

Sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare Mark- och Miljödomstolen	Ert datum 2019-03-29	Er beteckning M 906-19
Vårt tjänsteställe, handläggare Jacob Westborg, Jacob.Westborg@mil.se	Vårt föregående datum 2019-03-29	Vår föregående beteckning FM2017-2543

Försvarsmaktens överklagan av länsstyrelsens miljöprövningsdelegations beslut angående tillstånd enligt miljöbalken för Karlsborg flygplats

(1 bilaga)

Försvarsmakten överklagade den 12 mars Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslut den 6 februari 2019 om tillstånd till Karlsborgs flygplats på fastigheten Karlsborg flygfält 1:1 i Karlsborgs kommun till Mark- och miljödomstolen, mål nr M 906-19.

Försvarsmakten får härmed precisera sina yrkanden och utveckla grunderna för sina yrkanden.

YRKANDEN

1. Försvarsmakten yrkar i första hand att villkor 4b upphävs.

Försvarsmakten yrkar i andra hand att villkor 4 B utformas enligt följande

Övningar med flygning på låg höjd inom flygplatsens kontrollzon får ske högst **30** nätter (22.00–06.00) om året. Därutöver får övning med fallskärmsfällning ske under högst 40 nätter per år mellan Karlsborgs flygplats och Flugebyn. Med lågflygning avses flygning på låg höjd under 500 meter. Villkoret gäller inte då flygsäkerheten kräver flygning på låg höjd. **Lågflygning genomförd med helikopter och UAV omfattas ej av villkoret.**

2. Försvarsmakten yrkar i första hand att villkor 5 upphävs i sin helhet.

(JWE)



Försvarsmakten yrkar i andra hand att följande villkor ska ersätta villkor 5:

Bullerskyddsåtgärder ska vidtas i bostäder för permanentboende vilka vid normala start- och landningsförfaranden med militära jetflygplan utsätts för beräknade maximala ljudnivåer utomhus om 90 dBA och däröver vid 700 eller fler tillfällen per år. Vid beräkning av ljudnivå ska inte inräknas rotestart eller start med efterbrännkammare. Målet för bullerskyddsåtgärderna ska vara att den teoretiskt beräknade maximala ljudnivån inomhus i bostadsrum inte överstiger 55 dBA.

Bullerskyddsåtgärder ska vidtas först efter det att bullernivån utomhus överskridits två på varandra följande år eller då bullernivån överskridits tre år under en femårsperiod. Bestämning av vilka byggnader som ska bli föremål för åtgärder ska grundas på teoretiska beräkningar och i samråd med tillsynsmyndigheten (Försvarsinspektören för Hälsa och Miljö). Bullerskyddsåtgärderna ska genomföras i samråd med fastighetsägaren.

Bullerskyddsåtgärderna ska vara vidtagna senast vid årsskiftet två år efter att krav på åtgärder faller ut. Tillsynsmyndigheten får ge Försvarsmakten anstånd från nämnda tidsram på två år för genomförandet av åtgärder. Vid meningsskiljaktighet mellan Försvarsmakten och fastighetsägaren ska frågan hänskjutas till tillsynsmyndigheten för formellt beslut i frågan om vilka åtgärder som är rimliga att kräva. Åtgärderna ska i sådana fall vara vidtagna inom ett år efter lagakraftvunnet avgörande, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer annat. Åtgärder behöver inte vidtas

(i) om kostnaderna med hänsyn till den effekt som uppnås inte är rimliga med hänsyn till byggnadens standard och värde och

(ii) på nybyggnader, tillbyggnader eller annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk för annat ändamål än senast beviljade bygglov och som uppförts efter det att detta tillstånd vunnit laga kraft om byggnaden ligger i området innanför den heldragna röda kurvan på kartfigur 1a i tillståndsansökan.

3. Försvarsmakten yrkar att utredningsvillkor 2 upphävs i sin helhet.
4. Försvarsmakten yrkar att ansökan om verkställighetsförordnande beviljas och att tillståndet får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft.
5. Försvarsmakten yrkar att igångsättningstiden ändras till tre år.

GRUNDER FÖR YRKANDENA

Försvarsmakten återoppar samtliga grunder och omständigheter som angetts i tillståndsansökan, kompletteringar och övrig skriftväxling i anledning av denna samt vad som anförs nedan. Grunderna tar sin utgångspunkt i den ordningsföljd som följer av Miljöprövningsdelegationens beslut.

