

YTTRANDE

2020-06-16

Ärendenr:

NV-04923-20

Mark- och miljööverdomstolen

[svea.avd6@dom.se](mailto:svea.avd6@dom.se)

### **Yttrande i mål nr M 13953-19, angående tillstånd till verksamhet vid Karlstad Airport**

Med anledning av Karlstad Airport AB:s (bolagets) överklagande, aktilaga 5 och 9, får Naturvårdsverket anföra följande.

Naturvårdsverket avgränsar sitt yttrande till villkoren 4 (skol- och allmänflyg) och 9 (bullerskyddsåtgärder).

#### **1. Inställning**

Naturvårdsverket motsätter sig bolagets yrkande om ändring av mark- och miljödomstolens dom avseende villkor 4.

Naturvårdsverket motsätter sig bolagets yrkande om ändring av villkor 9 avseende första, fjärde och femte stycket.

Naturvårdsverket medger bolagets yrkande om ändring av villkor 9 avseende sjunde och åttonde stycket.

Naturvårdsverket motsätter sig bolagets yrkande om tillägg till villkor 9.

#### **2. Grunder och utveckling av talan**

Naturvårdsverket vidhåller det som verket har framfört vid mark- och miljödomstolen och vill därutöver tillägga följande.

## 2.1. Villkor 4

Naturvårdsverket motsätter sig bolagets yrkande att första stycket i villkor 4 ska utgå.

Upprepade start- och landningsövningar med skolflyg har en annan karaktär än annat flygbuller då övningarna kan pågå under lång tid. Jämförelser med annat flygbuller är därför missvisande och övningarna uppfattas ofta som störande även vid relativt låga maxnivåer.

Kring Karlstad flygplats finns inte enbart bostäder utan även rekreationsområden som påverkas av buller från flygövningarna. Det är därför inte orimligt att begränsa övningsverksamheten under sommarperioden då många vistas utomhus. Naturvårdsverket har dock i yttrande till mark- och miljödomstolen daterat 13 maj 2019 (underinstansens aktbilaga 48) öppnat för möjligheten att tillåta upprepade start- och landningsövningar *i viss omfattning* under sommarkvällar och helger, för att inte omöjliggöra övningar för samhällsviktiga funktioner såsom Frivilliga Flygkåren. Naturvårdsverket vidhåller detta under förutsättning att övningarna schemaläggs och begränsas till vissa dagar.

## 2.2. Villkor 9

### 2.2.1. Första stycket – antal bullerhändelser nattetid

Naturvårdsverket motsätter sig bolagets yrkande att bullerisoleringsvillkoret ska aktiveras först vid tre överskridanden av maxnivån 70 dBA nattetid.

Som Naturvårdsverket anförde i prövningen i mark- och miljödomstolen är en begränsning av bullerexponering nattetid av största vikt för att undvika sömnstörningar. Naturvårdsverket har låtit Institutionen för miljömedicin vid Karolinska Institutet göra en sammanfattning av kunskapsläget om flygbuller och påverkan på sömn. Uppdraget redovisades till Naturvårdsverket den 27 december 2019.<sup>1</sup> I rapporten skriver författarna med. dr. Charlotta Eriksson och professor Göran Pershagen följande:

”Baserat på nuvarande kunskapsunderlag om flygbuller och sömn finns god evidens för att flygbuller påverkar sömnen, och därmed hälsan, på många olika sätt. Vad gäller omedelbara effekter ses öknings i antalet uppvakningar och sömnstadiieförändringar från maximalnivåer inomhus i sovrummet på 38 dB. Även för motilitet, dvs. kropps rörelser, ses tydliga exponering-responssamband med start från cirka 32 dB  $L_{Amax}$  inomhus. Vad gäller effekter på blodtryck och hjärtfrekvens finns ingen tröskelnivå angiven i litteraturen men öknings i blodtryck och hjärtfrekvens har setts från cirka 35 dB  $L_{Amax}$ . Till viss del kan man vänja sig vid ljud så att man inte vaknar lika lätt om man är van vid ljudmiljön, men de fysiologiska förändringarna, dvs. påverkan på stresshormoner, blodtryck och hjärtfrekvens, kvarstår även vid långvarig exponering.”

