

Remissyttrande avseende överklagande av Länsstyrelsens i Östergötlands län beslut om upphävande av att anta detaljplan för del av kvarteret Ostkupan 1:2 i Ryd, Linköpings kommun

Boverkets ställningstagande

Boverket anser att Länsstyrelsen i Östergötlands beslut ska upphävas.

Ärendet

Kommunfullmäktige i Linköpings kommun beslutade den 5 november 2019 att anta detaljplan för del av kv Ostkupan 1:2 m.fl. Detaljplanens syfte är att möjliggöra förtätning av bostäder i fyra till fem våningar i anslutning till befintlig bebyggelse. Ett exempel har tagits fram på hur området kan bebyggas med cirka 200 studentlägenheter. Länsstyrelsen Östergötland beslutade den 24 januari 2020 att upphäva kommunfullmäktiges antagandebeslut. Länsstyrelsens beslut har överklagats och regeringen har anmodat Boverket att yttra sig i ärendet.

Kommunens inställning

I sammanfattningen till detaljplanen anføres att planområdet ligger inom Försvarsmaktens definierade influensområde för Malmen flottilflygplats. Den planerade bebyggelsen kommer inte att utsättas för flygbuller som överskrider FBN 55 dBA och är enligt kommunens inriktning lämplig att bebygga med bostäder. Plankontoret bedömer att förslaget till förtätning av bostäder inom detaljplaneområdet inte påtagligt påverkar Försvarsmaktens anspråk på riksintresset för totalförsvaret eller försvårar utnyttjandet av totalförsvarets anläggning Malmens flottilflygplats. Plankontoret anser att planförslaget har tagit hänsyn till riksintresseanspråket för totalförsvaret och att riksintresset inte utgör ett hinder för att genomföra detaljplanen.

Om flygbuller skriver kommunen i detaljplanen bland annat följande. I den översiktliga planeringen behandlas flygbuller i "Gemensam översiktsplan för Linköping och Norrköping" inklusive bilagan "Riksintressen i Linköpings kommun" (antagen 2010), i "Översiktsplan för staden Linköping" (antagen 2010) samt i "Översiktsplan för landsbygden och småorterna" (antagen 2014). Planerna innebär att Linköpings kommun tillämpar Boverkets allmänna råd (2009:1) Flygbuller i planeringen. Den trafikbullerförordning (2015:216) som regeringen fattade beslut om år 2015 omfattar inte militärt flyg. Linköpings kommun tillämpar därför fortfarande Boverkets allmänna råd för flygbuller när det gäller militärt flyg.

Försvarsmaktens inställning

Försvarsmakten anför följande. Detaljplanen möjliggör tillkomst av störningskänslig bebyggelse i ett område som utsätts för bullernivåer överskridande L_{Amax} 80 dBA från verksamhet vid riksintresset Malmens flottiljflygplats. Att anta en sådan detaljplan riskerar att påtagligt skada riksintresset.

Malmens flottiljflygplats är en av få kvarvarande militära flygplatser och dess värde består bl.a. av möjligheten att utbilda flygförare, genomföra transportflygverksamhet samt den flygutprovning som genomförs av FMV. Vidare utgör den basering för huvuddelen av helikopterflottiljen och mycket omfattande samhällsinvesteringar har gjorts i flygplatsen. Flygplatsen har en omgivningspåverkan i form av buller och den verksamhet som bedrivs kräver miljötillstånd. Planområdet utsätts för buller överskridande L_{Amax} 80 dBA från verksamheten vid Malmens flottiljflygplats.

I Försvarsmaktens riksintressekatalog redovisas bakgrunden till att L_{Amax} 80 dBA används som avgränsning för det område inom vilket Försvarsmakten motsätter sig tillkomst av störningskänslig bebyggelse. Bakgrunden till den valda nivån är å ena sidan Naturvårdsverkets allmänna råd för flygplatser (NFS 2008:6) där gällande riktvärde för buller utomhus vid störningskänslig bebyggelse är L_{Amax} 70 dBA, och å andra sidan åtgärdsgränsen, L_{Amax} 90 dBA, för bullerisolering av permanentbostäder enligt gällande miljötillstånd för flottiljflygplatserna. Av proposition 1993/94:215, Handlingsplan mot buller, framgår också att toleransen mot buller från militär verksamhet bör vara något högre än från annan verksamhet. Detta med anledning av det allmänna intresset att Försvarsmakten effektivt ska kunna utbilda och öva krigsförband i fredstid. Med dessa förutsättningar har Försvarsmakten bedömt att en rimlig avgränsning av påverkansområdet är beräknad utomhusnivå L_{Amax} 80 dB.

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen Östergötland beslutade den 24 januari 2020 att upphäva kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplan för del av Ostkupan 1:2 m.fl. i Ryd. Som skäl för sitt beslut anförde länsstyrelsen följande.