1. Försvarsmaktens yrkande rörande begränsningen i villkor 4 b

Förstahandsyrkandet

Beslutet i villkor 4 b sträcker sig utanför vad Miljöprövningsdelegationen har att bedöma i tillståndprocessen för Karlsborgs flygplats. Själva tillståndet rör flygplatsen i Karlsborg och de flygrörelser som utgår från flygplatsen, inte all verksamhet som rör sig inom kontrollzonen.

Övningar som Försvarsmakten genomför inom kontrollzonen utan direkt anknytning till start eller landning på flygplatsen, eller flygningar som enbart utgör passering av kontrollzonen, utgör inte miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap 1 § miljöbalken. Det saknas därför författningens grund för att reglera flygverksamhet såsom nu skett i villkoret. Försvarsmakten får i fråga om tolkningen här även hänvisa till Mark- och miljööverdomstolens avgörande i MÖD 2006:28 där domstolen konstaterade att färjetrafik mellan två orter inte utgjorde miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap 1 § miljöbalken, d v s den rörliga verksamheten utanför de angivna fastigheterna kan inte utgöra miljöfarlig verksamhet.

De farhågor som uttryckts avseende buller nattetid med anledning av låghöjdsflygningar hanteras i tillståndsprövningen i villkor 5 och bemöts nedan, men det framkommer i såväl ansökan som kompletterande skrivelser att de bullerkänsliga områdena till största del undviks.

Ett villkor om starkt begränsad lågflygning kommer ha en mycket negativ effekt på Försvarsmaktens förmåga att utföra sin verksamhet, framförallt utbildning och träning av helikopterpiloter och samövning med markförband på Karlsborgs flygplats. Samtliga övningsmoment som Helikopterflottiljen utför kräver flygning på under 500 meters höjd inom kontrollzonen.

Försvarsmaktens helikoptertrafik flyger normalt på 100 meters höjd. Om helikoptrarna ska flyga på 500 meter så tvingas flygplan upp på ytterligare högre höjd, eftersom separationen mellan flygplan och helikopter av flygsäkerhetsskäl oftast sker i höjddled. Det är mycket svårt för en helikopter att hålla en flyghöjd på 300 meter vid dåligt väder, än mindre över 500 meter.

Villkoret gäller begränsning av flygningar nattetid på låg höjd inom flygplatsens kontrollzon. Begreppet kontrollzon är definierat i luftfartslagsstiftningen. En kontrollzon är öppen då kontrollorganet, d v s flygledartornet är bemannat. Vid

Karlsborgs flygplats är tornet inte bemannat under majoriteten av nätterna under ett kalenderår. Det finns således ingen kontrollzon nattetid. Kvarstår villkoret kan helikoptrar komma att behöva flyga utanför kontrollzonen, vilket kan orsaka mer buller i andra delar av närliggande område.

De bostäder som främst blir påverkade av buller ligger i nära anslutning till flygplatsen och påverkas främst vid start och landning av flygfarkoster. Villkoret 4 b om begränsad lågflygning påverkar således inte bullernivån i någon större omfattning.

Försvarsmakten gör bedömningen att med villkoret, såsom det är utformat, får till konsekvens att Försvarsmakten inte kan utföra sina grundläggande uppgifter, vilket skulle ge men för Försvarsmaktens vidmakthållande och utvecklande övningsträning över tid vid Karlsborgs flygplats.

Sammanfattningsvis saknas grund för det krav som uppställts i villkor 4 b, varför villkoret ska utgå i sin helhet.

Andrahandsyrkandet

För det fall domstolen finner att villkoret bör kvarstå inom ramen för tillståndet för Karlsborgs flygplats bör villkoret istället formuleras enligt följande.

*Övningar med flygning på låg höjd inom flygplatsens kontrollzon får ske högst 30 nätter (22.00–06.00) om året. Därutöver får övning med fallskärmsfällning ske under högst 40 nätter per år mellan Karlsborgs flygplats och Flugebyn. Med lågflygning avses flygning på höjd under 500 meter över havet. Villkoret gäller inte då flygsäkerheten kräver flygning på låg höjd. **Undantaget från villkoret är lågflygning genomförd med helikopter och UAV.***

Villkorspunkten 4 b har en negativ påverkan på Försvarsmaktens behov av övning och träning med helikopter och övriga flygfarkoster vid Karlsborgs flygplats. Flygövningar på låg höjd sker i samband med s.k. visuell landning, d v s landning utan instrumenthjälpmedel, då inflygning till flygplatsen kan ske under molntäcket. Detta får anse täckas under begreppet flygrörelse, men det finns oklarheter huruvida det enligt det överklagade villkoret utgör en övning, varför det föreligger skäl att i andra hand ändra aktuell villkorspunkt i enlighet med Försvarsmaktens yrkade behov om 30 nätter om året samt med undantag för helikoptrar och UAV.