Naturvårdsverket redogjorde vid prövningen i mark- och miljödomstolen för att WHO:s riktvärde 40 dBA  $L_{night}$  inte enbart grundas på studier baserade på självrapporterad störning i länder där man ofta sover med fönster på glänt, vilket bolaget gör gällande, utan även på studier med polysomnografi där människors

<sup>1</sup> Naturvårdsverkets ärende NV-05215-20

reaktioner på ljud i sömnen observeras. Det är också sådana studier det hänvisas till i Eriksson och Pershagen rapport och i citatet ovan. Då man finner tydlig påverkan på sömn redan vid 32 dBA  $L_{A,max}$  inomhus anser Naturvårdsverket att det är uppenbart att antalet maxbullerhändelser måste begränsas genom bullerisolering för att minska risken för sömnstörning.

Bolaget anför att bullerskyddsvillkoret är i strid mot gällande praxis. Naturvårdsverket anser att med stöd av den forskning som framkommit under de senaste åren så bör praxis rörande bullerskyddsåtgärder skärpas för att ge ett tillräckligt skydd mot sömnstörningar och andra negativa hälsoeffekter. Naturvårdsverket fick gehör för denna inställning i Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts deldom den 27 juni 2019 i mål nr M 2327-18 gällande tillstånd till Kalmar Öland Airport. Vad gäller domen om tillstånd för Nya Västerås Flygplats, Mark och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts deldom den 18 december 2019 i mål nr M 3969-17, som bolaget hänvisar till, var förutsättningarna i det målet inte jämförbara med nu aktuellt mål. Detta eftersom det inte skulle förekomma någon nattrafik på flygplatsen med undantag för exempelvis uttryckningar.

Bolaget hänvisar i överklagandet till förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. Den anger hur hög exponering som bör tillåtas utomhus vid bostäder. Trafikbullerförordningen reglerar i första hand buller vid planering och bygglov för nya bostäder men reglerna i 6-7 §§ om buller från flygplatser ska även tillämpas vid tillståndsprovning av flygplatser (se 1 § tredje stycket trafikbullerförordningen).

Naturvårdsverkets anser utifrån hur trafikbullerförordningen är skriven att 6 § ska ses som en huvudregel avseende vilka utomhusnivåer som är acceptabla och att 7 § endast ska tillämpas i undantagsfall. Det är därför logiskt att de riktvärden som anges i 6 § utgör en utgångspunkt för vid vilka nivåer bullerskyddsåtgärder behöver vidtas, även om bullerskyddsvillkor behöver anpassas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Ett exempel på anpassning är att utgå från exponeringen under 150 nätter per år i stället för årsmedelnatt. Riktvärdet för maxnivå nattetid i 6 § trafikbullerförordningen är dessutom i linje med WHO:s riktvärde för att undvika en oacceptabelt hög nivå av sömnstörningar från flygtrafik.

Det saknas överrättspraxis avseende tillämpning av trafikbullerförordningen i dessa delar men Naturvårdsverkets inställning delades som sagt av mark- och miljödomstolen i Växjö i domen rörande tillstånd till Kalmar Öland Airport, där det i domskälen anges:

”Enligt mark- och miljödomstolens bedömning talar detta [slutsatserna i WHO:s rapport] för att bullerhändelser nattetid bör tillmätas särskild betydelse vad gäller försiktighetsmått och avsteg från riktvärdet på 70 dB (A) maximalnivå nattetid. Utgångspunkten bör således vara att riktvärdet i 6 § trafikbullerförordningen ska innehållas och om så inte är möjligt utlösa krav på bullerskyddsåtgärder, om kostnaden inte är orimlig i det enskilda fallet.”

Kalmar Öland Airport AB överklagade bullerskyddsvillkoret (och andra villkor) i mark- och miljödomstolens dom men Mark- och miljööverdomstolen beslutade

att inte ge prövningstillstånd (se Mark- och miljööverdomstolens beslut den 15 oktober 2019 i mål nr M 8449-19).

