

YTTRANDE

2021-03-30

Ärendenr:

NV-06366-20

Mark- och miljödomstolen vid
Östersunds tingsrätt
mmd.ostersund@dom.se

Yttrande i mål nr M 2302-20, angående ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken för verksamheten vid Sundsvall-Timrå Airport

Med anledning av domstolens kungörelse, aktilaga 20, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktilaga 1 och 15.

1. Avgränsning av Naturvårdsverkets yttrande

Naturvårdsverket avgränsar sitt yttrande till frågor om flygvägar och buller.

Naturvårdsverket har tidigare yttrat sig om behov av komplettering av ansökan. Då lyfte Naturvårdsverket ett behov av kompletteringar avseende verksamhetens omfattning och nulägesbeskrivningen. Bolaget har därefter utvecklat de resonemang som legat till grund för ansökans utformning. Naturvårdsverket uppfattar att de uppgifter som nu finns tillgängliga är tillräckliga för att ansökan ska kunna prövas och ser inte något ytterligare behov av komplettering i de delarna.

Naturvårdsverket framförde i det tidigare yttrandet också ett behov av komplettering av uppgifter som rör brandövningsplatserna, halkbekämpning och dagvatten. Att Naturvårdsverket nu avgränsat sitt yttrande till att avse enbart frågor om buller och flygvägar beror främst på att verket behöver begränsa sitt deltagande i prövningsärenden till ett antal prioriterade frågor. Att Naturvårdsverket inte yttrar sig ska därmed inte ses som ett uttryck för att Naturvårdsverket tagit ställning i frågan om reglering av de frågor som inte omfattas av yttrandet.

2. Inställning och yrkanden

Naturvårdsverket har ingen erinran mot att tillstånd ges till sökt verksamhet under förutsättning att erforderliga villkor föreskrivs.

Naturvårdsverket yrkar att tillståndet, utöver de villkor som föreslagits av Midlanda Flygplats AB (bolaget), också förenas med villkor om flygvägar. Naturvårdsverket anser att bolaget bör inkomma med ett förslag på formulering av ett sådant villkor.

Naturvårdsverket yrkar att följande villkor föreskrivs istället för bolagets villkorsförslag 2:

NV1. Bullerisolering

Midlanda Flygplats AB ska vidta bullerskyddsåtgärder i bostadsbyggnader (permanent- och fritidsbostäder) som utomhus exponeras för

- FBN 55 dBA eller däröver,
- maximala ljudnivåer 70 dBA eller däröver nattetid (kl. 22 – 06), 1 gång eller oftare per årsmedelnatt.

Målet för de bullerbegränsande åtgärderna i bostadsbyggnader ska vara att flygbullernivån FBN inomhus inte överstiger 30 dBA och att den maximala ljudnivån inomhus nattetid inte överstiger 45 dBA.

Midlanda Flygplats AB ska även vidta bullerskyddsåtgärder i vård- och undervisningslokaler som exponeras för

- FBN 55 dBA eller däröver,
- maximala ljudnivåer 70 dBA eller däröver, 1 gång eller oftare per årsmedeldygn.

Målet för de bullerbegränsade åtgärderna i vård- och undervisningslokaler ska vara att flygbullernivån FBN inomhus inte överskrider 30 dBA och att den maximala ljudnivån inomhus inte överskrider 45 dBA.

Åtgärder behöver inte vidtas på vård- och undervisningslokaler som utsätts för den angivna maximalljudnivån för natt om de inte används för ändamålet nattetid annat än undantagsvis.

För samtliga lokaltyper gäller följande.

Dimensionerande för bullerskyddsåtgärderna ska vara de mest bullrande flygplanstyperna för den sökta verksamheten, dock inte sådana flygplanstyper som endast förekommer vid enstaka tillfällen.

Vid bedömning av vilka åtgärder som ska vidtas ska även hänsyn tas till att kostnaderna är rimliga med hänsyn till byggnadens standard.