Till detta kommer att Försvarsmaktens övningar inte heller nödvändigtvis behöver vara kopplade till Karlsborg flygplats, utan sker ofta inom ramen för annat tillstånd, t.ex. på närbeläget skjutfält.

Sammanfattningsvis ger det föreslagna villkoret en mer rimlig begränsning av lågflygning inom kontrollzonen som enklare kan efterföljas av Försvarsmakten



och som täcker in det behov som Försvarmakten har av flygning på låg höjd vid och omkring Karlsborgs flygplats.

2. Försvarmaktens yrkande rörande begränsningen i villkor 5

Förstahandsyrkandet

Miljöprövningsdelegationen har formulerat ett antal gränser för när bullerbegränsande åtgärder blir nödvändiga. Försvarmakten anser att tillståndsgiven villkorpunkt med anledning av flygplatsens tillståndsgivna verksamhet är onödig och oskälig. Karlsborgs flygplats och den verksamhet som Försvarmakten bedriver där är varken att jämföra med den flygverksamhet som Försvarmakten bedriver vid en flygflottilj eller den civila flygverksamheten som sker vid de civila flygplatserna Arlanda, Landvetter och Trollhättan-Vänersborg. Några skäl till bullerbegränsande åtgärder föreligger inte.

Försvarmaktens bedömning idag är att, utifrån den sökta mängden flygrörelser och enligt bullerutredningen i ansökan, ingen bostad kommer att utsättas för buller överstigande momentannivån 70 dB(A) mer än tre gånger per natt under 150 nätter eller därutöver. Försvarmakten ser med den begränsade verksamheten på flygplatsen ingen anledning att föreskriva ekvivalentnivån FBN 55 dB(A) som gräns för eventuella isoleringsåtgärder.

Vid flottiljflygplatser har gränsen för isoleringsåtgärder angetts till momentana utomhusnivån 90 dB(A) för bostäder som berörs minst 450 gånger per år. Försvarmakten bedömer enligt bullerutredningen i ansökan att inga permanentbostäder i närheten av flygfältet skulle beröras av denna omfattning. Försvarmakten har redan åtagit sig att begränsa flygningar över bullerkänsliga områden, se s.19-22 i verksamhetsbeskrivningen i tillståndsansökan. Det är främst boende i anslutning till själva flygfältet som blir påverkade av bullret, då vid start och landning av flygfarkoster. I fråga om störningar för människor av flygbuller får Försvarmakten hänvisa till prop. 1993/94:215, Handlingsplan mot buller, sid 40, sjunde stycket:

”Det finns ett övergripande samhällsintresse av att Försvarmakten effektivt bl.a. kan utbilda och öva krigsförband i fred. Buller är därför ett område där, enligt regeringens mening, toleransen måste vara högre i förhållande till det militära försvaret än i förhållande till annan verksamhet i samhället. I det fortsatta detaljarbetet med att begränsa buller från militär verksamhet är det nödvändigt att detta beaktas”.

Det är inte skäligt att jämföra Karlsborgs flygplats med en civil flygplats och villkora bullerbegränsningar därefter, vilket Miljöprövningsdelegationen har anfört på s. 58 i beslutet. På Karlsborgs flygplats har Försvarmakten kontinuerligt bedrivit verksamhet sedan 1939, och ända fram till nedläggningen av Västgöta flygflottilj F 6 år 1994 i betydligt större omfattning än det nu yrkade tillståndet.



Den militära verksamheten vid Karlsborgs flygplats är av mindre omfattning jämfört med verksamheten vid Försvarsmaktens flottilflygplatser, där flygningar med militära jetflygplan förekommer i huvudsak under de flesta dagarna på året. Kraven vid bedömning huruvida bullerisolerade åtgärder är nödvändiga vid Karlsborgs flygplats bör heller inte jämföras med en civil flygplats.

Det framgår av Försvarsmaktens verksamhetsbeskrivning att det framförallt är helikopterrörelser som kommer vara aktuella på Karlsborg flygplats. I bullerutredningen anges att bostäder främst kan bli utsatta för buller från jetflygplan, vilket förekommer i betydligt mindre utsträckning.

De flygvägar som används vid flygrörelser på flygplatsen har använts under lång tid. Dessa är valda utifrån att åstadkomma så lite buller som möjligt och har under årens lopp förändrats för att bemöta klagomål som inkommit.

Andrahandsyrkandet

Såsom villkorspunkten 5 är utformad i beslutet kommer bullerisolerade åtgärder bli aktuella vid tolv tillfällen årligen överstigande 90 dBA nattetid. Aktuellt tillstånd beviljar Försvarsmakten 945 rörelser nattetid och även om merparten kommer att vara helikopterrörelser så förekommer även jetflygplan.