Bolaget argumenterar också för att det villkor som mark- och miljödomstolen nu föreskrivit skulle medföra orimliga ekonomiska konsekvenser på andra flygplatser, såsom Landvetter och Arlanda, och att man inte ska ställa olika krav på samma typ av verksamhet. Här är det Naturvårdsverkets uppfattning att Karlstad Airport, en regional flygplats med relativt begränsad verksamhet, inte går att likställa med verksamheten vid Arlanda och Landvetter som är landets viktigaste nav för flygtrafik. Arlanda har tillstånd för 350 000 flygrörelser per år och Landvetter 80 000 per år (tung trafik) att jämföra med Karlstad Airports nu tillståndsgivna 13 000 rörelser per år (tung trafik). Den reguljära trafiken vid Karlstad Airport är på relativt korta distanser. Vid huvudförhandlingen framgick att Frankfurt är den mest avlägsna reguljära destinationen (se underinstansens aktbilaga 76). En begränsad trafikmängd och relativt korta flygningar gör att bolaget bör kunna fördela trafiken till mindre störningskänsliga tider på dygnet och därmed undvika kostnader för bullerisolering. Den möjligheten finns inte vid Arlanda och Landvetter.

En mer relevant jämförelse med Karlstad Airport är Kalmar Öland Airport som nämnts ovan och som sedan 2019 har tillstånd för 8 500 rörelser årligen med tung trafik och där det föreskrevs ett likartat bullerisoleringsvillkor som för Karlstad Airport.

#### *2.2.2. Fjärde stycket – dimensionerande flygplanstyp*

Naturvårdsverket motsätter sig bolagets yrkande om ändring av detta stycke i villkoret.

Bullerisolering innebär alltid en störning för boende då byggarbeten av olika slag behöver utföras på bostaden. Att enbart utgå från den vid varje tidpunkt mest bullrande flygplanstypen skulle innebära att en ökad risk att byggnaderna behöver få åtgärder vidtagna vid upprepade tillfällen. Bolaget har sökt tillstånd för en viss omfattning av flygrörelser och flygplanstyper och när åtgärder vidtas bör de ta höjd för hela den tillståndsgivna verksamheten och inte enbart det som förekommer vid det enskilda tillfället. Den av bolaget yrkade ändringen är inte rimlig med hänsyn till det intrång som utförandet av bullerskyddsåtgärder innebär för boende. Den är inte heller rimlig ur resurssynpunkt eller förenlig med hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken, då ett villkor enligt bolagets förslag kan medföra att tidigare utförda åtgärder måste rivas ut och göras om då de inte längre är tillräckliga.

#### *2.2.3. Femte stycket – ekonomiskt värde och tidigare utförda åtgärder*

Naturvårdsverket motsätter sig bolagets yrkande om ändring av detta stycke i villkoret.

Som Naturvårdsverket anförde i mark- och miljödomstolen är det inte rimligt att bostadens ekonomiska värde ligger till grund för bedömningen om vilka åtgärder som ska vidtas. Ekonomiskt värde för en fastighet är mycket nära kopplat till fastighetens läge. Det är inte rättvist att en bostad som ligger på en exklusiv adress ska erhålla mer omfattande åtgärder än en likartad bostad i ett område

med lägre fastighetspriser. Som villkoret är skrivet tillåts att hänsyn tas till byggnadens skick. Naturvårdsverket anser att detta är ett tillräckligt förbehåll för att motverka risken för att bolaget skulle tvingas vidta oskäligen åtgärder på en byggnad med ovanligt dålig byggstandard eller undermåligt underhåll.

Enligt vad Naturvårdsverket anför i stycket 2.2.2 ovan bör boende så långt det är möjligt skonas från det intrång det innebär att bullerskyddsåtgärder vidtas på bostaden vid upprepade tillfällen. Åtgärder som vidtas ska därför ta höjd för den tillståndsgivna verksamheten. Det kan dock visa sig att bolagets antaganden om den framtida verksamheten underskattat bulleralstringen från någon flygplanstyp och att ytterligare åtgärder därför är nödvändiga för att klara inomhusnivåerna i vissa bostäder. Då är det inte rimligt att de boende får en sämre inomhusmiljö för att bolaget inte kunnat förutse denna förändring, vilket skulle kunna bli resultatet av den av bolagets yrkade ändringen om att hänsyn ska tas till tidigare utförda åtgärder.

*2.2.4. Sjunde och åttonde stycket – tidpunkt för vidtagande av åtgärder*  
Naturvårdsverket medger bolagets yrkande om ändring av dessa stycken.

