



**VÄNERSBORGS
TINGSRÄTT**
Mark- och miljödomstolen

YTTRANDE
2012-11-08
meddelat i Vänersborg

Mål nr M 2539-12

KLAGANDE

Försvarsmakten, Ledningsregementet
Miljöprövningsenheten
P1 920
749 81 Enköping

MOTPART

Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Vänersborg
462 82 Vänersborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2012-06-14; ärendenr 551-19069-2010, se bilaga 1

SAKEN

Tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid Karlsborgs flygplats på fastigheten Gråshult 14:2 i Karlsborgs kommun

MARK- OCH MILJÖDOMSTOLENS YTTRANDE

Mark- och miljödomstolen överlämnar målet till regeringen för prövning med följande yttrande.

Dok.Id 210290

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070	Hamngatan 6	0521-27 02 00	0521-27 02 30	måndag – fredag
462 28 Vänersborg		E-post: mmd.vanersborg@dom.se		09:00-16:00

BAKGRUND

Den 29 oktober 2010 ansökte Försvarmakten till Länsstyrelsen i Västra Götalands län (nedan länsstyrelsen) om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet för Karlsborgs flygplats, Karlsborgs kommun. Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (nedan MPD) har förelagt Försvarmakten att komplettera sin ansökan med bl.a. en redovisning av alternativa platser för hela eller delar av den utökade verksamheten. Genom beslut den 14 juni 2012, dnr 551-19069-2010, avvisade länsstyrelsen Försvarmaktens tillståndsansökan med skälen att ansökan inte var godtagbar då

Försvarmakten har den 3 juli 2012 överklagat länsstyrelsens avvisningsbeslut till mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt.

YRKANDEN M.M.

Försvarmakten har yrkat att länsstyrelsens beslut upphävs och att ärendet därefter återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Försvarmakten har hemställt att mark- och miljödomstolen överlämnar ärendet med eget yttrande till regeringen för prövning enligt 21 kap 7 § andra stycket miljöbalken.

Till stöd för överklagandet har Försvarmakten anfört i huvudsak följande. Karlsborgs flygplats är en övningsflygplats för Försvarmaktens luftstridskrafter utan permanent basering av flygplan eller helikoptrar. Flygplatsen är därmed en anmälningspliktig anläggning enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Flygplatsen har varit anmäld som anläggning av riksintresse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap 9 § andra stycket miljöbalken sedan 1990 och bibehåller alltså denna status som en av numera få kvarvarande militära flygplatser i landet. Försvarmakten har i tillståndsansökan, samt i därefter ingivna kompletteringar, motiverat varför alternativ till lokaliseringen i Karlsborg inte lämnats. Av motiveringarna framgår att flygplatsen utgör en väsentlig grund och nödvändigt stöd för den av riksdagen beslutade lokaliseringen av förband till Karlsborg. Det är fråga om en etablerad flygplats som nyttjats under mer än sextio år. En teoretisk flyttning av verksamheten till annan flygplats innebär att en ny

prövning - vid andra prövningsmyndigheter - av sådan lokalisering i så fall måste ske även på dessa platser. Försvarmakten förutsätter därvid att frågan om alternativ lokalisering utifrån MPD: s tolkning av regeln på motsvarande sätt som för Karlsborg måste ställas även för varje annan sådan plats. Eftersom antalet militära flygplatser är begränsat torde detta innebära stor sannolikhet för att frågan om möjlig annan plats så småningom åter landar på Karlsborgs flygplats. En sådan tolkning av 6 kap 7 § fjärde punkten miljöbalken med påtaglig risk för rundgång i prövningsprocessen kan enligt Försvarmaktens mening inte ha varit lagstiftarens avsikt, vilket framgår av förarbetena till miljöbalken i denna del, se prop. 1997/98:45, del 1 sid 291 första stycket samt del 2 sid 63 andra stycket. Försvarmakten anser att Karlsborgs flygplats är just en sådan anläggning som avses i prop. 1997/98:45, del 2 sid 63 andra stycket.

Det är en helt annan fråga om processen, efter prövning i sak, innebär begränsningar i förhållande till den sökta verksamheten, eller rent av avslag på ansökan. I sista hand får prövningen, såväl i fråga om lokalisering som beträffande yttre ram och närmare villkor för verksamheten, ske i regeringen enligt den särskilda process som gäller för överprövning av beslut om miljöfarlig verksamhet som utövas av Försvarmakten.

Den sökta ökningen av verksamheten har sin grund i de nya uppgifterna med uppbyggnad av Försvarmaktens förmåga till insats med kort varsel och har motiverats i ansökan och utvecklats i de två tidigare kompletteringarna. Det är enbart Försvarmakten som kan göra en bedömning av behoven för att uppnå den operativa militära förmågan enligt direktiven från riksdag och regering. Försvarmakten vill här hänvisa till motsvarande bedömning av miljödomstolen i dom 2010-10-19, mål nr M 1030-10, angående vindkraftsetablering, som därefter biträtts av miljööverdomstolen (MÖD) i dom 2011-04-26, mål nr M 9290-10. Försvarmakten vill här även hänvisa till regeringens redovisning till riksdagen beträffande övnings- och skjutfält i budgetpropositionen, prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 6 sid 49. Propositionen har biträtts av riksdagen. Samma förutsättningar gäller givetvis även för flygstridskrafterna i fråga om vilka flygplatser som ska bibehållas för att klara kravet på operativ militär förmåga, d.v.s. Försvarmaktens huvuduppgift förmåga till väpnad strid. I detta fall finns dessutom en direkt anknytning till de operativa behoven för markstridsförbanden i Karlsborg. I propositionen anges även att övnings- och skjutfält

miljöprövas enligt miljöbalkens bestämmelser, vilket ger ett slutresultat med villkor och eventuella begränsningar av verksamheten efter prövning i sak. Det samma gäller vid miljöprövning av flygplatser. Därmed återstår beträffande Karlsborgs flygplats just sådan prövning i sak.

