



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-11-04

Ärendenummer
NV-06366-20

Mark- och miljödomstolen
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 föreläggande, aktilaga 42, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har, sedan vårt yttrande daterat 30 mars 2021, tagit del av aktilaga 37–41.

Naturvårdsverket avgränsar som tidigare sitt yttrande till frågan om flygvägar och buller. Att Naturvårdsverket avgränsar sitt yttrande innebär inte att Naturvårdsverket tagit ställning avseende reglering av de frågor som inte omfattas av yttrandet.

1. Inställning och yrkanden

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

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 på natten om de inte används för ändamålet nattetid annat än undantagsvis.

För samtliga byggnader 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.

2. 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 bolagets villkorsförslag justeras i enlighet med Naturvårdsverkets yrkanden.

3. Utveckling av talan

3.1. Bolagets förslag till villkor om bananvändning

Naturvårdsverket bedömer att bolagets förslag till villkor om bananvändning är tillräckligt för reglering av bananvändning och flygvägar vid Sundsvall-Timrå Airport. Villkorsförslaget är visserligen generellt utformat men i kombination med vad bolaget redovisat i målet rörande flygvägar och överflygning av tätorter ger villkoret en tillräcklig skyddsnivå.

3.2. Bolagets förslag till bullerisoleringsvillkor – undantag för nya byggnader

Bolaget föreslår ett tillägg till sitt villkorsförslag 2 som innebär att bullerisoleringsåtgärder endast ska vidtas på bostadsbyggnader och vård- och undervisningslokaler som är uppförda och används för ändamålet vid tidpunkten för lagakraftvunnen dom. Naturvårdsverket motsätter sig ett sådant tillägg. Det som bolaget tycks vilja uppnå med tillägget är redan reglerat genom samordningen av hur buller hanteras i plan- och bygglovsskedet och i tillsyn av miljöfarliga verksamheter.¹ Det 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 för de byggnaderna.

Bolagets tillägg innebär däremot en risk att bostäder inte får de bullerskyddsåtgärder som de bör ha rätt till om flygplatsverksamheten förändras på ett sätt som påverkar bullersituationen. Om 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 mindre ändringar av flygvägar enbart görs genom en anmälan. Sådana förändringar av verksamheten kan medföra att nya byggnader exponeras för buller i sådan omfattning att de ska vara berättigade till åtgärder även om bostaden uppförts efter att domen vunnit laga kraft.

Det kan också noteras att frågan om vilka ändringar som kan hanteras genom en anmälan kan komma att förändras framöver. Frågan utreds till exempel just nu i utredningen En modern och effektiv miljöprövning.² Naturvårdsverket bedömer att bolagets tillägg till bullerisoleringsvillkoret är olämpligt eftersom konsekvenserna är svåra att förutse.

¹ Se 26 kap. 9 a § och 29 kap. 4 § andra stycket miljöbalken om begränsningar i möjligheten att besluta om tillsynsförelägganden och i straffsanktionering av villkor. Se även 4 kap. 33 a § och 9 kap. 40 § plan- och bygglagen (2010:900) där det stadgas att beräknade värden för omgivningsbuller ska ingå i planbeskrivning eller bygglovshandlingar samt 8 § förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader, där det stadgas att hänsyn ska tas till framtida trafik vid beräkningen av bullervärden.

² Se Kommittédirektiv från miljödepartementet, Dir. 2020:86.

3.3. Trafikbullerförordningen, WHO:s guidelines och bullerisoleringsåtgärder

Bolaget hänvisar till trafikbullerförordningen och tidigare praxis som argument för utformning av villkor om bullerisolering.

Förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader, trafikbullerförordningen, innehåller riktvärden för buller från flygplatser. Av 1 § tredje stycket trafikbullerförordningen framgår att förordningen ska tillämpas vid tillståndsprovning av flygplatser. Trafikbullerförordningen omfattar dock enbart riktvärden för buller utomhus.

