



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-10-17

Ärendenummer
NV-06581-24

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över överklagande av försvarsinspektören för hälsa och miljö beslut att förbjuda anmäld ändring av flygverksamhet med JAS 39 Gripen E på Malmens flygplats, Linköpings kommun (KN2024/01155)

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att Försvarsmaktens överklagan av Försvarsinspektören för hälsa och miljö (nedan FIHM) beslut ska avslås. Naturvårdsverket bedömer att anmälan om ändring i form av tillkommande flygrörelser med JAS 39 Gripen E behöver hanteras i en ny tillståndsprövning, där de nya förutsättningarna för bullerspridningen kan beaktas och regleras.

Naturvårdsverket bedömer att den anmälda ändringen av flygrörelser tillsammans med tidigare ändringar kan innebära negativ påverkan på människors hälsa. Vi har stämt av denna bedömning med handläggare på Folkhälsomyndigheten.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket instämmer i FIHM:s bedömning att den anmälda ändringen är tillståndspliktig och inte kan hanteras inom ramen för en anmälan enligt 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF. Naturvårdsverket delar FIHM:s bedömning att den anmälda ändringen skulle innebära att villkor 22 och 23 inte efterlevs.

Naturvårdsverket bedömer att de tillkommande flygrörelserna med JAS 39 Gripen E innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa kan uppkomma enligt 1 kap. 4 § MPF.

Det kan konstateras att författningsförslagen i promemorian ”Snabbare processer enligt miljöbalken för att stärka det militära försvaret” (KN2024/01391), som nyligen har varit på remiss, skulle möjliggöra en enklare och snabbare hantering av Försvarsmaktens anmälan om ändring av verksamheten vid Malmens flygplats. Med de föreslagna författningsändringarna är det även möjligt att föreskriva försiktighetsmått eller ändra tillståndsvillkor utan hinder av tillståndets rättskraft. Naturvårdsverkets bedömning i detta yttrande utgår emellertid från nu gällande regelverk.

Juridiska förutsättningar för ändring av tillståndsgiven verksamhet

Naturvårdsverket delar FIHM:s bedömning att ianspråktagandet av ett betydande antal tillståndsgivna flygrörelser med JAS 39 Gripen E, över tid, förändrar de grundläggande förutsättningarna som var rådande vid prövningen av aktuellt tillstånd. Den ökade bullerutbredningen innebär att fler bostäder än vad som framkom vid prövningen av gällande tillstånd, och som inte åtgärdats i enlighet med villkor 22, kommer att utsättas för höga ljudnivåer. Den anmälda ändringen skulle således medföra att villkor 22 inte efterlevs och behöver därför hanteras i en ny tillståndsprövning där de nya förutsättningarna för bullerspridningen kan beaktas och regleras. Det innebär att ändringen är tillståndspliktig och den kan därmed inte hanteras genom en anmälan enligt 1 kap. 11 § MPF.

I praxis har bestämmelsen om ändringar av verksamhet i 1 kap. 4 § MPF tolkats mot bakgrund av bestämmelserna om tillståndets rättskraft och omprövning¹. Det innebär att tillståndets omfattning och tillståndets allmänna och särskilda villkor utgör en ram för vilka ändringar verksamhetsutövaren får göra utan ny tillståndsprövning. Detta framgår dock inte explicit av lagtexten i 1 kap. 4 § MPF². Om en ändring ryms inom det s.k. allmänna villkoret är den vare sig anmälnings- eller tillståndspliktig³. Således får en ändring anmälas om den inte strider mot tillståndets omfattning eller villkor och om den inte i sig är tillståndspliktig enligt 2–32 kap. MPF.

Ytterligare en förutsättning är att ändringen i sig, eller tillsammans med tidigare ändringar, inte får innebära att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma (1 kap. 4 § första stycket 2 MPF). Den anmälda ändringen avser tillsammans med tidigare anmälda ändringar 950 flygrörelser med JAS 39 Gripen E från år 2024 och framåt. Det motsvarar nästan en tredjedel av det totala antalet tillståndsgivna rörelser för JAS 39 Gripen eller andra stridsflygplan med motsvarande bulleremissioner på 3 000 flygrörelser per år.