Bullerskyddsåtgärderna ska utformas och företas i samråd med fastighetsägarna. Vid meningsskiljaktighet mellan bolaget och fastighetsägaren om åtgärdernas

utformning och dimensionering ska bolaget hänskjuta frågan till tillsynsmyndigheten för beslut om vilka åtgärder som bedöms rimliga att kräva.

Åtgärderna ska vara vidtagna senast inom två år från det att tillståndet tagits i anspråk för de då berörda byggnaderna och därefter inom ett år från det att en annan byggnad exponeras för ljudnivåer som överstiger ovan angivna begränsningsvärden. Tillsynsmyndigheten får ge bolaget anstånd från angiven tidsram för genomförandet av åtgärder om särskilda skäl föreligger i det enskilda fallet.

Bolaget ska senast ett år efter det att tillståndet tagits i anspråk, eller senast ett år efter det att omständighet tillkommit som medför ytterligare behov av bullerskyddsåtgärder, och därefter årligen intill dess att isoleringsarbetet är klart ge in ett förslag till plan för bullerskyddsåtgärder till tillsynsmyndigheten.

3. Grunder

Sökanden har inte visat att verksamheten kan bedrivas på ett för människors hälsa och miljön acceptabelt sätt med enbart de villkor och förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som sökanden föreslår. För att tillståndet ska uppfylla kraven i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken behöver det därför kompletteras och justeras i enlighet med Naturvårdsverkets yrkanden.

4. Utveckling av talan

4.1. Flygbullerisolering

Buller är den negativa miljö- och hälsokonsekvens som har störst påverkan på boende i närheten av flygplatser. Buller kan orsaka negativa hälsoeffekter såsom störning, sömnsvårigheter, koncentrationssvårigheter och ökad risk för hjärt- och kärlsjukdom. För att bedöma risken för negativa hälsoeffekter av olika slags buller har WHO tagit fram hälsobaserade riktvärden.¹ WHO:s riktvärden baseras på en sammanställning av miljömedicinsk forskning som bedrivits mellan år 2000 – 2015.

Vid exponering av flygbuller nattetid finns en påtaglig risk för sömnstörningar. Sömnstörningar kan visa sig som att man har svårt att somna och att man blir väckt men även att sömnen störs utan att man direkt märker det, genom att påverka sömnrhythmen mellan ytlig och djupsömn vilket leder till en försämrad sömnkvalitet. Långvariga sömnstörningar kan leda till ytterligare negativa hälsoeffekter på exempelvis immunförsvar, hjärt- och kärllhälsa och metabolism samt till försämrad inlärning och koncentrationsförmåga hos barn och unga.²

WHO:s föreslagna riktvärde 40 dBA L_{night} är satt vid en nivå där 11 procent av en population upplever att sömnen är mycket störd av flygbuller. I Sverige regleras inte buller nattetid med L_{night} utan normalt är det begränsningar av maxnivån L_{max} nattetid som i första hand används för att undvika sömnstörningar. Förhållandet mellan L_{night} och L_{max} beror på ett flertal faktorer såsom flygplanstyp, hastighet och mottagarens position i förhållande till flygvägen. I en utredning som Naturvårdsverket beställt av Karolinska Institutet (med hjälp av forskare vid KTH och Simmons Akustik och Utveckling AB)

konstateras att för vanligt förekommande flygplanstyper vid Arlanda motsvarar tre passager (vid landning) om 70 dBA maxnivå ca 45 dBA L_{night} .³ En passage skulle därmed motsvara ca 40 dBA L_{night} .

