



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-05-19

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 underrättelse, aktbilaga 60, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktbilagorna 54-59.

Naturvårdsverket avgränsar sitt yttrande till frågan om buller.

1. Inställning och yrkanden

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

Naturvårdsverket yrkar att villkor NV1 föreskrivs i stället för Midlanda Flygplats AB:s (bolaget) villkorsförslag 2. Naturvårdsverket justerar sitt förslag till villkor i förhållande till Naturvårdsverkets yrkande i yttrande daterat den 4 november 2022, domstolens aktbilaga 47. Tillägg i förhållande till Naturvårdsverkets tidigare villkorsförslag är markerade i **fet stil** och borttagna delar är ~~överstruken~~.

NV1. Bullerisolering

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

- FBN 55 dBA eller däröver **eller**
- maximala ljudnivåer 70 dBA eller däröver nattetid (kl. 22 – 06), **minst 150 nätter per kalenderår med minst en flygrörelse per natt 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 **vid varje tidpunkt** 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

Bolaget 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 yrkande.

3. Utveckling av talan

3.1. Mark- och miljööverdomstolens praxis om tillstånd för flygplatser

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) avgjorde den 16 december 2021 mål M 13953-19 gällande vissa villkor för flygplatsverksamheten vid Karlstad Airport. Bolaget har gjort gällande att avgörandet främst har betydelse för frågan om bevisbörd och vilket underlag som krävs för att det ska vara möjligt att göra en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Naturvårdsverket delar inte bolagets tolkning att avgörandet är begränsat till de frågorna. MÖD tog i avgörandet också ställning till viktiga frågor om behov och utformning av skyddsåtgärder för att begränsa påverkan av flygbuller och förhållandet mellan miljöbalkens allmänna hänsynsregler och riktvärdena i trafikbullerförordningen.

När det gäller tillämpningen av 6 och 7 §§ förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader (trafikbullerförordningen) i ärenden om tillstånd för flygplatser fastslog MÖD följande:

”Med hänsyn till miljöbalkens försiktighetsprincip bör utgångspunkten 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.”

MÖD bedömde även att Naturvårdsverkets utredning i målet, bland annat den rapport¹ om sömnstörningar från flygbuller i en svensk kontext som getts in även i den här tillståndsprövningen, påvisar att flygbuller orsakar sömnstörningar som kan orsaka allvarliga negativa hälsoeffekter. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning bör MÖD:s uttalanden ses som vägledande för all tillståndsprövning av flygplatsverksamhet. Även MÖD:s uttalanden som bolaget hänvisar till, om att det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan både för att olägenheter inte behöver befaras och för att skyddsåtgärder är orimligt kostsamma, gäller givetvis generellt vid tillståndsprövning, se 2 kap. 1 § miljöbalken.

I domen tog MÖD även ställning till flera frågor om utformningen av villkor för bullerskyddsåtgärder. När det gäller regleringen av vilka åtgärder som är rimliga att vidta för en byggnad bedömde MÖD att bostadens standard men inte dess ekonomiska värde ska beaktas eftersom närheten till flygplatsen i sig kan påverka bostadens värde. MÖD bedömde vidare att bullerskyddsåtgärderna ska dimensioneras utifrån de vid varje tidpunkt mest bullrande flygplanstyperna – inte de mest bullrande flygplanstyperna för sökt verksamhet. Naturvårdsverket har därför justerat sitt villkorsförslag i enlighet med MÖD:s avgörande.

I domen bedömde MÖD även att det inte var motiverat med ett tillägg till villkoret om bullerskyddsåtgärder som undantar byggnader uppförda efter att flygplatstillståndet fått laga kraft. MÖD delade Naturvårdsverkets uppfattning, som vi framfört även i det här målet (se avsnitt 3.2 i Naturvårdsverkets yttrande daterat den 4 november 2021, domstolens aktbilaga 47), att en sådan reglering skulle kunna medföra en risk för att

¹ C. Eriksson, U. Tengzelius, C. Simmons, Sömnstörningar från flygbuller i en svensk kontext, NV rapport 6970

bostäder inte får det bullerskydd som avsetts i de fall verksamheter genomgår mindre förändringar över tid. MÖD konstaterade vidare att kravet i 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen (2010:900) innebär att risken för att behöva vidta åtgärder när bullersituationen inte beaktats i plan- eller bygglovsskedet kan förutsättas vara mycket liten.

Naturvårdsverket konstaterar att MÖD i domen behöll den reglering som mark- och miljödomstolen valt, nämligen att en maxbullerhändelse nattetid *minst 150 nätter per kalenderår* ska utlösa skyldigheten att vidta bullerskyddsåtgärder. Mot den bakgrunden justerar Naturvårdsverket villkorsförslaget NV1 till att avse minst 150 nätter per kalenderår i stället för årsmedelnatt.