Som *princip* anser Naturvårdsverket att tidpunkten för när åtgärder ska vidtas bör sättas utifrån när tillståndet tagits i anspråk. Det är upp till verksamhetsutövaren att bedöma och hantera riskerna som följer av att yrka om verkställighetsförordnande. Nu råder dock en situation då flygresandet minskat kraftigt och enligt prognoser från Transportstyrelsen kan det dröja 2–5 år innan resandet är tillbaka på 2019 års nivåer. Det gör att en viss fördröjning av bullerskyddsåtgärder *i detta enskilda fall* kan accepteras.

*2.2.5. Tillägg till villkor 9*

Naturvårdsverket motsätter sig bolagets yrkande om ett tillägg till villkor 9 rörande en begränsning av vilka fastigheter som är berörda av bullerisoleringsvillkoret.

Bolagets argument för att bullerisoleringsvillkoret enbart ska gälla byggnader uppförda för ändamålet före tidpunkten för lagakraftvunnen dom grundas i att bolaget ser en risk att man blir skyldig att vidta åtgärder på byggnader som uppförs i framtiden och som får bygglov utifrån de riktvärden som anges i 7 § trafikbullerförordningen. Trafikbullerförordningen var en av flera lagändringar som gjordes för att samordna hur buller hanteras i planering och tillsyn med syfte att öka tydlighet och rättssäkerhet samt möjliggöra för ett ökat bostadsbyggande. Utgångspunkten i förändringarna var att om buller beskrivits och omhändertagits på ett korrekt vis i plan- och bygglovsskedet ska inte tillsynsmyndigheten därefter kunna förelägga om åtgärder eller förbud enligt miljöbalken.

Förändringarna som gjordes i miljöbalken för att samordna hur buller hanteras i miljöbalken och PBL ger ett skydd för tillståndspliktiga verksamheter.

- Enligt 26 kap. 9 a § miljöbalken får tillsynsmyndigheten inte förelägga om åtgärder eller förbud på grund av nytillkomna bostäder så länge bullersituationen vid bostäderna inte överskrider det som redogjorts för i planbeskrivning eller lov.

- Enligt 16 kap. 2 d § och 24 kap 6 § får inte tillståndsmyndigheter föreskriva nya eller skärpta villkor på grund av nytillkomna bostäder så länge bullersituationen vid bostäderna inte överskrider det som redogjorts för i planbeskrivning eller lov.
- Enligt 29 kap. 4 § anges att om en tillståndsgiven verksamheten bedrivs så den ej följer vad som anges i ett bullervillkor på grund av nytillkomna bostäder ska detta ej ses som ett brott mot detta villkor så länge bullersituationen vid bostäderna inte överskrider det som redogjorts för i planbeskrivning eller lov.

Detta innebär att i det fall kommunen skulle planlägga eller ge lov för bostäder som exponeras för nivåer utomhus över de gränser som aktiverar bullerskyddsvillkoret men bostäderna har byggts med hänsyn till de förutsättningar som råder kring flygplatsen är inte bolaget skyldigt att vidta åtgärder på dem.

Skulle däremot bolagets verksamhet förändras på ett sådant sätt att bullersituationen förändras och ytterligare bostäder exponeras för nivåer utomhus över de gränser som aktiverar bullerskyddsvillkoret ska bolaget givetvis genomföra nödvändiga åtgärder för att uppfylla villkoret, oavsett när byggnaden uppfördes. I de flesta fall skulle en sådan förändring föranleda en ny prövning av hela eller delar av verksamheten varvid bullerskyddsvillkoret också omprövas. Det finns dock exempel på att minde ändringar av flygvägar enbart görs genom en anmälan. Skulle det ske finns det med det tillägg till villkor 9 som bolaget yrkar på risk att bostäder inte får de bullerskyddsåtgärder som de bör ha rätt till.

Naturvårdsverket anser därför att den risk som bolaget uppmålar, där man skulle tvingas åtgärda bostäder som släpps fram av kommunen med stöd av trafikbullerförordningen, inte är befogad. Däremot skulle bolagets förslag till tillägg medföra en risk för att bostäder inte får det bullerskydd som avsetts i tillståndet i det fall verksamheten genomgår mindre förändringar.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristerna Anna Lindberg och Lina Tengvar samt tekniska handläggaren Lisa Johansson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Lisa Johansson

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*