

Staffan Westerlund, professor em
IMIR Institutet för miljörett
Stora Åmyra
743 71 Björklinge

018 376047
staffan.westerlund@imir.com

Överklagande

Härmed överklagas **tillståndet enligt miljöbalken till befintlig och utökad flygplatsverksamhet m.m. vid Uppsala flygplats (Ärna) på fastigheterna Fullerö 18:48, Gesvad 1:4, Ärna 5:1, 5:15 och 5:16 i Uppsala kommun**, givet 17 mars 2010 av Miljöprövningsdelegationen vid Uppsala länsstyrelsen, dnr 551-14077-07.

Vår motpart är Staten genom Försvarmakten, Högkvarteret (HKV), statens ombud är advokaterna Åke Lewensjö och Malin Wikström vid Gärde Wesslau Advokatbyrå, Kungstorget 2, 411 17 Göteborg.

De som klagat är förutom Uppsala naturskyddsförening och naturskyddsföreningens länsförbund de personer och organisationer som anges i *bifogade lista och därtill hörande fullmakter*.

Om någon ytterligare person ber mig företräda denne, kommer detta överklagande att kompletteras.

Stora Åmyra 12 april 2010

Staffan Westerlund

Introduktion

1. Strax före andra världskrigets slut invigdes som en militär flygplats Ärna strax norr om Uppsala tätort och väster om Gamla Uppsala. På den tiden gällde det propellerflygplan. Sedermera övergick man mer och mer till jetflyg och dagens tillståndsläge (enligt miljöskyddslagen) avser också Gripenflygplan.

2. Flygplatsens framtid har varit föremål för en hel del diskussioner och en tid var försvaret helt enkelt inne på att lägga ner hela alltet. Emellertid gick Uppsala Air fram med en idé om att utveckla Ärna för lågprisflyg och försvaret har, som vi uppfattar läget, sedermera ändrat sig om Ärna, nu i syfte att åstadkomma en blandad användning av flygplatsen, dels för visst militärt flyg, dels för civilt lågtrafikflyg. Ansökan om ändring av tillstånd i den riktningen gick in till länsstyrelsens miljöprövningsdelegation 2007. Delegationen fattade sitt tillståndsbeslut 17 mars 2010. Det är det beslutet som detta överklagande avser.

Yrkanden

3. I första hand att tillståndsansökan avslås helt och hållet. Argumenten för detta återkommer jag till nedan. Vissa biyrkanden följer också. Lite beroende på hur ärendet sedan utvecklas, efter att försvaret har yttrat sig, kan flera yrkanden komma.

Miljökonsekvensbeskrivningen (MKB:n) har ett antal brister som jag inte avser att ta upp här, men i en muntlig förhandling.

De huvudsakliga grunderna

4. Placeringen av lågprisflyg till Ärna, helt intill Uppsala tätort, strider mot 2 kap 6 § miljöbalken som i sin tur förstärks på olika sätt genom ett antal andra regler. Jag ska nu utveckla argumenten för detta.

5. När man bedömer en plats laglighet enligt miljöbalken, ska full hänsyn tas till ett antal faktorer, där själva skötseln av flygplatsen samt flyglinjer och flygtider är särskilt viktiga. Dessa hänsyn ska tas i ljuset

av att bl.a enskildas bostäder nära Ärna påverkas, men också även många bostäder längre bort från Ärna (t.ex delar av Gamla Uppsala, Storvreta m.fl). Hänsynen ska vidare tas till huruvida det finns alternativ, och jag utgår från dels Skavsta och Västerås, dels som komplement Arlanda. Hänsyn ska också tas till huruvida det finns många företag för lågprisflyg i eller med inriktning på Sverige, och jag känner främst till ett stort sådant som inte använder Arlanda, nämligen Ryan Air, som i stället använder främst Skavsta. Uttryckt på ett annat sätt talar jag alltså om hänsyn till å ena sidan en ny slags flygverksamhet på en befintlig men ombyggd militärflygplats mycket nära, för att inte säga inne i, Sveriges fjärde stad, å andra sidan hänsynen till existensen av redan befintliga alternativ (Skavsta och Västerås samt delvis Arlanda).