Hänvisningen till K3 närhet till F7 och Malmen i länsstyrelsens yttrande 2012-04-03 med förslag till beslut torde rätteligen avse prop. 2008/09:140, *Ett användbart försvar*.

Hänvisningen avser här närhet till *baserade* flygförband, d.v.s. F7 på Såtenäs med transportflygenheten för fallskärmslyft, och Helikopterflottiljen på Malmen med helikoptrar för andra lufttransporter av förband baserade i Karlsborg. Regeringen och riksdagen konstaterar därmed att K3 kan behålla sin lokalisering i Karlsborg, eftersom det finns en flygplats som kan nyttjas av de stödjande flygförband som inte är baserade på orten för de flygtransporter som behövs för just K3. Försvarsmakten hävdar således att flygplatsen bl. a. är en av flera förutsättningar för K3:s basering i Karlsborg. Dessutom utgör flygplatsen en väsentlig operativ tillgång för flygstridskrafterna i övrigt.

Alternativet till Karlsborgs flygplats skulle teoretiskt vara Såtenäs eller Malmen, eller möjligen Uppsala eller Ronneby. Ökningen av antalet flygrörelser sker dock till övervägande delen i anledning av K3:s behov av flygtransporten. Dessa alternativ för verksamheten i Karlsborg är belägna på sådant avstånd att de inte är resursrekonomiska, eftersom de förutsätter omfattande och tidsödande marktransporter för förbanden i Karlsborg. Behovet finns således i Karlsborg och den där befintliga flygplatsen. Konsekvensen av att Karlsborgs flygplats inte får användas blir att K3:s lokalisering rimligen får ifrågasättas och att antalet tillgängliga övningsflygplatser minskar ytterligare. I denna del kan Försvarsmakten enbart konstatera att myndigheten inte kan överväga andra alternativ än de som anvisats av riksdagen.

Försvarsmakten vill till ytterligare belysning av hur miljöbalken bör tolkas i denna del hänvisa till MÖD:s avgörande i motsvarande fråga beträffande Östersunds flygplats, M 9889-08. MÖD avslög här ett överklagande från Naturvårdsverket som avsåg yrkande om avvísning av ansökan till följd av att MKB inte innehöll alternativa lokaliseringar. MPD

anger för Karlsborgs flygplats inte som skäl att lokaliseringen skulle vara oacceptabel från miljösynpunkt, och anger särskilt att den befintliga verksamheten inte bör ifrågasättas.

Försvarmakten finner det uppenbart att lagstiftarens avsikt inte varit att verksamhetsutövare enbart av strikt formella skäl ska ange orimliga eller meningslösa alternativ, i vart fall i fråga om befintliga sedan lång tid använda anläggningar som Karlsborgs flygplats. Detta följer också av såväl förarbeten som av lagtexten i 6 kap 7 § fjärde punkten miljöbalken. I detta fall har Försvarmakten enligt motiv som angetts tidigare och ovan konstaterat att det inte finns något realistiskt alternativ, vilket innebär att ansökan inte kan anses vara bristfällig i denna del. MPD: s bedömning att en prövning i sak utan de begärda uppgifterna om alternativ inte är möjlig saknar grund. Nyttan för Försvarmakten består i att kunna nyttja en redan gjord omfattande samhällsinvestering, i ett område som redan varit påverkat av flygbuller i mer än femtio år, för bibehållande och utveckling av operativ förmåga hos förband som lokaliserats till orten genom riksdagsbeslut. Bedömningen av miljöpåverkan och intresseavvägningen enligt 2 kap 7 § miljöbalken kan enbart göras vid en prövning i sak av tillståndsansökan.

Försvarmakten delar inte MPD: s bedömning att det föreligger skäl att avvisa tillståndsansökan. Med hänvisning till 6 kap 7 § fjärde punkten miljöbalken med ovan angivna förarbeten, samt i tidigare kompletteringar angivna motiveringar och hänvisningar till riksdagsbeslut om Försvarmaktens grundorganisation, kan Försvarmakten inte finna annat än att Karlsborg i detta fall är det enda rimliga lokaliseringsalternativet, vilket innebär att redovisning av alternativ inte är behövlig.

Länsstyrelsen har yttrat sig över Försvarmaktens överklagande och anfört följande. Försvarmaktens ansökan innebär en ökning av flygverksamheten från drygt 2 000 flygrörelser år 2009 till drygt 10 000 rörelser. Militära flygplatser som inte är flottilflygplatser är inte tillståndspliktiga enligt bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Den planerade ökningen föranledde tillsynsmyndigheten att förelägga Försvarmakten om att söka tillstånd på grund av risken för betydande olägenheter för människors hälsa och miljö från den utökade verksamheten.

Försvarmakten har hänvisat till att verksamheten var av samma storleksordning omkring år 1990 som i ansökan. Därefter har den minskat till en femtedel. Länsstyrelsen anser inte att det är rimligt att jämföra med störningen för tjugo år sedan, utan att en jämförelse ska göras med förhållandena i nuläget.