Bolaget har hänvisat till MÖD:s dom den 3 februari 2022 i mål nr M 898-20 som rörde tillstånd till Stockholm-Västerås flygplats. Omständigheterna kring prövningen för Västerås flygplats skiljer sig från de för Midlanda flygplats på så sätt att Västerås flygplats inte sökte tillstånd för någon reguljär flygtrafik nattetid. Det villkor om bullerskyddsåtgärder som mark- och miljödomstolen föreskrev var inte heller uppe till prövning i MÖD. Naturvårdsverket anser därför att MÖD:s dom om Västerås flygplats inte bör ges betydelse vid bedömningen av vilka bullerskyddsåtgärder för maxbullerhändelser nattetid som är miljömässigt motiverade och rimliga att kräva för Sundsvall-Timrå Airport.

3.2. Rimligheten i uppskattningar av behov av skyddsåtgärder och kostnader

Kraven på att utföra skyddsåtgärder och begränsa verksamheten för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön gäller i den utsträckningen det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. För att göra en korrekt rimlighetsavvägning måste både bedömningen av påverkan på människors hälsa och miljö och den förväntade omfattningen av skyddsåtgärder vara realistisk.

Vad gäller påverkan på människors hälsa hänvisar Naturvårdsverket till det vi tidigare anført om att flygbuller orsakar sömnstörningar som kan ge allvarliga negativa hälsoeffekter. Naturvårdsverkets uppfattning om de negativa effekter som flygbuller kan ge upphov till delades också av MÖD i avgörandet om Karlstad Airport. Av domskälen framgår bland annat att MÖD bedömer att antalet tillfällen med höga maxnivåer nattetid är en viktig faktor för störningens omfattning och effekter.

Naturvårdsverket konstaterar att bolaget i sin beskrivning av risken för negativa hälsoeffekter inte har beaktat maxnivåer nattetid. I stället har bolaget, utifrån en över 20 år gammal dos-responskurva, beräknat antalet närboende som förväntas uppleva sig störda av flygbuller. Bolagets utredning utgår enbart från hur många som förväntas uppleva sig störda, inte hur många som förväntas få sömnen störd.

Bolaget har därefter gjort kostnadsuppskattningar för de bullerskyddsåtgärder som sökt verksamhet enligt bolaget kan komma att ge upphov till. Naturvårdsverket bedömer att uppskattningarna är kraftigt

överskattade och att de därför inte kan läggas till grund för en rimlighetsavvägning.

Kostnaderna för bullerisoleringsåtgärder är beroende av verksamhetens omfattning genom att det är antalet flygrörelser som avgör om en byggnad ska åtgärdas eller inte.

Naturvårdsverket ifrågasatte redan i kompletteringsyttrande (daterat 18 september 2020, domstolens aktbilaga 8) bolagets prognos för den framtida trafiken, framförallt antalet passagerare som enligt bolaget förväntas fördubblas relativt trafiken före pandemin. Naturvårdsverket önskade då att bolaget skulle komplettera sin ansökan med uppgifter om varför bolagets prognos skiljde sig så markant från Trafikverkets då gällande prognos (noteras bör att även Trafikverkets prognos avsåg förhållanden före pandemin). Bolaget besvarade Naturvårdsverkets frågor om de höga passagerarsiffrorna med att man i en tillståndsprocess måste ta höjd för trafikering ett maxår, till skillnad från Trafikverkets prognoser som kunde avse medelvärden. Även om så är fallet bedömer Naturvårdsverket att passagerarprognosen är överskattad av två huvudsakliga skäl. Dels ser vi förändringar i transporter och resande i post-pandemin, dels måste Sverige ställa om mot ett mer hållbart resande för att nå klimatmålen.

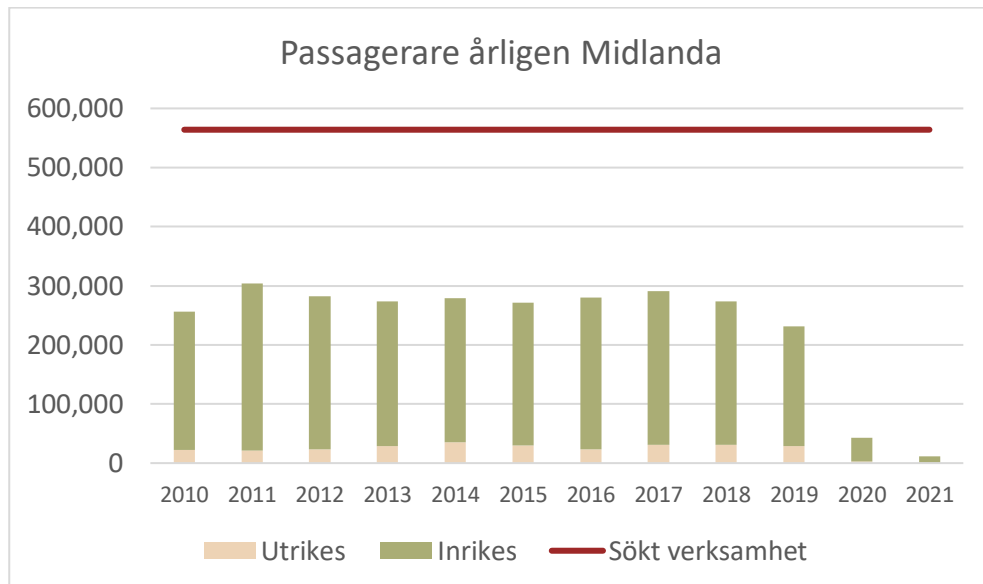
Pandemins mest kritiska fas har lagt sig och samhället håller på att ställa tillbaka till ett normalläge. Det är dock inte samma normalläge som innan pandemin vilket inte minst märks inom transporter och resande. Transportstyrelsens prognos för flygtrafikens utveckling spår att inrikesflyget 2027 kommer att vara på en lägre nivå än innan pandemin. Detta beror huvudsakligen på att affärsresandets korta resor till stor del kommer att ersättas med digitala möten.² Det finns en samsyn bland flera aktörer (Trafikverket, Luftfartsverket, Trafikanalys och Swedavia) om denna framtidsbild vilket bland annat sammanfattats i Brommautredningens avsnitt om flygets utveckling.³