6. För att tillräckligt väl kunna bedöma lokaliseringen i det enskilda fallet gäller att verksamhetens art(er) och omfattning är känd. Bevisbördan för detta ligger på sökanden, i detta fall alltså försvaret. Det som en sökande på det sättet för fram, ska som huvudregel inte kunna mildras av tillståndsmyndigheten, däremot ska det kunna skärpas. Skärpningen följer av ett antal materiella regler i till att börja med miljöbalken, som emellertid är underordnad EG-rätten om EG-rätten har hårdare eller flera slags krav. Detta gör att lämpligheten av Ärna för civilt lågprisflyg är starkt beroende av vad som ska göras där, om ansökan går igenom, och då i ljuset av alternativen. Dit hör bland mycket annat tiderna för flygningar (start och landning) samt hur flygplatsen i övrigt används, inklusive hur passagerare tar sig dit (jfr Arlandatillståndet).

I denna skrivelse ägnas själva lokaliseringsfrågan huvudintresset.

Vissa särskilda prövnings- och tillsynsfrågor

7. Ansökan avser till största delen civilt flyg men – åtminstone i dagsläget – en mer eller mindre militär flygplats, formellt sett. Det gör att prövningsordningen blir lite märklig, präglad av att det är försvaret som söker tillståndet vilket i sin tur gör att miljöprövningsdelegationen, och inte miljödomstol, är första prövningsinstans. Syftet med ansökan är i princip den civila tillkomsten, och ansökans militära del innebär mindre militärt flyg än tidigare. Om flygplatsen säljs till Uppsala Air (eller annat civilt företag), är den inte längre ens formellt militär.

Flygplatser och närboendes rättigheter

8. Artikel 8 i Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter ger bl.a ett särskilt skydd för enskildas hem – också när hemmen utgör fritidshus. Skyddet bygger bl.a på avvägningar. I samma konventions art 6 ges rätt till obunden domstolsprövning vad gäller myndighetsbeslut som kan inverka på civila rättigheter.

Bland rättsfallen ska nämnas Lopez Ostra mot Spanien, där spanska staten ålades betala skadestånd till familjen som bodde nära en reningsanläggning för avloppsvatten från skinnindustri. Vidare kan nämnas brittiska rättsfall som rör Heathrow, där frågan om avvägningar mellan flygplatsen och enskilda spelade en central roll.

Europakonventionen i fråga är sedan 1995 gällande svensk lag och enligt denna ska också Europadomstolens praxis gälla för alla stater, som konventionen gäller för.

9. Frågan om spelet mellan enskilda potentiellt skadelidande och en verksamhet bygger i fall som dessa på bl.a ett avvägningstänkande som är underordnat försiktighetsprincipen, och där samtidigt den störande verksamhetens allmännyttan spelar roll. Överfört på Ärnafrågan, ska alltså bl.a närboendes (och andras) störningsnivåer vägas mot allmännyttan av lågprisflyg på just Ärna. Eftersom det redan finns (för överskådlig tid) tillräckligt med lågprisförutsättningar vid Skavsta och Västerås (samt delvis Arlanda), bidrar inte Ärna projektet med någon specifik ytterligare allmännyttan.

Huruvida det för Uppsala som kommun medför någon allmännyttan föreligger olika uppfattningar. Så länge det finns alternativ som redan är i bruk, blir i vart fall nyttan för Uppsala – räknad brutto – inte större än nyttominskningen – brutto – för t.ex Skavsta. Den nytta som Uppsala får väger dessutom, hävdar jag, lätt jämfört med nackdelarna för samma område på grund av buller m.m.

10. Enskilda som kan påverkas av en störning från som i detta fall en flygplats har rätt till dels full och opartisk domstolsprövning, dels att materiella regler som ger tillräckligt skydd för dem finns och kan tillämpas. I Ärnafallet blir det alltså 2 kap 6 § miljöbalken med en mängd därtill kommande ytterligare regler som spelar den sistnämnda, materiella rollen.

Kan det formella att försvaret söker tillstånd till civilt flyg innebära att rättigheter för närboende just därmed försämras?

11. Sakläget i fallet utgår från en befintlig militär flygplats som under en tid avsågs läggas ner, men där ett civilt bolag, Uppsala Air, gick in och föreslog att här skulle i stället civilt lågprisflyg användas. Försvaret har därefter delvis ändrat sig vad gäller sin del av flygplatsverksamheten. Formellt är det än så länge en militär flygplats. Sakligt sett ska dess huvudanvändning i fortsättningen vara civil.

