

YTTRANDE

2011-10-05 Ärendenr:  
NV-05455-11

Mark- och miljödomstolen  
Nacka tingsrätt  
Box 1104  
131 26 NACKA STRAND

### **Yttrande i mål M 2284-11 angående ansökan om nytt miljötillstånd för verksamheten vid Arlanda Airport; nu fråga om behov av kompletteringar**

#### **Naturvårdsverkets ställningstagande**

Det framtagna materialet är i många stycken ett tillräckligt material för att ligga till grund för en prövning enligt miljöbalken av verksamheten vid Arlanda flygplats. Oklarheter i den avsedda tillståndsprövningens avgränsningar ger dock anledning till förtydliganden från Swedavia AB (bolaget). Redovisningen av förväntad miljöpåverkan och möjliga skyddsåtgärder är heller inte av den omfattningen att den kan utgöra grund för val mellan alternativa lösningar för den framtida verksamheten med avseende på bland annat utsläpp till luft och vatten eller bullerstörningar i flygplatsens omgivning.

Synpunkterna i detta yttrande utgår från vårt ställningstagande att förutsättningar och villkor i regeringens tillåtlighetsbeslut fortfarande utgör en bindande ram för prövningen av en ansökan om ett nytt tillstånd för verksamheten.

#### **Utveckling av Naturvårdsverkets talan**

##### *Allmänt*

Naturvårdsverket anser att det framtagna materialet i stora delar är ett tillräckligt bra underlag som kan ligga till grund för en prövning enligt miljöbalken av verksamheten vid Arlanda flygplats. Det kan även noteras att bolaget har bedrivit samrådsprocessen i en bred krets. Myndigheter, kommuner, organisationer och allmänheten har fått möjlighet att delta och lämna synpunkter på underlaget. Vi anser dock att underlaget i vissa delar behöver kompletteras.

### ***Samlad prövning***

Vi vill poängtera att en flygplatsverksamhet av den omfattning och karaktär som den på Arlanda är, behöver bedömas i ett helhetsperspektiv där man ser till sambandet mellan den aktuella verksamheten och miljö kvalitetsmålen, särskilt klimatmålet och god bebyggd miljö. Vidare bör man ta hänsyn till förhållandena i flygplatsens omgivning och se till sambandet mellan olika trafikslag med sikte på att nå en hållbar utveckling av transportsystemet.

All med flygverksamheten integrerad verksamhet som bedrivs på och i anslutning till en flygplats ska omfattas av en tillståndsprövning enligt miljöbalken. Flygplatsområdet bör vara utgångspunkten för bedömningen av vad som ska anses ingå i flygplatsverksamheten. Även störningar som i och för sig uppkommer utanför flygplatsområdet men som härrör från flygplatsverksamheten kan behöva ingå i prövningen. De delar av verksamheten som har ett geografiskt, tekniskt och miljömässigt samband ska ingå i ansökan.

Vi anser att det är svårt att utifrån det befintliga underlaget klart avgöra vilka delar av verksamheten som ingår i bolagets ansökan om tillstånd. Vissa verksamheter beskrivs, men det är oklart om de också ingår i bolagets yrkande om tillstånd. Det måste alltså tydligt framgå av ansökan vilka delar som ingår och vilka delar som inte ingår i tillståndsprövningen. För de delar som eventuellt inte ingår bör också motiveras varför de inte behöver ingå i den aktuella prövningen. Om viktiga delar av en tillståndspliktig verksamhet och de miljöstörningar som följer av dessa delar utelämnas i ett prövningsunderlag finns risk för att prövningen inte blir ändamålsenlig. Det ankommer då på prövningsmyndigheten att ta ställning till om ansökan kan tas upp till prövning eller om ansökan i stället ska avvisas (se MÖD M 4866-10).

Ett exempel på där osäkerhet råder om vad tillstånd söks för gäller flygplatsens verkstäder. De ingår i den tekniska beskrivningen, men det är oklart om de ingår i vad som söks tillstånd för.

Ett annat exempel är flygbränslehanteringen. Vad gäller bränslehantering och flygbränsledepå så finns de verksamheterna översiktligt beskrivna i underlaget. Flygbränslehanteringen omfattas dock inte av ansökan. Naturvårdsverket anser att bränslehantering har en direkt koppling till flygplatsverksamhet och av den anledningen bör ingå i en ansökan om tillstånd till flygplatsverksamhet. För det fall flera verksamhetsutövare bedriver olika delar av en flygplatsverksamhet, såsom är fallet med bränslehanteringen, så bör ansökan göras gemensamt. Hur ett bolag väljer att affärsmässigt lägga/dela upp verksamheten ska inte påverka möjligheten att reglera verksamheten enligt miljöbalken. Ett tillstånd enligt miljöbalken följer verksamheten och inte verksamhetsutövaren. Ansökan bör därför kompletteras i denna del. För det fall bolaget inte delar vår uppfattning bör det tydligt motiveras varför denna del av verksamheten inte behöver ingå i prövningen (geografiska, tekniska och miljömässiga samband).