I bullersamordningens slutbetänkande "Flygbuller och bostadsbyggande" (SOU 2013:67) lämnas förslag till ny förordning om flyg- och industribuller rörande civil verksamhet där riktvärdet maximal ljudnivå 45 dB(A) inomhus preciseras till att gälla en bullernivå som nattetid överskrids högst tre gånger räknat som årsmedelvärde. Motivet för att tillåta upp till tre överskridanden var att det inte bedömdes rimligt att maximal ljudnivå 45 dB(A) aldrig skulle få överskridas. Värdet FBN 55 dB(A) är ett väsentligt strängare målvärde än ekvivalent ljudnivå 55 dB(A), eftersom kvälls- och natthändelser viktas vid beräkning enligt FBN.

Det innebär att mer omfattande åtgärder behöver vidtas på byggnader för att få ner målvärdet till FBN 55 dB(A) i förhållande till ekvivalent ljudnivå 55 dB(A). Därtill innebär villkoret 5 a. att bulleråtgärder skulle behöva vidtas i uppåt 80 småhus och ca 15 fritidshus, om det utlöses, vilket för Försvarsmakten innebär en oskälig kostnad med hänsyn till hur villkor har formulerats för Försvarsmaktens verksamhet vid liknande flygplatser där militär verksamhet bedrivs, exempelvis Visby flygplats. Villkoret, som det nu är utformat, är inte i linje med lagstiftarens avsikt att inte reglera militär flygtrafik och buller på samma sätt som den civila luftfarten.

Försvarsmakten bestrider också skäligheten och grunden till de 12 tillfällena nattetid (22.00–06.00) som framkommer i bullervillkor 5 b.

Miljöprövningsdelegationen har inte motiverat detta tal. Försvarsmakten ifrågasätter om det finns någon undersökning som visat att 12 tillfällen per år är en gräns för hälsopåverkan. Försvarsmaktens verksamhet vid Karlsborgs flygplats är inte lika intermitterant som vid Försvarsmaktens flygflottiljer,



att ålägga Försvarsmakten bullerbegränsande åtgärder baserat på FBN-kurvan är således inte representativt varför Försvarsmakten framställer ett andrahandsyrkande.

Försvarsmaktens förslag till villkor i andrahandsyrkandet grundar sig på antalet flygrörelser och baseras utifrån det villkor som antagits för den militära verksamheten på Swedavias flygplats på Gotland, F 17G, en annan militär flygplats som inte utgör en flygflottilj. Ett liknande bullervillkor (som Försvarsmaktens andrahandsyrkande) är betydligt mer rimligt utifrån de förutsättningar som lagstiftaren uppsatt för verksamheten som bedrivs på Karlsborgs flygplats.

3. Försvarsmaktens yrkande rörande utredningsvillkor 2

På flera platser i Sverige där brandsläckningsskum har hanterats, har poly- och perfluorerade alkylsubstanser (PFAS) påvisats i jord, grund- och ytvatten. I Försvarsmaktens verksamhet har brandsläckningsskum använts vid släckning av petroleumbränder. Försvarsmakten utreder redan, i rollen som verksamhetsutövare, om användning av brandsläckningsskum har resulterat i förorening av mark och vatten vid Karlsborg flygplats. Utredningar har genomförts sedan år 2014 i varierande omfattning i jord, grund- och ytvatten.

Höga halter av PFOS och andra PFAS har uppmätts i grundvattnet men sammantaget har resultatet av provtagningar hittills visat att det i dagsläget inte pågår någon betydande transport av PFAS via grundvatten från flygplatsområdet mot Bottensjön, det kan däremot inte helt uteslutas. Försvarsmakten genomför därför nu fortsatta undersökningar inom ramen för egenkontroll och tillsyn för att i dagsläget få en bättre bild av föroreningens totala utbredning. Försvarsmaktens utredningsarbeten av PFAS kring Karlsborgs flygplats är som anförts ovan ett pågående tillsynsärende sedan 2014. Aktuell Länsstyrelse hålls informerad om utredningarna. Försvarsmaktens utredningar handläggs idag hos tillsynsmyndigheten, Försvarsinspektören för hälsa och miljö.

Även löpande drift och underhåll av flygplatsens infrastruktur och i vilken mån denna kan tänkas påverka spridning av PFAS är en tillsynsfråga, där även Fortifikationsverket som fastighetsförvaltande myndighet har en huvudroll.