Den tidigare nämnda europakonventionen har genom praxis hos Europadomstolen mycket tydligt preciserat, i för många en skärpande riktning, enskildas rättigheter vad gäller bl.a deras hem i förhållande till verksamheter som påverkar dessa. Miljöbalkens 2 kap 6 § ger fullt uttryck för sådana avvägningar samtidigt som den inte ger uttryck för att just den militära inriktningen i Ärnafallet skulle mildra de enskildas rättigheter.

Det finns ingen rättsregel som kan åberopas i strid mot detta, eftersom försvarets tidigare inställning har varit att flygplatsen för deras del kan läggas ner. Flygplatsen har alltså inte en given, militär betydelse numera. Dess civila betydelse kunde vara mer märkbar om varken Skavsta eller Västerås fanns. Men de finns. Ärna som civil flygplats ska därför enligt huvudregeln i 2 kap 6 § bedömas mot alternativ nämnda tidigare i denna skrift.

Kan det formella att försvaret söker tillstånd till även civilt flyg innebära att just därför ideella organisationer inte får överklaga?

12. Ett annat sätt att uttrycka det som jag behandlade i föregående avsnitt är att beteckna Ärna-ärendet som ett hybridärende, med civilflyg som huvudinriktning och där det finns alternativ som redan är i verksamhet. Såvitt jag kan se i Århuskonventionen, finns dels undantaget om "Internationella förhållanden, det nationella försvaret eller allmän säkerhet" i art 4, 4 b, dels art 6 1 c: "... som tjänar det nationella försvarets syften, om parten anser att en sådan tillämpning skulle inverka menligt på dessa syften". Hybridkaraktären på Ärnafallet, förstärkt med hänsyn till att det redan finns goda alternativ, gör att ingen av dessa aspekter vore rationell, i synnerhet inte om man beaktar

Europakonventionens utveckling när det gäller bl.a närboendes rättigheter i tillståndsärendet etc.

Min slutsats är därmed enkel: Uppsala naturskyddsförening har full talerätt. Länsförbundet har också full talerätt.

Enskildas talerätt om vi bortser från avsnitt 12

13. Talerätten handlar om rätten att delta i ärenden som parter eller motsvarande, inklusive rätten att överklaga. Ett överklagande innebär att man går till – ytterst – domstol och ber denna granska huruvida ett beslut är lagligt eller inte. Nationell rätt ska ha klarat av rent militära frågor. I nu aktuellt Ärnaärende är den civila sidan den tunga. Men även om så inte vore fallet, får ändå enskilda enligt europakonventionen överklaga beslut m.m, således även det beslut som nu överklagas.

Kan en (senare) försäljning av flygplatsen till ett civilt organ innebära att tillståndet ska omprövas?

14. Frågan är intressant förutsatt att man anser att dagens ansökan ska prövas som en militär sådan. Hybridförhållandena gör att en militär prövning av (omfattande) civilt flyg skulle kunna leda till något (delvis) annat än en vanlig civilt miljörettslig prövning. Om så är fallet, måste en senare försäljning av flygplatsen till ett civilt organ medföra en full omprövning av hela tillståndet.

Om ansökan prövas och godkänns som en militär sådan, **yrkas härmed** att det i beslutet också anges att en senare försäljning av flygplatsen kräver en full omprövning av hela tillståndet.

Kan en (senare) försäljning av flygplatsen till ett civilt organ innebära att inte längre Generalläkaren, utan vanliga miljötillsynsorgan, därefter ska ha tillsynen?

15. Om dagens ansökan prövas som en militär sådan, samtidigt som det gäller en hybridverksamhet, och verksamheten sedan övergår till civilt organ, måste en senare försäljning av flygplatsen leda till utbyte på tillsynssidan från Generalläkaren till vanliga miljöövervakningsmyndigheter.

Om ansökan skulle godkännas som en helt eller delvis militär sådan, trots dess hybridinriktning, **yrkas härmed** att det i beslutet också anges att en senare försäljning av flygplatsen medför en full flyttning av miljötillsynen till vanliga miljöövervakningsmyndigheter.

Vissa grundläggande tillåtlighetsfrågor

16. Flygplatsen vid Ärna är given geografiskt. Den har två landningsbanor. Dessa behöver byggas ut i sidled m.m för att komma upp i modern civil säkerhetsnivå.