Den nu inledda miljöbalksprövningen behöver innefatta en samlad bedömning av hanteringen av samtliga dagvattenflöden som uppkommer inom flygplatsområdet, och som riskerar att förorenas till följd av den

tillståndspliktiga flygplatsverksamheten. Detta förutsätter att bolaget i ett sammanhang redovisar dels funktion och prestanda för den nuvarande dagvattenhantering inom och kring flygplatsområdet, dels utreder alternativa möjliga åtgärder för utbyggnad och förbättringar av dessa befintliga system.

Vi har i ett separat mål gällande dagvattenhantering (M 1422-07) framfört att det målet bör läggas ihop med den nu aktuella ansökan. Bolaget har i det ärendet framfört att man inte har något att invända mot en sådan sammanläggning. Vattenverksamhet finns också beskriven i den nu aktuella ansökan. Beskrivningen av vattenverksamheten gällande val av reningsmetod, kapacitet och målsättning etc. är dock inte relaterad till den ansökta flygplatsverksamheten. Underlaget bör därför kompletteras i dessa delar så att flygplatsens utsläpp till recipienten är tydligt kopplade till den sökta flygplatsverksamheten. Det bör framgå varför en viss reningsmetod valts, vilka alternativ som undersökt och kostnaderna för de olika alternativen. Det bör även framgå hur det är tänkt att de aktuella utsläppen avses att kontrolleras.

Som framgår av bolagets ansökan har bedömningar av vattenverksamheter även skett genom anmälningsförfaranden hos tillsynsmyndigheten. Även de frågor som tidigare hanterats genom anmälan till tillsynsmyndigheten bör innefattas i den nu inledda prövningen. Eventuella pågående anmälningsärenden bör därvid i enlighet med vad som anges i 21 kap. 3 § andra stycket miljöbalken avgöras av mark- och miljödomstolen.

#### ***Underlag för bedömning enligt 2 kap. 3 § miljöbalken***

Enligt 6 kap. 7 § andra stycket p 2 miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) bl.a. innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas, dvs. hur man avser att uppfylla hänsynsreglerna i 2 kap. 3 § om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Underlag ska alltså finnas som möjliggör en jämförelse mellan olika möjliga skyddsåtgärder, en bedömning av om tillräckliga försiktighetsmått avses vidtas och om bästa teknik kommer att användas. Det bör vidare motiveras varför viss metod eller åtgärd valts. Bolagets ansökan brister i detta hänseende i vissa delar. Detta gäller exempelvis avisning och utsläpp till vatten (mer om dessa punkter nedan).

#### ***Villkorsutformning / förslag till försiktighetsmått***

Det är viktigt att flygplatsverksamheten och dess förutsedda miljöpåverkan samt möjliga försiktighetsmått och skyddsåtgärder redovisas på ett sätt som möjliggör för prövningsmyndigheten att fastställa rättsäkra och ändamålsenliga villkor som är lämpliga för egenkontroll och tillsyn.

Ett rättssäkert villkor visar tydligt vad som krävs av verksamhetsutövaren. Det ska även gå att objektivet fastställa när en överträdelse har skett. Ett ändamålsenligt villkor ställer krav som säkerställer de önskade miljökraven. Om t.ex. miljökravet är att hålla nere utsläppen av föroreningar till vatten till en viss nivå är det viktigt att villkoren utformas så att verksamhetsutövaren behöver

vidta de åtgärder som krävs för att klara denna nivå. Förutsättningen för att villkoret i detta fall ska vara ändamålsenligt är för det första att begränsningsvärdet sätts på en tillräckligt sträng nivå. För det andra måste en överträdelse av villkoret få konsekvenser för verksamhetsutövaren. Ett villkor som är lämpligt för egenkontroll och tillsyn är tydligt och välgrundat. Det ska vara enkelt att konstatera vilka krav som gäller enligt villkoret och när villkoret har överträtts. I det ligger att det genom mätningar eller andra kontrollåtgärder ska vara möjligt att på ett tillförlitligt sätt kontrollera hur villkoret efterlevs. Det ska inte finnas oklarheter som orsakar merarbete för tillsynsmyndigheterna eller leder till att verksamhetsutövaren frias från ansvar. Frågor om vilka krav som ska ställas och hur de ska kontrolleras bör i huvudsak bestämmas i prövningen och inte hanteras i ett tillsynssammanhang.

Flertalet av de föreslagna villkoren / förslag till försiktighetsmått uppfyller inte ovan nämnda krav. De är för oprecisa och innehåller inga konkreta åtaganden som kan följas upp vid tillsyn. För ett flertal av villkoren framgår heller inte hur de avses att kontrolleras. Som exempel kan nämnas villkor 2.5.1.2 om avisning, 2.5.2 om dagvatten, 2.5.2.2 om dagvattenanläggningen, 2.5.3 om halkbekämpning och 2.7.1 om vattenståndet i Halmsjön.