Riktvärdet för buller är 70 dBA maximalnivå på uteplats och 45 dBA maximalnivå inomhus nattetid. Av MKB: en framgår att ca 3 700 personer utsätts för maximalnivåer från JAS 39 som överstiger 70 dBA. Ca 2 200 av dessa personer utsätts för nivåer överstigande 80 dBA och ca 40 för nivåer överstigande 90 dBA. Antalet rörelser med JAS 39 ökar enligt ansökan från 100 till 500, varav 100 rörelser sker nattetid. Transportflyg beräknas öka från ca 900 till 2 700 per år varav 200 rörelser nattetid och medför att ca 900 personer utsätts för maximalnivåer som överstiger 70 dBA. Skolflyg och sambandsflyg ökar från knappt 200 rörelser per år till 700 varav 10 rörelser nattetid medför att ca 350 personer utsätts för maximalnivåer som överstiger 70 dBA. Beroende på helikoptertyp och flyghöjd utsätts mellan ca 300 och 700 personer för maximalnivåer som överstiger 70 dBA. Helikoptertrafiken beräknas öka från 700 till 5 000 rörelser varav 500 i nattetid. Många människor i närområdet utsätts för buller över riktvärdet från flera eller samtliga typer av luftfarkoster.

Sammanfattningsvis medför den utökade verksamheten att ett stort antal människor utsätts för ljudnivåerna som överstiger de riktvärden som är antagna av riksdagen. I Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprövning av flygplatser, NFS 2008:6, anges att dessa riktvärden bör tillämpas vid bedömning av lämplig begränsning av buller från flygplatsverksamhet och flygtrafik till och från en flygplats. Beträffande maximalnivån 70 dBA anges att riktvärdet ska gälla som frifältsvärde utanför fönster/fasad.

Den stora ökningen av flygrörelser från olika typer av luftfarkoster medför en markant ökad bullerbelastning för ett stort antal boende i flygplatsens omgivning. Det är därför rimligt och nödvändigt att Försvarmakten belyser möjligheten att minska denna belastning genom att redovisa om vissa delar av den utökade flygtrafiken kan förläggas till andra befintliga militära flygplatser.

Vid en tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet ska en bedömning göras av om den aktuella platsen är den mest lämpliga med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta möjliga intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. En sådan avvägning är inte möjlig att göra utan att det finns en redovisning av möjligheter och problem med att flytta delar av verksamheten till andra flygplatser. Det går inte, så som Försvarsmakten anför, att göra en prövning i sak om inte konsekvenserna av begränsningar eller ett eventuellt avslag till delar av verksamheten är belysta.

Försvarsmakten hänvisar i överklagandet till att MPD inte krävde redovisning av alternativa platser vid prövningen av Göteborgs skärgårdsskjutfält och Sisjöns skjutfält. I dessa fall bedömde delegationen utifrån det inlämnade materialet att det inte vore rimligt att kräva en sådan redovisning. Detta visar också att MPD bedömer varje ansökan för sig och endast kräver lokaliseringsalternativ när det är befogat för prövningen. I förevarande prövning har det inte framkommit att det inte är möjligt att förlägga den utökade verksamheten vid någon annan flygplats.

Försvarsmakten hänvisar också till ett avgörande av Miljööverdomstolen 2009-11-03, M 9889-08, angående Östersunds flygplats. Miljööverdomstolen avslag ett yrkande av Naturvårdsverket angående avvisning av ansökan till följd av att MKB: en inte innehöll alternativa lokaliseringar. Av domskälen framgår dock dels att Naturvårdsverkets yrkande omfattade en omlokalisering av hela flygplatsen och dels att den sökta verksamheten var betydligt mindre omfattande än den tidigare bedrivna och tillståndsgivna verksamheten. Beträffande Karlsborgs flygplats gäller det omvända. Verksamheten beräknas öka femfaldigt i förhållande till nuvarande verksamhet och MPD: s krav på alternativ lokalisering gäller endast den tillkommande delen av verksamheten. MPD har varit mycket tydlig i kravet på redovisning av alternativ lokalisering. Begäran om detta har gått ut vid tre tillfällen med upplysning om att ansökan kan komma att avvisas om redovisningen inte skulle komma in. Det är prövningsmyndigheten som har att avgöra om underlaget för prövningen är tillräckligt. I miljöbalken finns inte något undantag angivet för Försvarsmaktens verksamheter. Även om det av förarbetena framgår att det i vissa fall inte är meningsfullt att redovisa alternativ, anser inte länsstyrelsen att detta är fallet beträffande ökningen av verksamhet på Karlsborgs flygplats. Det bör inte heller vara orimligt

betungande för Försvarsmakten att göra en bedömning av för- och nackdelar för de olika tillkommande verksamhetsdelarna med en lokalisering på andra befintliga militära flygplatser. Länsstyrelsen hänvisar avslutningsvis till de motiveringar som framgår av MPD: s beslut den 14 juni 2012.

MARK- OCH MILJÖDOMSTOLENS SKÄL

Enligt 21 kap. 7 § miljöbalken andra stycket sista punkten ska mark- och miljödomstolen, om det är fråga om statlig myndighets beslut som rör bl.a. Försvarsmakten, alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringens prövning. Förevarande mål är av sådant slag som anges i nyssnämnda lagrum.