På flygplatsen finns militära anläggningar men i det stora hela inte civila. Sådana måste alltså byggas.

17. Inflygningarna och utflygningarna är vad gäller flygplatsen närhet bundna av de två banorna. Flygplatsens faktiska läge kommer även att inverka på marker och bebyggelse bortom flygplatsens närmaste grannskap även om där lederna kan placeras över mer glesbebyggda områden.

Detta kommer att leda till ändrade bullerförhållanden för betydligt fler människor än bara dem, som det förefaller att länsstyrelsens miljöprövningsdelegation har räknat med när det gäller vilka som är sakägare i ärendet.

18. Bland mycket annat kommer det riksintressanta Gamla Uppsala att förändras bullermässigt. Det ligger näst intill kloss i kloss med Ärna. Boendeförhållanden och riksintressanta kulturfrågor samverkar här gentemot ansökan.

19. Tiderna för när flygplatsen får användas är omfattande vilket i sig – även om flygplatsen skulle tillåtas övergå till främst civilflyg – medför ofta betydande bullerproblem för i synnerhet folk som bor i närheten. Som jag skrev ovan, går jag i detta dokument inte in djupare på den saken mer än att jag alltså dels har påpekat den och dess betydelse, dels följande kommentar:

Miljöbalkens 2 kapitel bygger på maximal hänsyn till omgivningen i olika hänseenden och har till det syftet ett antal materiella regler. Dessa bygger dels på lokaliseringssvalet som sådant – som jag ägnar detta dokument mest tid åt – dels på olika åtgärder i verksamheter där

alla åtgärder ska vara de bästa ur miljösynpunkt inom ramen för *objektivt* skäligena kostnadsramar. I den mån det finns riktlinjer för t.ex buller, sätter de en mer eller mindre absolut gräns för hur *mycket* det får låta, men riktlinjerna ger ingen som helst rätt att bullra upp till de värdena, om det finns tekniskt och ekonomiskt skäligena åtgärder att ytterligare minska bullret.¹ Sökanden – och miljöprövningsdelegationen – har alltså inte kommit rätt i frågan vilket buller (även vid försämring) som närboende *ska* tåla. Om ärendet går vidare till förhandling, kommer jag att utveckla detta ganska ingående.

20. Om vi antar att civilflyg på Ärna flyttar från andra flygplatser såsom Skavsta och Västerås och kanske också Arlanda, men inte medför någon som helst ökning av koldioxidutsläppen från flyget jämfört med avslag på ansökan, så innebär ändå *kväveoxidutsläppen* en regional ökning i Uppsalatrakten av betydelse. Till detta kommer ett antal frågor, som jag dock nu inte går in på närmare, angående transporter till och från just Ärna.

21. Uppsalas vattenförsörjning sker till största delen genom att ytvatten förs över till grundvatten nära Gamla Uppsala. Ett haveri som kan påverka Fyrisån blir ett mycket svårt slag för Uppsala vad gäller denna fråga. Att i det ljuset som argument för ansökan hävda att Ärna tillkom redan för ungefär 65 år sedan under andra världskriget, och dess dåvarande flygteknik, saknar betydelse i dag – i synnerhet eftersom dagens ansökan i grunden handlar om *civilt* lågprisflyg med främst jetflyg.

Lite mer om just lokaliseringsfrågans rättsregler

22. Jag har ovan angett att det är lokaliseringsfrågan som är den centrala, att ett betydande antal andra regler har anknytning till detta (även bullerregler) samt att det redan finns i drift tagna alternativ, för den händelse man nu ändå skulle vilja satsa på mera civilt lågprisflyg.

¹ Om en verksamhet behöver ligga på en viss plats, därför att dess råvara finns just där, ska i stället verksamheten åläggas extra långt gående skyddsåtgärder för att motverka, att bättre plats inte kunde väljas (jfr cementfabriken i Skövde nära råvarutillgången, koncessionsnämndens beslut 64/1973).

23. Lokaliseringsfrågan när det gäller just Uppsala/Ärna är särskilt problematisk eftersom det *de facto* handlar om ett annat slags flygverksamhet än den, som försvaret (med vissa tillägg) har ägnat sig åt. Flygplatsen ligger mycket nära tätorten och Gamla Uppsala och ungefär fyra mil från Arlanda. Civilt lågprisflyg har redan tillgång till Skavsta och Västerås samt i viss mån Arlanda.