Malmens flygplats har av Försvarsmakten pekats ut som riksintresse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap. 9 § miljöbalken. Påverkansområdet för buller utgår från det tillståndsbeslut som meddelats för flygplatsen av

Länsstyrelsen i Östergötland den 17 december 2004 med ändring i viss del av regeringen den 22 maj 2008. För verksamhet på Malmens flygplats omfattas flygverksamhet med 42 000 flygrörelser per år, varav 24 500 flygrörelser med skolflygplan och 16 000 rörelser med helikopter, 3 700 rörelser med transport- och specialflygplan samt 3 000 rörelser med stridsflygplan. Verksamheten pågår såväl dagtid som kvällstid och påverkar därmed bebyggelseplaneringen i flygplatsens närhet, både beträffande flygbuller och hinderfrihet. Påverkansområdet för buller har av Försvarmakten definierats som beräknade utomhusnivåer på LAmax 80 dBA för det definierade flygvägssystemet. Värdebeskrivningen anger att påtaglig skada på riksintresset kan uppstå då åtgärder medför direkta eller indirekta hinder för vilken verksamhet som kan utföras på eller kring flygplatsen. Exempel på sådan åtgärd är uppförande av ny, alternativt större förändringar av befintlig störningskänslig bebyggelse inom det område som utgör påverkansområde för buller eller annan risk.

Avgörande för bedömningen av planens lämplighet är i detta fall vilken påverkan den föreslagna bebyggelsen kan antas få på riksintresset. Här måste hänsyn tas till beslutets prejudicerande effekt och de långsiktiga behoven av att nyttja flygflottiljflygplatsen.

Försvarmakten motiv för gränsdragning av påverkansområdet bygger på tidigare tillståndsbeslut för flygplatsen som reglerar antal tillåtna flygrörelser över 80 dBA maxnivå. Vid en eventuell framtida ny miljöprövning kan, enligt Försvarmaktens resonemang, kraven på bullerfrihet komma att höjas om fler bostäder har etablerats inom påverkansområdet.

Mot bakgrund av att det råder skillnader i regleringen avseende bullerriktvärden mellan olika slags flygverksamhet ser länsstyrelsen oklarheter i hur riksintresset bör tillämpas när det gäller önskemål om nya tillskott av bebyggelse. Hur framtida miljömyndigheter kommer att tolka kraven på militär flygverksamhet i förhållande till de krav som ställs på civila flygplatser är okänt men med beaktande av såväl prejudicerande effekter som flygplatsens långsiktiga behov kan det i vart fall inte uteslutas att ett genomförande av detaljplanen kan komma att försvåra flygplatsens framtida utnyttjande. Kommunen har vid planläggningen inte visat att det finns platsspecifika behov av att bygga just i det område som omfattas av den aktuella detaljplanen. Länsstyrelsens bedömning är att riksintresset väger tyngre i detta fall.

Aktuella bestämmelser

Enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska planläggning och ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas.

Enligt 2 kap. 5 § 1 och 4 PBL ska vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet och möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar.

Enligt 11 kap. 10 § PBL ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut bland annat om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses eller att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet. Om beslutet har en sådan innebörd ska länsstyrelsen enligt 11 kap. 11 § PBL upphäva kommunens beslut.

Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår följande. Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttaga de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Enligt 3 kap. 9 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader (trafikbullerförordningen) gäller enligt 1 § 4 stycket inte buller från militära luftfartyg som utför flygningar för militära ändamål.

Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprövning av flygplatser, NFS 2008:6, upphävdes den 7 december 2018.

Boverkets allmänna råd (2009:1) om lokalisering av bostäder i områden utsatta för flygbuller upphävdes från och med den 1 februari 2017.

Boverkets bedömning

Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprövning av flygplatser, NFS 2008:6, och Boverkets allmänna råd (2009:1) om lokalisering av bostäder i områden utsatta för flygbuller är båda upphävda och kan därmed inte ligga till grund för bedömning av frågan i ärendet.

Den nu aktuella planen ligger inom ett område som Försvarsmakten definierat som påverkansområde för riksintresset Malmens flottflygplats. Påverkansområdet utgör en signal till de planerande myndigheterna att det kan föreligga risk för att åtgärder inom påverkansområdet kan leda till påtaglig skada för riksintresset eller medföra sådana restriktioner för den verksamhet som bedrivs

inom riksintresset så att skada uppstår. En åtgärd inom ett påverkansområde utgör inte per automatik en skada på riksintresset.

Länsstyrelsen anför som skäl för sitt beslut att utifrån såväl prejudicerande effekter som flygplatsens långsiktiga behov kan det inte uteslutas att ett genomförande av detaljplanen kan komma att försvåra flygplatsens framtida utnyttjande.