Sundsvall-Timrå Airport är en flygplats där trafiken dominerats av inrikes resor och linjefart. Det kan tydlig utläsas ur flygplatsens passagerartrafik där antalet inrikes passagerare varit ca 10 gånger fler än antalet utrikes.⁴

² Prognos 2021-2027, Trafikprognos för svensk luftfart, TSL 2021-2038

³ Ds 2021:25, Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet, se avsnitt 1.6 ”Flyget i det postpandemiska samhället”

⁴ Statistik från Transportstyrelsen, [Flygplatsstatistik - Transportstyrelsen](#)



Figur 1. Antal passagerare per år 2010 – 2021 jämfört med prognos för sökt verksamhet.

Utöver den omställning som orsakats av pandemin pågår en större omställning av samhället för att nå klimatmålen. För att begränsa den globala uppvärmningen i enlighet med Parisavtalet krävs en flerdimensionell omställning av flyget. Det behövs bränslebyte till fossilfritt bränsle, flygen behöver bli mer energieffektiva och flygvägar behöver optimeras. Det räcker dock inte med en stark teknikutveckling på dessa områden. Ska Sverige nå upp till sina ambitioner på klimatområdet måste svenskars flygande minska relativt hur det var innan pandemin. I en scenarioanalys genomförd av Åkerman m.fl. visas att svenskarnas resande på lång sikt behöver begränsas till motsvarande en resa mellan Sverige och London årligen.⁵ Naturvårdsverkets bedömning är att svårigheterna med att nå klimatmålen kommer att leda till att t.ex. ekonomiska styrmedel införs som minskar efterfrågan på flygande.

Med dessa båda förutsättningar i åtanke bedömer Naturvårdsverket att vare sig det korta inrikesflyget eller det långväga flyget kommer att öka i en sådan omfattning som bolaget utgår ifrån och att bolagets prognos för passagerarantal därför är realistisk. Det är därför inte sannolikt att bolaget kommer att behöva utföra skyddsåtgärder i form av bullerisolering i den utsträckning som anges i bolagets uppskattningar.

Det är svårare att bedöma prognosen avseende antal flygrörelser, då teknikutvecklingen inom elflyg bedöms leda till att mindre flygplan med färre passagerare blir allt vanligare, särskilt på regionala flygplatser som Midlanda. Dessa har dock en lägre bulleremission än större, konventionella flygplan, vilket ger ett lägre behov av bullerisoleringsåtgärder.

Att prognosen för hur verksamheten ska utvecklas är överskattad leder enligt Naturvårdsverkets bedömning till att även kostnadsuppskattningen för bullerskyddsåtgärder är för hög. Till detta kommer, som Naturvårdsverket anför i tidigare yttranden, att inte alla bostäder inom en viss bullerkurva kommer att erbjudas bullerskyddsåtgärder. Hus med bättre ljudisolering uppfyller troligtvis inomhusnivån som föreskrivs som mål för

⁵J Åkerman et al, Low-carbon scenarios for long-distance travel 2060, Transportation Research Part D 99 (2021)

bullerskyddsåtgärderna utan åtgärder. Det är därför inte rimligt att som bolaget gör räkna med en schablonkostnad på 200 000 kr per *exponerad* byggnad.

Bolaget har redovisat ett mer detaljerat underlag än det som fanns tillgängligt vid prövningen av Karlstad Airport. Redovisningen innehåller dock kraftigt överskattade antaganden vad gäller såväl omfattningen av åtgärder och kostnaderna. Naturvårdsverket bedömer med anledning av det att redovisningen inte kan läggas till grund för en rimlighetsavvägning. Bolaget har därmed inte visat att Naturvårdsverkets villkorsförslag är orimligt.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschef Karin Dunér efter föredragning av enhetschef Nanna Wikholm. .

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

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Nanna Wikholm

Kopia till:
Midlanda Flygplats AB gm ombud
Länsstyrelsen i Västernorrlands Län