Enligt 6 kap 3 § miljöbalken syftar en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) till att identifiera och beskriva vilka direkta och indirekta effekter en planerad verksamhet kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

För en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan regleras innehållet i en MKB genom 6 kap 7 § miljöbalken. En sådan MKB ska innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 6 kap 3 § miljöbalken och dessutom bl.a. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering (första punkten), utformning och omfattning och en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd (fjärde punkten).

Alternativa platser ska redovisas i MKB:n om sådana är möjliga. Av motiven till miljöbalken, prop. 1997/98:48, del 1 sid 291 och del 2 sid 63, framgår att innebörden är att kravet kan bortfalla undantagsvis, t.ex. när en viss verksamhet eller åtgärd på grund av sin karaktär är helt lägesbunden. Som Försvarsmakten anfört framhålls i motiven även att försvarspolitiska, militärstrategiska och ekonomiska skäl kan innebära att befintlig plats

eller ändrad verksamhet framstår som det enda rimliga alternativet. Enligt domstolens mening kan det inte ankomma på domstol att göra de försvarspolitiska och/eller militärstrategiska avvägningar som kan vara nödvändiga för att bedöma om en miljökonsekvensbeskrivning rimligen bör innehålla utredning av olika sådana alternativ som länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen efterfrågat. Trots att prövning av en MKB kan anses vara en processuell fråga (en godtagbar MKB utgör en processförutsättning) framstår det, av samma skäl som vid sakprövning, som nödvändigt att överlämna åt regeringen att pröva frågor om i vilken utsträckning olika alternativredovisningar ska ske.

I förevarande fall finner domstolen att en redovisning i miljökonsekvensbeskrivningen av alternativa platser för hela eller delar av den utökade verksamheten och alternativa utformningar av verksamheten hade varit befogad om ansökan avsett motsvarande utökning för en civil flygplats. I sådant fall hade det därför varit korrekt av miljöprövningsdelegationen att, sedan kompletteringsföreläggande inte efterkommit, avvisa ansökan. Då domstolen inte bör göra försvarspolitiska eller militärstrategiska avvägningar får frågan huruvida MKB:n uppfyller gällande krav överlämnas till regeringen utan tillstyrkan eller avstyrkan.

Ove Järholm

Gunnar Barrefors

I domstolens yttrande har deltagit rådmannen Ove Järholm, ordförande, och tekniska rådet Gunnar Barrefors. Föredragande har varit beredningsjuristen Johan Erlandsson.



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Miljöprövningsdelegationen

Beslut
2012-06-14

Delg.kv.

Diarienummer
551-19069-2010
Dossienummer
1446-1137

Sida
1(10)

Försvarsmakten
Miljöprövningsenheten
P1 920
749 81 Enköping

VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
R8

INKOM: 2012-07-06
MÅLNR: M 2539-12
AKTBIL:

Avvisning av ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till Karlsborgs Flygplats

Verksamhetskod: 63.50 C

Beslut

Miljöprövningsdelegationen beslutar att den miljökonsekvensbeskrivning som ingår i Försvarsmaktens ansökan inte är godtagbar.

Miljöprövningsdelegationen avvisar ansökan från Försvarsmakten om tillstånd för Karlsborgs flygplats, Karlsborgs kommun.

Redogörelse för ärendet

Ansökan

Försvarsmakten har ansökt om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid Karlsborgs flygplats.

Ärendets handläggning

Generalläkaren har den 17 juni 2009 förelagt Försvarsmakten att ansöka om tillstånd för verksamheten på Karlsborgs övningsflygplats med anledning av att Försvarsmakten hade anmält en ökad verksamhet vid flygplatsen, från 1 700 flygrörelser per år till ca 6 000 rörelser. Ansökan med miljökonsekvensbeskrivning inkom den 29 oktober 2010. Samråd om verksamhetens inverkan på omgivningen har skett enligt 6 kap. miljöbalken. Enligt 6 kap 4 och 7 §§ miljöbalken ska ansökan omfattas av kraven i 6 kap 7 § på vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla.

Länsstyrelsen begärde komplettering av ansökan den 18 januari 2011, bland annat avseende alternativ lokalisering för hela eller delar av den utökade verksamheten. I den komplettering som inkom den 23 maj 2011 hänvisade Försvarsmakten till förarbetena till miljöbalken, prop 1997/98:45, del 2 sidan 63. Karlsborgs flygplats är en anläggning som av försvarspolitiska, militärstrategiska och ekonomiska skäl är det enda rimliga alternativet utifrån riksdagens och regeringens säkerhetspolitiska beslut. Försvarsmakten nämnde också Riksdagens försvarsbeslut 2004 där fördelen av lokaliseringen av K3 i närheten av F7 och Malmen liksom skjutfälten Kvarn och Kråk nämns särskilt.

Miljöprövningsdelegationen förelade därefter den 12 oktober 2011 Försvarmakten att komplettera ansökan med bland annat alternativa platser för hela eller delar av den utökade verksamheten och alternativa utformningar av verksamheten. I föreläggandet upplystes om att ansökan kunde komma att avvisas om föreläggandet inte följdes. Försvarmakten svarade den 16 december 2011 med en redovisning av Försvarmaktens uppgift samt ytterligare information om bland annat K3 och fallskärmsverksamheten. K3 har ansvar för bland annat fallskärms- och UAV-verksamhet.

Den 24 januari förelade miljöprövningsdelegationen åter Försvarmakten att komplettera ansökan med risk för att ansökan skulle komma att avvisas.