Detaljplanen innebär tillskott av bostäder genom förtätning av befintlig bebyggelse inom det av Försvarsmakten definierade påverkansområdet. När risken för kumulativ skada bedöms så behöver man ta ställning till hur sannolikt det är att en viss åtgärd följs av flera likartade. Det kan till exempel hänga samman med exploateringsstrycket inom det aktuella området (jfr. prop. 1985/86:3, s. 175). En påtaglig skada kan uppkomma genom summan av ett antal likartade åtgärder som betraktade var för sig inte innebär någon påtaglig skada. Vid en bedömning av om en åtgärd medför en påtaglig skada så behöver också konsekvenserna för efterföljande beslut beaktas.

Enligt rättspraxis ska lika fall bedömas lika. Det innebär att en åtgärd kan anses medföra en påtaglig skada om den får en praxisbildande effekt, dvs. kan komma att användas som argument för att tillåta liknande åtgärder som tillsammans kommer att medföra en påtaglig skada. I föreliggande fall skulle detaljplanen kunna upphävas med motivet att bebyggelsestryck och principer om lika-behandling kan antas leda till ytterligare detaljplaner av motsvarande slag som i det aktuella ärendet, med antagandet att det kommer att leda till en påtaglig skada på utnyttjandet av Malmens flygflottiljflygplats. Då bör redan den första detaljplanen nekas.

Det förutsätter dock att påverkan är så förutsebar och tydlig att det går att dra slutsatser om påtaglig skada skapas av en, två eller flera planer av liknande prägel. Allmänna farhågor om framtida påverkan på riksintresset kan inte, enligt Boverkets mening, läggas till grund för att slå fast en påverkan på riksintresset. Det innebär att varje detaljplan ska ses i ljuset av aktuella omständigheter och pågående eller åtminstone prognosticerad omgivningspåverkan samt gällande rättsläge.

Militär flygverksamhet är uttryckligen undantagen från regleringen i trafikbulförordningen. Militär flygverksamhet regleras istället med stöd av allmänna bestämmelser om att förebygga bullerstörningar i plan- och bygglagen och miljöbalken i de miljötillstånd som gäller för respektive verksamhet. Militär flygverksamhet vid flottiljer och baser, har reglerats med hänsyn till flygrörelser, flygtider, flygvägar och typer av flygplan.

De riktvärden som miljötillstånden 2004 och som efter prövning av regeringen senast fastställdes 2008, inbegriper värde för maximal (momentan) ljudutbredning enligt LMax-modellen. Vid en beräknad maximal ljudnivå som uppgår till 90 dBA och därutöver är Försvarsmakten skyldig att vidta ljudreducerande åtgärder i permanentbostäder i flygplatsens omgivningar. Momentan ljudnivå inomhus ska inte överstiga 60 dBA. Undantag från riktvärdena gäller vid

rotestart (två flygplan) och vid användning av efterbrännkammare. Ljudreducerande åtgärder ska också vidtas av Försvarmakten vid befintliga lokaler för skolundervisning och vård om den beräknade momentana ljudnivån överskrider 85 dBA. Inomhusvärdena i sådana lokaler ska inte överskrida 55 dBA.

I Linköpings kommuns kartering över påverkansområde finns två linjer angivna, en för maximalnivån 70 dBA och en för 80 dBA. Dessa linjer har framtagits utifrån Försvarmaktens underlag. Försvarmakten har därtill angett ett s.k. influensområde motsvarande 80 dBA maximalnivå som avviker från kommunens. Samtliga linjer avviker från miljötillståndets maximalnivåer för påverkansområdet på 90 dBA.

Boverket kan inte finna att Försvarmakten i konkreta termer har förutsett eller meddelat sådana förändringar vid Malmens flottiljflygplats endera vad avser flygplansrörelser, flygvägar, osv alternativt sådan utvidgning av verksamheten, i närtid eller i framtid, som förutsätter tillgång till ökat luftrum och ett mer extensivt påverkansområde än vad nuvarande L_{Amax}-värdet 90 dBA ger vid handen. Boverket anser därför att prövningen ska göras mot nu gällande miljötillstånd. Vid en sådan prövning ser inte Boverket att planen utgör fara för bullerstörningar som innebär risk för människors hälsa och säkerhet, och därmed föreligger inte heller påtaglig skada på riksintresset. Planen kan därmed inte anses påtagligt försvåra utnyttjandet av Malmens flottiljflygplats. Boverket anser därför att länsstyrelsens beslut ska upphävas.

I detta ärende har rättschef Yvonne Svensson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Verksjurist Carl-Magnus Oredsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Kerstin Hannrup Broad, utredare Kajetonas Ceginskas och jurist Jörgen Lundqvist deltagit.

Yvonne Svensson
rättschef

Carl-Magnus Oredsson
verksjurist