Några skäl till att särskilt reglera Försvarsmaktens utredningar i ett tillståndsbeslut föreligger inte. Villkoret är därtill alltför omfattande och till viss del inte tekniskt genomförbart.

4. Försvarsmaktens yrkande angående verkställighet

Regeringen har krav på Försvarsmaktens övningsverksamhet och på grund av detta har Försvarsmakten ett behov av att omgående få påbörja den tillståndsgivna verksamheten vid Karlsborgs flygplats.

I det senaste försvarpolitiska inriktningsbeslutet konstaterade regeringen att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats, vilket innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. I propositionen redovisar därför regeringen en inriktning för att stärka den svenska försvarsförmågan och öka den operativa förmågan i krigsförbanden fr.o.m. 2016 t.o.m. 2020. Regeringen fastslår att en del i denna förmågeuppbyggnad bygger på att Försvarsmaktens övningsverksamhet ökas (Prop. 2014/15:109, s. 1-2). När det gäller kraven på Försvarsmaktens övningsverksamhet framhåller regeringen bland annat följande i propositionen.

Försvarsmaktens samlade operativa förmåga bygger på att det finns samövade krigsförband och att det finns kunskaper och planer på hur stridskrafterna ska användas på ett effektivt sätt. Förmågan utvecklas bl.a. genom utbildning och övning och den förstärks av deltagande i nationella och multinationella operationer. Regelbundna krigsförbandsövningar av hela krigsförband är avgörande för att utveckla och vidmakthålla krigsförbandens förmåga. Övningsverksamheten prioriteras därför i försvarsinriktningsperioden. För att successivt bygga upp den efterfrågade operativa förmågan bör större kvalificerade stridskraftsgemensamma försvarsmaktsövningar genomföras regelbundet. Det skapar tydliga mål för utvecklingen av krigsförbanden samtidigt som övningarna kan användas för värdering av förbandens krigsduglighet.

För aktuellt ärende innebär detta att flygverksamhet på flygplatsen i Karlsborg behöver utökas och fortsätta att utvecklas.

Försvarsmakten har idag mycket begränsade möjligheter att fördela verksamhet från Såtenäs och öva vid annan flygplats efter avveckling av ett antal tidigare flygbaser. I Karlsborg övas, tränas och utbildas piloter och annan personal under såväl dag- som nattetid. I Karlsborg är även Försvarsmaktens specialförband lokaliserade. För att dessa ska kunna upprätthålla nödvändiga färdigheter måste övningsverksamhet kunna bedrivas även kvälls- och nattetid. Försvarsmakten har således behov av kunna nyttja Karlsborgs flygplats i enlighet med sökt och här överklagad verksamhet.

Om verksamheten skulle begränsas tidsmässigt under dygnet får detta en direkt påverkan på förbandens möjlighet att lösa av regeringen ställda uppdrag samt att upprätthålla sin operativa förmåga. Försvarsmakten har därför ett behov av att omgående få påbörja den tillståndsgivna verksamheten vid Karlsborgs flygplats.

5. Försvarsmaktens yrkande rörande igångsättningstiden

Miljöprövningsdelegationen har inte närmare motiverat varför verksamheten enligt tillståndet ska ha satts igång senast ett år efter att beslutet vunnit laga kraft.

Innan Försvarsmaktens utökning av verksamheten kan ske enligt ansökan behöver ett antal ombyggnader och utbyggnader av flygplatsen ske. De flesta behövs av miljö- eller flygsäkerhetsskäl. Dessa infrastrukturprojekt har senarelagts med anledning av den utdragna tiden för prövningsprocessen i anledning av Länsstyrelsens tidigare avvisning av tillståndsansökan samt det merarbete som tillkommit med anledning av de särskilda utredningarna av PFAS-förekomst som skett på flygplatsen. Aktuell tillståndsansökan ingavs år 2010 och Försvarsmaktens utredningar av förekomst av PFAS vid Karlsborgs flygplats påbörjades som nämnts ovan år 2014.

För att kunna hantera de planerade infrastrukturprojekten vid Karlsborgs flygplats har Försvarsmakten därför ett behov av att igångsättningstiden förlängs till tre år efter att detta beslut vunnit laga kraft.

Fullmakt bifogas. Fullmakt i original insänds per post.

Kommunicering i ärendet sker till ledr-mpe@mil.se

Weinmann, Lina

Chef för Försvarsmaktens Miljöprövningsenhet

Handlingen är fastställd i Försvarsmaktens elektroniska dokument- och ärendehanteringssystem.

Sändlista

Mark- och miljödomstolen

För kännedom

Fö

HKV LEDS JUR

SFL

HKV PROD RPE INFRA

Flygstaben

K 3

F7

Hkpflj