Föreläggandet omfattade tre punkter:

1. Sökanden ska redovisa övriga militära flygplatser och övningsflygplatser i Sverige där liknande övningar som Karlsborgs flygplats kan genomföras.
2. Sökanden ska redovisa möjligheten att bedriva hela eller delar av den utökade verksamheten på dessa flygplatser, samt om det skulle innebära konkreta hinder eller olägenheter för de olika verksamhetsdelarna och i så fall vilka hinder eller olägenheter.
3. Sökanden ska redovisa möjligheten att bedriva hela eller delar av den utökade verksamheten kvälls- och nattetid på dessa flygplatser, samt om det skulle innebära konkreta hinder eller olägenheter för de olika verksamhetsdelarna och i så fall vilka hinder eller olägenheter.

Försvarmakten kom den 13 februari 2012 in med svar och anförde i huvudsak följande: Flygplatsen utgör en väsentlig grund och nödvändigt stöd för den av riksdagen beslutade lokaliseringen av förband till Karlsborg. En teoretisk flyttning av verksamhet till annan flygplats innebär enbart att en ny prövning av sådan lokalisering måste ske på dessa platser. Det är stor sannolikhet att slutsatsen ändå blir att Karlsborgs flygplats är lämpligast. Det är en annan fråga om processen, efter prövning i sak, innebär begränsningar i förhållande till den sökta verksamheten, eller rent av avslag på ansökan. Försvarmakten anser sammanfattningsvis att Karlsborg i detta fall är det enda rimliga lokaliseringsalternativet, vilket innebär att redovisning av alternativ inte är behövlig. Försvarmakten redovisar därför inte ytterligare underlag i fråga om alternativ lokalisering av hela eller delar av verksamheten. Försvarmakten yrkar att miljöprövningsdelegationen påbörjar prövningen av ansökan i det skick den föreligger snarast möjligt.

Tidigare prövningar av verksamheten

Verksamheten på platsen har inte tidigare tillståndsprövats enligt miljöskyddslagstiftningen.

Klassificering av verksamheten

Verksamheten klassificeras enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt verksamhetskod 63.50 C, det

vill säga flygplats för motordrivna luftfartyg där mer än 500 flygrörelser per kalenderår äger rum.

Ansökan är en följd av Generalläkarens föreläggande om att söka tillstånd med anledning av utökningen av verksamheten.

Redogörelse för ansökan med yrkanden och åtaganden

Försvarsmakten har ansökt om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid Karlsborgs flygplats. I ansökan ingår:

Militär flygverksamhet med 9 300 flygrörelser per år, varav

- stridsflygplan - 500 rörelser,
- skolflyg och sambandsflyg – 700 rörelser
- transportflyg – 2 700 rörelser
- helikoptrar – 5000 rörelser
- UAV – 400 rörelser

Övrig flygverksamhet med 300 flygrörelser per år med

- Lätta propellerflygplan
- Propellerflygplan
- Enstaka utländska flygplan och helikoptrar

Trupplyft och nödträningsvarv

- Trupplyft och nödträningsvarv – 1000 rörelser

Övrig flygplatsverksamhet såsom drivmedelshantering, avisning och halkbekämpning samt hantering av kemiska produkter och avfall.

Sökandens beskrivning av verksamheten

Karlsborgs flygplats är belägen ca 2 km söder om Karlsborgs tätort inom Karlsborgs kommun. Flygplatsen anlades omkring år 1925 och har utvecklats med ny rullbana, byggnader och verksamhetsområden under årens lopp. 1989 genererades totalt ca 12 500 flygrörelser varav jetflygplan av typ AJ37 Viggen och SK60 stod för ca 11 000 flygrörelser. Bullerpåverkan, utsläpp till luft av kolväten och kolmonoxid samt bränsleförbrukning var avsevärt större än för den sökta verksamheten. Utsläppen av kväveoxider var dock mindre. År 1994 lades flottiljen F6 ner, men flygplatsen behölls som militär övningsflygplats och fick F7 som huvudman. Övningsverksamhet med förband tillhörande flygvapnet har förekommit efter år 1994, dock i mycket liten omfattning. 1996 års försvarsbeslut, kontrollstation 2000, innebar ökad verksamhet med transportflygplan och helikoptrar. Efter riksdagens försvarsbeslut år 2004 beslutades att Karlsborgs flygplats skulle vara kvar och utvecklas. Utifrån detta perspektiv inrättades 2007 åter terminalområde och kontrollzon med flygtrafikledning på flygplatsen.

På flygplatsen finns flera verksamhetsutövare. Förutom Skaraborgs flygflottilj, F7, med säte på Såtenäs i Lidköpings kommun, har K3 i Karlsborg samt Helikopterflottiljen och Luftstridsskolan med Flygskolan från Malmens

flygplats i Linköping verksamhet på flygplatsen. Dessutom utnyttjas flygplatsen av Heavy Airlift Wing från Papa Airbase i Ungern samt av Försvarens Materielverk, FMV. Slutligen används flygplatsen i begränsad omfattning av Hemvärnet, Frivilliga flygkåren och Polisflyget samt för klubbflygningar.