För att begränsa risken för sömnstörningar anser Naturvårdsverket att flygtrafik nattetid i största möjliga mån bör undvikas. De flygningar som måste ske nattetid bör följa vissa flygvägar för att förhindra att ett stort område exponeras för ljudnivåer som potentiellt kan medföra sömnstörningar. Där exponering av maxnivåer nattetid inte kan undvikas bör bostäder erbjudas bullerisolering. Negativ påverkan på sömn orsakat av flygbuller kan observeras vid nivåer under 40 dBA L_{max} , med en ökad motilitet (rörelser i sömnen) från 32 dBA L_{max} och en ökad risk för väckning från 38 dBA L_{max} .³ Vid dessa nivåer är dock riskerna för störning relativt låga och Naturvårdsverket bedömer att Folkhälsmyndighetens riktvärde för maxnivå inomhus, 45 dBA är en rimlig målnivå för bullerisolerande åtgärder.

Bolagets uppskattning av antalet berörda bostäder och behov av åtgärder

I utredningen om sömnstörningar från flygbuller har man även utrett bullerisolering i typiska svenska bostäder och konstaterar att den ljuddämpande förmågan normalt ligger mellan 30 – 38 dBA men att det finns byggnader med lägre ljudisolering.³ Vid en utomhusnivå om 70 dBA L_{max} krävs 25 dBA ljuddämpning för att klara 45 dBA inomhus. Det är alltså långt ifrån alla bostäder som ligger inom 70 dBA L_{max} -kurvan som behöver ljuddämpande åtgärder. Naturvårdsverket bedömer därför att bolagets uppskattning av hur många bostäder som blir aktuella för ljuddämpande åtgärder och den kostnad det skulle medföra är kraftigt överskattade.

Bullerskyddsåtgärder i vård- och undervisningslokaler

Naturvårdsverket konstaterar att risken för sömnstörningar är extra stor hos äldre och sjuka som kan ha ett utökat sömnbehov och andra sovvanor. En annan särskilt känslig grupp är barn och unga där exponering av flygbuller har visat sig ha negativ effekt på inlärning och koncentrationsförmåga. Därför anser Naturvårdsverket att vård- och undervisningslokaler bör omfattas av villkoret om bullerskyddsåtgärder och att det är miljömässigt motiverat att åtgärder vidtas redan vid en maxbullerhändelse på 70 dB(A) per årsmedeldygn. Bolaget anger som skäl till att inte förslå något sådant villkor det inte finns några vård- och undervisningslokaler inom de av bolaget beräknade bullerkurvorna. Det saknas dock uppgifter om det finns några sådana lokaler som berörs av 70 dB(A) en gång per årsmedeldygn. Naturvårdsverket bedömer dock att oavsett om några vård- eller undervisningslokaler berörs i dagsläget bör sådana lokaler omfattas av bullerisoleringsvillkoret för att de ska vara berättigade till åtgärder för det fall att bullerutbredningen från flygverksamheten förändras.

Dimensionering av bullerskyddsåtgärder

Att vidta bullerdämpande åtgärder på en fastighet innebär i sig ett intrång och en störning för fastighetsägarna. Naturvårdsverket anser därför att det är rimligt att när ett bullerisoleringsvillkor aktiveras för en byggnad så bör åtgärder vidtas som täcker upp för den hela den sökta verksamheten och inte enbart den då aktuella trafikeringen. Detta för att undvika återkommande åtgärder. Ett villkor enligt bolagets förslag kan medföra att tidigare utförda åtgärder måste rivas ut

och göras om då de inte längre är tillräckliga, vilket inte heller är rimligt ur resurssynpunkt eller förenligt med hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken.

Bedömning av rimliga åtgärder

Naturvårdsverket anser att bostadens ekonomiska värde inte bör ligga till grund för bedömningen av 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 viss adress ska erhålla mer omfattande åtgärder än en likartad bostad i ett område med lägre fastighetspriser. Naturvårdsverket anser att det är tillräckligt att hänsyn tas till byggnadens standard för att motverka risken för att bolaget ska få vidta oskäligen åtgärder på en byggnad med ovanligt låg byggnadsstandard eller undermåligt underhåll.