Naturvårdsverkets bedömning av påverkan på människors hälsa

Naturvårdsverket bedömer att den anmälda ändringen tillsammans med tidigare ändringar kan innebära negativ påverkan på människors hälsa. Naturvårdsverket bedömer vidare att den anmälda ändringen därmed kan innebära att en olägenhet av betydelse för människors hälsa kan uppkomma i enlighet med 1 kap. 4 § 2 p. MPF.

Beräkningar av flygbullerutbredning⁴ uppges ha genomförts utifrån det kvalitetssäkringsdokument som togs fram 2011 i samverkan mellan Försvarsmakten och flera myndigheter. Naturvårdsverket vill påpeka att det finns en senare version, publicerad i januari 2024, som innebär att en ny atmosfärsdämpningsstandard har införts. Om det nya kvalitetssäkringsdokumentet används så kan det beräkningsmässigt bli någon decibel högre ljudnivå och bullerspridning jämfört med det tidigare kvalitetsäkringsdokumentet.

Naturvårdsverket vill i sammanhanget framhålla att ljudnivåer över 90 dBA innebär ovanligt höga nivåer och att det inte enbart är hur många som drabbas av

¹ Se 24 kap. 1 och 5 §§ miljöbalken.

² SOU 2023:33 Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, Betänkande av Miljöprövningsutredningen, s. 150 ff. Se även Ds 2018:38, Anpassad miljöprövning för en grön omställning, s. 62 ff.

³ Ds 2018:38 s. 63.

⁴ WSP (2024). PM: Beräkningar av JAS C/D och E. Bilaga till Försvarsmaktens överklagande.

nivåer över 90 dBA som bör ligga till grund för bedömningen av påverkan på människors hälsa. Även återkommande exponering vid lägre nivåer bör beaktas.

Naturvårdsverket konstaterar att den anmälda ändringen innebär att en stor andel boende och annan verksamhet kommer att exponeras för ökade maximalbullernivåer med 1–3 dBA. En sådan förändring är hörbar och kan inte betraktas som en oväsentlig skillnad. Bullerökningen innebär att fler kommer exponeras för maximala utomhusnivåer på över 70 dBA. En maximal ljudnivå på 70 dBA har sedan länge betraktats som riktvärde utomhus vid bostäder för att undvika olägenheter för människors hälsa.⁵ Föreslagen ändring innebär att även bullerutbredningen vid lägre nivåer påverkar ett betydligt större område. Vi konstaterar att bland de handlingar som Naturvårdsverket tagit del av i ärendet finns inte någon utredning som belyser hur spridningen av lägre maximalnivåer än 90 dBA påverkas av flygrörelser med JAS 39 Gripen E.⁶

Det följer av villkor 14 i tillståndet för Malmens flygplats att flygning med JAS Gripen 39 enbart får ske dagtid på vardagar, med undantag för mörkerflygning kvällstid som får ske med högst 250 flygrörelser per år under vissa bestämda dagar och veckor (se villkor 6 och villkor 15). Det är inte känt för oss om några av de anmälda 950 flygrörelserna kommer ske som mörkerflygning och i så fall hur många. Det är inte heller känt om det kan bli mer intensiv flygverksamhet under vissa perioder eller om förekommande flygrörelser är jämnt fördelat över året, vilket kan påverka störningsupplevelsen. Även med beaktande av att bullerökningen inte kommer inträffa nattetid bedömer Naturvårdsverket att den anmälda ändringen tillsammans med tidigare ändringar kan innebära negativ påverkan på människors hälsa.

Naturvårdsverket har stämt av bedömningen av den anmälda ändringens eventuella påverkan på människors hälsa med handläggare på Folkhälsomyndigheten eftersom de ansvarar för tillsynsvägledning enligt miljöbalken om buller inomhus och höga ljudnivåer.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand, miljöjuristerna Lina Tengvar och Malin Blohm, samt handläggarna Magnus Lindqvist och Dag Lestander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

⁵ Se till exempel 3-7 §§ trafikbullerförordningen (2015:216), vars bestämmelser om flygbuller dock inte är tillämpliga på militära ändamål. Se även infrastrukturpropositionen 1996/97:53 s.43 ff.

⁶ Mark- och miljööverdomstolen har i rättsfallet MÖD 2018:24 uttalat att det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att en anmäld ändring inte innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:
Kn.me@regeringskansliet.se