Den flygverksamhet som omfattas av ansökan kan förekomma alla tider på dygnet. Under maximalt 40 dygn per år bedrivs övningsverksamhet som kan pågå under dygnets alla timmar. Övningarna kan variera i längd från 1-11 dygn. Under helger planeras i övrigt endast enstaka flygövningar. Vid några tillfällen under en tioårsperiod genomförs flygvapenövningar eller internationella övningar. Vid sådana övningar kan Karlsborgs flygplats komma att behöva nyttjas. Vid dessa övningar kan ett stort antal flygrörelser genereras under en relativt kort period. Under verksamhetsåret kan flyguppvisning förekomma maximalt tre gånger per år och träning för flyguppvisningar maximalt fem gånger per år.

Den sökta verksamheten enligt nedanstående tabell bedöms nå full omfattning omkring år 2017.

Verksamhet	2009	Framtida verksamheter		
	Totalt	Totalt	Varav kväll 19-22	Varav natt 22-06
Militär flygverksamhet				
Stridsflyg	104	500	100	100
Skolflyg och sambandsflyg	184	700	100	10
Transportflyg	931	2 700	1 000	200
Helikopter	700	5 000	1 250	500
UAV	47	400	60	25
Summa militära flygrörelser	1 967	9 300	2 510	835
Övrig flygverksamhet				
Övrigt flyg	200	300	100	10
Summa övriga flygrörelser	200	300	100	10
TOTALT	2 167	9 600	2 610	845

Till detta kommer trupplyft och nödräddningsvarv med helikopter, totalt 1000 rörelser varav 250 rörelser kvällstid och 200 rörelser nattetid. Ett trupplyft räknas som en rörelse, även om det innehåller en start och en landning.

Alternativ lokalisering

I miljökonsekvensbeskrivningen anges följande: "Anläggandet och upprätthållandet av Karlsborgs flygplats som en militär flygplats med befintlig och framtida planerad verksamhet, har skett genom riksdags- och regeringsbe-

slut. Med hänvisning till dessa förhållanden har lokaliseringsfrågan inte behandlats i denna miljökonsekvensbeskrivning.”

Övrigt angående Försvarmaktens inställning framgår ovan under Ärendets handläggning.

Länsstyrelsens yttrande med förslag till beslut

Av 22 kap. 1 § första stycket punkt 2 MB framgår att en ansökan ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. MB.

Enligt 6 kap. 7 § andra stycket punkt 4 MB ska, om verksamheten eller åtgärden till följd av föreskrifter som meddelats med stöd av 4a § eller till följd av länsstyrelsens beslut enligt 5 § andra stycket ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, miljökonsekvensbeskrivningen innehålla en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer tillstånd.

I 22 kap.2 § andra stycket MB stadgas att om en ansökan är ofullständig ska miljödomstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen. Om sökanden inte följer föreläggandet får domstolen avhjälpa bristen på sökandens bekostnad eller om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan.

Motsvarande gäller för en miljöprövningsdelegation, vilket följer av 19 kap. 5 § första stycket punkt 2 MB.

Enligt proposition 1997/98:45 del 2 sidan 63 anges så som Försvarmakten har anfört, att beträffande försvarets verksamhet försvarspolitiska, militärstrategiska och ekonomiska skäl kan medföra att den befintliga lokaliseringen och den ändrade verksamheten är det enda rimliga alternativet utifrån de beslut som riksdag och regering har fattat. Länsstyrelsen uppfattar dock inte att propositionen uttalar att Karlsborgs flygplats har den betydelse som Försvarmakten framför. Däremot nämns K3 och dess närhet till F7 och Malmen. Enligt propositionen är det tillståndsmyndigheten som avgör om sökanden får underlåta att redovisa alternativ. Om sökanden vägrar att komplettera och redovisa alternativ trots att realistiska sådana sannolikt kan finnas bör konsekvensen bli att ansökan anses så bristfällig att den avvisas.

Karlsborgs flygplats är en C-anläggning enligt bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Tillsynsmyndigheten har förelagt Försvarmakten att söka tillstånd på grund av den planerade utökningen av verksamheten från ca 2 000 rörelser år 2009 till mer än 10 000 rörelser enligt ansökan. Länsstyrelsen anser att den befintliga verksamheten inte bör ifrågasättas. Däremot kommer en femfaldig utökning av antalet flygrörelser att ge väsentligt utökade störningar. Det är därför nöd-

vändigt att kunna göra en avvägning mellan Försvarsmaktens nytta av den utökade verksamheten och nackdelarna för dem som utsätts för buller och andra störningar. För att kunna bedöma Försvarsmaktens nytta krävs en redovisning av vilka andra alternativ som är möjliga för att tillgodose Försvarsmaktens behov och vilka positiva och negativa effekter som skulle bli följden för verksamheten och för miljön. Sådana alternativ bör tas fram för hela eller delar av den utökade verksamheten, så som har begärts i förelägganden om kompletteringar ställda till Försvarsmakten.

Begärda kompletteringar är nödvändiga för att miljöprövningsdelegationen ska kunna pröva ansökan. Det är inte möjligt för miljöprövningsdelegationen att avhjälpa bristen på sökandens bekostnad, eftersom det endast är Försvarsmakten som har den kompetens som krävs för redovisningen. Eftersom bristen är så väsentlig att ansökan utan en sådan redovisning inte kan ligga till grund för prövningen, ska ansökan avvisas.