Enligt vad Naturvårdsverket anfört 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 de störningar som kan uppkomma baserat på den totala tillståndsgivna verksamheten. Det kan dock visa sig att bolagets antaganden om den framtida verksamheten underskattat bulleralstringen från någon flygplanstyp eller att störningarna från verksamheten på annat sätt underskattats och att ytterligare åtgärder därför är nödvändiga för att klara inomhusnivåerna i vissa bostäder. I ett sådant läge bör verksamhetsutövaren genomföra ytterligare åtgärder. Bolaget har föreslagit att villkoret ska innehålla en bestämmelse om att hänsyn ska tas till tidigare utförda åtgärder. En sådan skrivning är enligt Naturvårdsverkets uppfattning inte lämplig då det kan innebära att boende får en sämre inomhusmiljö till följd av att bolaget i ett tidigare skede underskattat effekterna av verksamheten.

Tid för att vidta bullerskyddsåtgärder

Bolaget har i sitt villkorsförslag angett att åtgärder ska vara vidtagna senast inom tre år från det att tillståndet tagits i anspråk för de då berörda byggnaderna. Naturvårdsverket menar att två år bör vara en fullt tillräcklig tid för att hinna planera och genomföra de åtgärder och har då också beaktat att tillsynsmyndigheten har möjlighet att medge en längre tid om det finns särskilda skäl.

4.2. Villkor om flygvägar och bananvändning

Bolaget har anfört att det saknas behov av särskild reglering av flygvägar och bananvändning och att flygtrafiken i nuläget sker med hänsyn till befintlig bebyggelse. Om reglering ska ske föreslår bolaget att när trafiksituationen och väderförhållandena så medger ska landningar som ankommer söderifrån ske på bana 34 och starter mot destinationer söderut ska ske på bana 16.

Naturvårdsverket delar bolagets uppfattning om att detta är en lämplig bananvändning men anser därutöver också att användningen av flygvägar bör regleras. Av figur 7 och 8 i den tekniska beskrivningen framgår hur flygplanen flyger i närheten av flygplatsen och vilken spridning av flygrörelser som förekommer samt att det till viss del förekommer flygningar över bebyggda områden. Det framgår dock inte vilka flygplanstyper som flyger över Timrå och Sundsvalls tätorter eller vid vilka höjder. Bolaget har inte heller redovisat bullerberäkningar för enstaka överflygningar per dygn eller natt. Det är därmed

inte möjligt att ur bolagets underlag utläsa vilken effekt spridningen av överflygningar får. Ett villkor om flygvägar är trots det befogat redan utifrån att det finns risk för att olägenhet kan uppkomma, se försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken. Naturvårdsverket kan också konstatera att flertalet större flygplatser i Sverige har villkor om flygvägar och bedömer att det inte är orimligt att ett sådant villkor föreskrivs även för Sundsvall-Timrå flygplats. Reglering kan exempelvis ske genom att flygningar ska ske inom en korridor om +/- 1 nautisk mil från den nominella flygvägen i flygplatsens närhet (se exempelvis mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs flygplats avgörande den 27 november 2019 avseende Karlstad flygplats i mål nr M-2251-18). Alternativt kan regleringen utformas så att flygplanen inte får avvika från flygvägen tills en viss ljudnivå underskrids på marken (se exempelvis Mark- och miljööverdomstolen avgörande den 28 april 2016 avseende Landvetters flygplats, mål nr M-5962-15). Naturvårdsverken anser att det är bolaget som bäst kan formulera ett villkor med innebörden att samla flygrörelserna längs SID och STAR och yrkar därför att mark- och miljödomstolen ska förelägga bolaget att inkomma med ett villkorsförslag i denna del.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

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

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Lisa Johansson

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

¹ WHO Environmental noise guidelines for the European Region, oktober 2018

² C. Eriksson, M.E. Nilsson, G. Pershagen, Environmental noise and health, NV rapport 6553

³ C. Eriksson, U. Tengzelius, C. Simmons, Sömnstörningar från flygbuller i en svensk kontext, NV rapport 6970