24. Vad gäller bullerfrågor och tidigare militär verksamhet så är syftet med flygningarna helt olika (bortsett från den begränsade mängd militärflyg som nuvarande ansökan också innehåller) Om försvaret hade behållit flygplatsen uteslutande för eget bruk, skulle ärendet vara annorlunda. Om det förelåg brist på flygplatser för civilt lågprisflyg, skulle lokaliseringsfrågan vara mera besvärlig eftersom man då fick överväga förhållandena vid Skavsta och/eller Västerås och/eller Arlanda. I ansökan är dock inget av dessa relevanta, utan frågan har sitt ursprung i idén att *också* Uppsala ska ha en civil flygplats. Svensk rätt har inga bestämmelser som ger Uppsala ett sådant läge, utan lokaliseringen ska bestämmas utifrån en helhetsbild med hänsyn tagen till alternativ och miljöeffekter.

25. Vad sedan gäller lokaliseringsfrågor enligt just svensk miljö rätt utvecklades praxisen redan under miljöskyddslagens tid, då knutet till 4 § i den lagen. I början av 1970-talet hade Koncessionsnämnden ett fall rörande Jönköpings avfallstippning som skulle byggas ut, men där Koncessionsnämnden inte hade ett underlag för att tillåta detta på den plats, där den befintliga tippens låg. Nämnden skrev:

“... anledning saknas till annat antagande än att lämpligare central deponeringsplats för kommunens avfall går att uppleta, anser sig koncessionsnämnden jämlikt 4 § miljöskyddslagen förhindrad befalla kommunens ansökan ...”²

Därefter har flera liknande avslagsbeslut satts förekommit, varav ett mycket känt sådant gällde 1977 om Svenska Rhodia.

26. Miljöbalken är *inte* tillskapad för att underlätta, utan för att bibehålla eller försvåra tillkomsten av, verksamheter som kan inverka på miljön. 2 kapitlet miljöbalken är mera krångligt skrivet men 2 kap 7 § medger

² Koncessionsnämndens beslut 33/1972 s 16.

inte att man tillåter en lokalisering som skulle ha varit förbjuden enligt miljöskyddslagen.

27. Beaktande att miljöskyddslagen bl.a inneslöt objektiva bedömningsgrunder med bevisbördan vilande på sökanden, blir lokaliseringsfrågan enkel i det nu aktuella fallet. Civilt lågprisflyg på Ärna strider mot 2 kap 6 § miljöbalken eftersom det dels finns (redan) tillgängliga alternativ, dels inte finns möjlighet att ens med mycket hårda restriktioner få också Ärna tillåtligt för civilt lågprisflyg. Vart och ett av dessa två argument är tillräckliga – tillsammans är det än värre.³

28. Att en eller flera centrala myndigheter markerar ett område eller en anläggning som riksintresse har i sig ingen annan *rättslig* betydelse än att det är deras uppfattning. Det är i varje enskilt fall en tillståndsprövande myndighet som ska bedöma sådana frågor, och då naturligtvis också med beaktande av *grunderna* för att en myndighet satt upp ett område som riksintressant. Att föra över den större delen av flygverksamheten på Ärna till kommersiell civil lågprisflygfart innebär något nytt, jämfört med dagsläget och även jämfört med ett fullt militärt utnyttjande enligt gällande tillstånd. Civilt lågprisflyg som sådant har ingen totalförsvarsfunktion. Ändringarna i hur flygplatsen ska användas, om ansökan slutligt bifalls, innebär att folk kommer att störas mer i framtiden genom civilt lågprisflyg som redan har alternativa platser. I sammanhanget har det betydelse att bl.a enskildas rätt till sina hem har getts en starkare, eller åtminstone tydligare, ställning genom Europadomstolens praxis.

Huruvida Ärna har riksintressevärde för det militära tar jag här inte upp eftersom ansökan inte avser uteslutande militär verksamhet.

Staffan Westerlund

³ Lokaliseringsregleringen har jag utförligt behandlat i min avhandling *Miljöfarlig verksamhet* 1975 samt i mina böcker med kommentarer till miljöskyddslagen 1981 (Liber) och 1990 (Åmyra förlag).