Inkomna synpunkter på Länsstyrelsens yttrande

Försvarsmakten har härefter i yttrande i huvudsak anfört följande. Försvarsmakten delar inte Länsstyrelsens bedömning att det föreligger skäl att avvisa tillståndsansökan, och yrkar att prövningen i stället fortsätter med kungörelse av ansökan. Länsstyrelsen har i motiven till beslutet kommenterat Försvarsmaktens tidigare hänvisning till förarbetena till miljöbalken, prop. 1997/98:45. Naturligtvis nämns inte orten Karlsborg i förarbetena, som avser generella bedömningar avseende vissa typer av anläggningar. Flygplatsen har varit anmäld som riskintresse för totalförsvarets militära del sedan 1990 och bibehåller alltså denna status som en av numera få kvarvarande militära flygplatser i landet. Försvarsmakten hänvisar i nämnda proposition, del 1, s. 290 sista meningen och s. 291, första stycket;

”Regeringen vill också erinra om att det, som Försvarsmakten påpekat, kan finnas situationer när det gäller försvarets anläggningar där det av resursekonomiska skäl är mindre meningsfullt att redovisa en alternativlokalisering eller ett rollalternativ. Exempel på detta är prövning av ändrad verksamhet vid vissa befintliga försvarsanläggningar som skjutfält och militära flygplatser. Försvarspolitiska, militärstrategiska och ekonomiska skäl kan medföra att den befintliga lokaliseringen och den ändrade verksamheten är det enda rimliga alternativet.”

Försvarsmakten konstaterar att Karlsborgs flygplats är just en sådan anläggning som avses i den citerade delen av miljöbalkspropositionen. Försvarsmakten noterar även att länsstyrelsen och dess miljöprövningsdelegation vid prövningen av Sisjöns skjutfält och Göteborgs skärgårdsskjutfält godtagit Försvarsmaktens bedömning angående alternativ lokalisering, dvs. att det saknas realistiska alternativ.

Hänvisningen till K3s närhet till F7 och Malmen i Länsstyrelsens yttrande torde rätteligen avse prop. 2008/09:140, Ett användbart försvar. Hänvisningen avser här närhet till *baserade* flygförband, dvs. F7 Såtenäs med transportflygenheten för fallskärmslyft, och Helikopterflottillen på Malmen med helikoptrar för andra lufttransporter av förband baserade i Karlsborg.

Regeringen och riksdagen konstaterar därmed att K3 kan behålla sin lokalisering i Karlsborg, eftersom det finns en flygplats som kan nyttjas av de stödjande flygförband som inte är baserade på orten för de flygtransporter som behövs för just K3. Försvarsmakten hävdar således att flygplatsen är en av flera förutsättningar för K3s basering i Karlsborg. Dessutom utgör flygplatsen, som Försvarsmakten ser tidigare redovisat, en väsentlig operativ tillgång för flygstridskrafterna i övrigt.

Alternativet till Karlsborgs flygplats skulle teoretiskt vara Såtenäs eller Malmen, eller möjligen Uppsala eller Ronneby. Ökningen av antalet flygrörelser sker dock till övervägande delen i anledning av K3s behov av flygtransporter. Dessa alternativ för verksamheten i Karlsborg är belägna på sådant avstånd att de inte är resursekonomiska, eftersom de förutsätter omfattande och tidödande marktransporter för förbanden i Karlsborg. Behovet finns således i Karlsborg och den där befintliga flygplatsen. Konsekvensen av att Karlsborgs flygplats inte får användas blir att K3s lokalisering rimligen får ifrågasättas och att antalet tillgängliga övningsflygplatser minskar ytterligare. I denna del kan Försvarsmakten endast konstatera att myndigheten inte kan överväga andra alternativ än de som anvisats av riksdagen.

Som ytterligare- och möjligen främsta – motiv för att alternativ ska redovisas anger Länsstyrelsen ökningen av antalet flygrörelser från cirka 2 000 till mer än 10 000 om året och därav följande väsentligt utökade störningar. Ökningen av antalet rörelser hänför sig dock i första hand till helikoptrar och i viss mån till transportflygplan. Bullerpåverkan på bebyggelse i flygplatsens närhet är begränsad från dessa flygslag, särskilt i jämförelse med den tidigare omfattande verksamheten från stridsplan. Ökningen av sökt antal rörelser för stridsflygplan uppgår till knappt 400 rörelser om året. Nyttan för Försvarsmakten består i att kunna nyttja en redan gjord omfattande samhällsinvestering, i ett område som redan varit påverkat av flygbuller i mer än femtio år, för förband som lokaliserats till orten i riksdagsbeslut. Bedömningen av miljöpåverkan och intresseavvägningarna enligt 2 kap. 7 § miljöbalken kan enbart göras vid en faktisk prövning av tillståndsansökan. Vid denna avvägning har yttrandena från kommunen och tillsynsmyndigheten stor betydelse. Kommunen har i sin Vision 2000 som ett underlag för översiktsplan uttalat Försvarsmaktens stora betydelse för orten. Avvägningen kan innebära begränsningar i förhållande till de av Försvarsmakten sökta ramarna.

Försvarsmakten vill till ytterligare belysning av hur miljöbalken bör tolkas i denna del hänvisa till MÖDs avgörande i motsvarande fråga beträffande Östersunds flygplats (M 9889-08). MÖD avslog här ett överklagande från Naturvårdsverket som avsåg yrkande om avvisning av ansökan till följd av att MKB inte innehöll alternativa lokaliseringar. Länsstyrelsen anger för Karlsborgs flygplats inte som skäl att lokaliseringen skulle vara oacceptabel från miljösynpunkt, och anger särskilt att den befintliga verksamheten inte bör ifrågasättas.