För ljudnivåer inomhus finns inga riktvärden i trafikbullerförordningen. Inte heller tar trafikbullerförordningen upp bullerskyddsåtgärder. Villkor som syftar till att begränsa buller, som begränsningar av flygtrafiken nattetid eller bullerisolering av byggnader, kan därför föreskrivas utöver den reglering som följer av trafikbullerförordningen i syfte att sänka ljudnivån inomhus och därmed minska risken för sömnstörningar. Naturvårdsverket anser att trafikbullerförordningens 6 § bör utgöra en utgångspunkt för när bullerskyddsåtgärder ska vidtas medan förordningens 7 § anger en yttre ram för vilka störningar som kan vara acceptabla utomhus.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning motsvaras nivån i trafikbullerförordningens 6 § även av WHO:s riktvärde för L_{night} . Det innebär inte att Naturvårdsverket anser att WHO:s riktvärden ska tillämpas rakt av. Bullerskyddsvillkor behöver anpassas efter förutsättningarna i det enskilda fallet. WHO:s riktlinjer, ihop med annan miljömedicinsk forskning, utgör dock ett viktigt kunskapsunderlag för att bedöma konsekvenserna av en bullerstörning. Karolinska Institutet har på uppdrag av Naturvårdsverket utrett hur relevant underlaget till WHO:s guidelines är för svenska förhållanden. Man konstaterar att även om studier från Vietnam utesluts från underlaget finns en tysk studie, där förhållandena är mer lika de svenska, i underlaget och den studien gav det näst högsta utfallet på självrapporterad sömnstörning. Dessutom kan man inte se någon påtaglig skillnad mellan svenska och internationella studier rörande allmän störning.³ Någon faktor som skulle göra svenskar mer skyddade mot flygbuller verkar därför inte finnas.

Bolaget har framfört kritik mot att Naturvårdsverkets beräkningar av L_{night} och L_{max} är för generella för att tillämpas i denna provning. Naturvårdsverket vill därför lyfta att det är bolaget som ska visa att de förpliktelser som följer av de allmänna hänsynsreglerna iakttas. I Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 25 april 2016 i mål M 4515-15 uttalade domstolen följande om utgångspunkterna för bedömningen i ett tillståndsmål.

”En utgångspunkt vid bedömningen av om tillstånd ska ges till en sökt verksamhet är att verksamhetsutövaren är skyldig att visa att hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. iakttas. Det är alltså verksamhetsutövaren som ska visa att anläggningen uppfyller relevanta krav för att verksamheten inte ska medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Vid bedömningen av tillåtligheten ska redan risken för olägenhet beaktas utifrån omständigheterna i det

³ Eriksson et. al. Sömnstörningar från flygbuller i en svensk kontext, sid 9, NV rapport 6970, 2021

enskilda fallet. Verksamhetsutövarens utredningsskyldighet är långtgående (se MÖD 2002:21).”

Naturvårdsverket har efterfrågat mer detaljerade beräkningar av bullerexponeringen kring flygplatsen men bolaget har inte gett in sådan utredning. För att den verksamhet som bolaget ansöker om att bedriva nattetid ska vara tillåtlig krävs det att bolaget visar att den inte leder till oacceptabla störningar. Enligt Naturvårdsverket har bolaget inte visat att den sökta verksamheten med de begränsningar och skyddsåtgärder som bolaget föreslagit innebär att de boende runt flygplatsen får ett tillräckligt skydd mot den ökade risk för ohälsa som verksamheten medför.

Då bolaget även lyft tidigare praxis rörande bullerisoleringsvillkor vill Naturvårdsverket, som tidigare anförts, påtala att de domslut som kommit om flygplatser sedan trafikbullerförordningen antogs har olika utformning kring hur många maxnivåer nattetid som villkor om bullerisolering ska aktiveras. Det pågår dessutom en prövning i Mark- och miljööverdomstolen rörande Karlstad Airport (mål nr M 13953-19) där bland annat frågan om utformning av verksamhetens bullerisoleringsvillkor för händelser nattetid, dimensionerande flygplanstyp och vilka faktorer som ska vägas in i bedömningen av vad som är rimliga åtgärder är uppe till prövning. Förhållandena runt Karlstad Airport påminner mycket om de runt Sundsvall-Timrå flygplats, båda är regionala flygplatser med likartad trafikering. Domen i det målet, som förväntas komma den 16 december 2021, kan komma att påverka vad som är att beakta som praxis i denna fråga.

I övriga delar rörande bullerisoleringsvillkorets utformning hänvisar Naturvårdsverket till vad vi anför i yttrande daterat 30 mars 2021.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér efter föredragning av teknisk handläggare Lisa Johansson.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristerna Lina Tengvar och Anna Lindberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Lisa Johansson

Kopia till:

Midlanda Flygplats AB gm ombud
Länsstyrelsen i Västernorrlands Län