Det får anses uppenbart att lagstiftarens avsikt inte varit att verksamhetsutövaren enbart av formella skäl ska ange orimliga eller meningslösa alternativ, i vart fall i fråga om befintliga sedan lång tid använda anläggningar som Karlsborgs flygplats. I detta fall har Försvarmakten enligt motiv som angetts tidigare och ovan konstaterat att det inte finns något realistiskt alternativ, vilket innebär att ansökan inte kan anses bristfällig i denna del.

Sammantaget finner Försvarmakten att det inte finns skäl att avvisa tillståndsansökan så som Länsstyrelsen föreslagit.

Skälen för miljöprövningsdelegationens beslut

Gällande bestämmelser m.m.

Av 19 kap. 5 § och 22 kap. 1 § 3 miljöbalken följer att en ansökan om tillstånd ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken.

Av 6 kap. 1 § miljöbalken följer att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet är enligt 6 kap. 3 § miljöbalken att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska, enligt 6 kap. 7 § miljöbalken, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 § och bl.a. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd.

Av 19 kap. 5 § och 22 kap. 2 § miljöbalken följer att Miljöprövningsdelegationen kan förelägga sökanden att avhjälpa en brist i ansökningshandlingarna inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande, får delegationen besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan.

Miljöprövningsdelegationen har i föreläggande begärt att Försvarmakten

ska komma in med kompletteringar beträffande möjligheterna att bedriva hela eller delar av den utökade verksamheten på annan plats och om det skulle innebära konkreta hinder eller olägenheter för de olika verksamhetsdelarna och i så fall vilka hinder eller olägenheter. På samma sätt begärdes kompletteringar för verksamheten kvälls- och nattetid.

Miljöprövningsdelegationen gör följande bedömning.

Inledningsvis kan konstateras att Försvarsmakten kommit in med vissa uppgifter rörande föreliggande behov av att förlägga den utökade verksamheten till Karlsborgs flygplats samt vilka alternativ som finns till en utökning av verksamheten vid Karlsborgs flygplats. Emellertid kan de lämnade uppgifterna inte anses motsvara de uppgifter som delegationen efterfrågat i sitt föreläggande.

Fråga är då om de uppgifter som finns i ärendet är så tillräckliga att de kan ligga till grund för prövning av ärendet eller om ansökan ska bedömas så bristfällig att den ska avvisas. Frågorna om det i en miljökonsekvensbeskrivning kan redovisas alternativa platser för verksamheten är upp till prövningsmyndigheten att avgöra, efter hörande av bl.a. verksamhetsutövaren, och kan inte ensamt avgöras av en verksamhetsutövare. På samma sätt förhåller det sig med frågorna om beskrivningen av alternativa utformningar och motivering till varför ett visst alternativ har valts är tillräckliga.

Miljöprövningsdelegationen har i uppgift att göra en samlad bedömning om den i prövningen aktuella platsen är den mest lämpliga med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta möjliga intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (2 kap. 6 § miljöbalken). Delegationen ska genom villkor säkerställa att störningarna för närboende och miljön inte blir större än som kan tålas. Till hjälp för denna bedömning finns miljökonsekvensbeskrivningen vars syfte bl.a. är att just möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. Utan att erforderliga uppgifter finns i prövningen saknar delegationen möjlighet att genomföra prövningen på ett rättssäkert sätt.

Delegationen finner inte anledning att göra annan bedömning än Länsstyrelsen beträffande den befintliga verksamheten i Karlsborg. När det gäller den tillkommande verksamheten finner Miljöprövningsdelegationen dock, till skillnad mot Försvarsmakten, att utökningen av verksamheten är betydande och att denna kommer att innebära en ökad påverkan för närboende och på miljön. Delegationen har att beakta hur olika verksamheter historiskt sett funnits på den aktuella platsen och tidigare verksamheters påverkan. I den nu aktuella prövningen måste dock utgångspunkten vara att göra en jämförelse mellan befintlig verksamhet och den nu yrkade utökningen. I detta fall rör det sig om en femfaldig utökning av antalet flygrörelser under året.

För att Miljöprövningsdelegationen över huvudtaget ska kunna bedöma huruvida det ska anses tillåtligt med den av Försvarsmakten yrkade utök-

ningen av verksamheten krävs att delegationen har tillgång till de begärda uppgifterna. Miljöprövningsdelegationen kan konstatera att den kompetens som krävs för nödvändiga redovisningar endast finns inom Försvarsmakten. Att delegationen skulle kunna avhjälpa bristen på sökandens bekostnad är därför uteslutet. Vad Försvarsmakten i övrigt har anfört beträffande bl.a. föreliggande försvarsbeslut ändrar inte delegationens bedömning. Eftersom bristen är så väsentlig att ansökan utan en redovisning enligt föreläggandet inte kan ligga till grund för prövningen av ärendet ska ansökan avvisas.

Delegationen har vid denna utgång inte gjort någon prövning i sak.

Överklagande, se bilaga, formulär nr O22.

Ärendet har beretts av Kerstin Harvenberg, miljöskydds-enheten, som varit beslutande i Länsstyrelsens yttrande.

Miljöprövningsdelegationens beslut har fattats av ordföranden Anna Blomberg och miljösakkunnig Margareta Hernebring.



Anna Blomberg



Margareta Hernebring

Bilaga

Hur man överklagar till miljödomstol

Kopia till

Naturvårdsverket
Kommunens nämnd för miljöskydd
Kommunkansliet i Karlsborgs kommun
MPD (ordförande, sakkunnig och MJ)
KH
Expeditionen