Vi anser även att vissa av villkoren bör omformuleras språkligt. De villkor som reglerar flygvägar och flygsystem är mycket svåra att förstå och kräver en läsare med djupa förkunskaper. Det är med nuvarande formuleringar svårt för en person utan djupa kunskaper i ämnet att förstå hur den befintliga och ansökta verksamheten kommer att beröra denne. En följd av detta är, enligt vår mening, att allmänhetens möjlighet att lämna synpunkter begränsas. I möjligaste mån bör därför fackspråk undvikas i beskrivning av vilka försiktighetsmått som avses att vidtas och i föreslagna villkor. Vi anser därför att bolaget bör se över och redovisa alternativa sätt att formulera aktuella försiktighetsmått.

### ***Flygbuller/flygvägar***

Vi vidhåller vad som anförts i yttrande under samrådsprocessen (2010-06-15) angående hur olika flygvägar påverkar bullerutbredningen, gällande både avgående och ankommande flyg. Starter och landningar stör genom flygbullret, vilket enligt vår mening är den allvarligaste och dominerande störningen för omgivningen. Bullret berör många befintliga tätbebyggda områden och planerade sådana samt ett betydande antal andra bostäder, permanenta och fritidsbostäder. Vi anser att underlaget ska kompletteras med en tydlig redovisning av flygtrafikens fördelning både över tiden på dygnet (dag, kväll och natt) och över den geografiska ytan längs med de nominella flygvägarna (linjerna). Redovisning bör göras dels för medeldygn och dels för verksamhetsdygn med förväntad maximal omfattning av flygtrafiken.

Därutöver anser vi att den föreslagna regleringen, att flygvägarna ska följas till den punkt där beräknad maximalbullernivå vid marken inte överstiger 70 dB(A), inte är tillräcklig från störningssynpunkt. Det är väl känt att de faktiska nivåerna på marken varierar med t.ex. de meteorologiska förhållandena, med en spridning på ungefär 15 – 20 dB(A) då de olika flygplanstyperna har olika

bulleremissioner. Med det som grund bör enligt vår mening i underlaget redovisas om det är tekniskt och ekonomiskt rimligt att i stället föreskriva att flygvägssystemet följs till dess beräknad maximal ljudnivå 60 dB(A) inte längre överskrids. Om denna nivå översätts till ett krav för avstånd från start/banände motsvarar det cirka 30 kilometer. Vid ett sådant avstånd från banans ände ger de flesta flygplanstyperna en maximal ljudnivå som inte överskrider 60 dB(A).

Ett alternativt, och enligt vår mening mer ändamålsenligt, sätt att reglera bullerstörningar är att föreskriva fasta svängpunkter. En sådan reglering uppnår samma effekt som bolagets förslag. Vi anser att det i underlaget bör redovisas alternativa sätt till reglering av bullerstörningar, inklusive föreskrivande av fasta svängpunkter. Det bör också beskrivas vilka effekter olika regleringar får vad gäller t.ex. flygplatsens kapacitet.

Vi anser att de grupper som flygplanstyperna delats in i är alldeles för stora. Varje grupp inkluderar många flygplanstyper med relativt stora skillnader i certifieringsvärden för buller. Det skulle vara till stor hjälp för bedömningen av bulleremissioner vid flygplatsens omgivning om dessa grupper var något mindre i sin omfattning och därmed några fler. Därutöver skulle det enligt vår mening vara mycket värdefullt för prövningen om underlaget kompletteras med en gruppindelning strikt efter flygplanens bullercertifieringsvärden. Den nu gjorda indelningen utgår från flygplanstypens certifierade maxvikt.

### ***Undantag avseende utveckling av ny teknik***

Bolaget yrkar att andra bananvändningsmönster samt in- och utflygningsförfaranden än som redovisas i ansökan ska få tillämpas vid flygplatsens aktiva deltagande i arbetet med att utveckla tekniker för och tillämpningen av t.ex. kurvade inflygningar. Antalet inflygningar på respektive bana får inte överstiga 20 % av antalet inflygningar per år till denna bana.

Vi anser att detta yrkade villkor är otydligt. Det framgår inte om det gäller såväl in- som utflygningsförfaranden, eftersom det i en mening anges att det ska gälla såväl in- som utflygningar men i en senare mening att det gäller 20 % av ”antalet inflygningar”. Det går heller inte att utläsa vilka projekt som avses med ”flygplatsens aktiva deltagande”. Det är vidare svårt att överblicka antalet in och/eller utflygningar som detta undantag i praktiken kommer att gälla för med skrivningen om 20 % av antalet inflygningar per år och bana, med tanke på att det inte går att förutse fördelningen på de olika banorna. I teorin skulle undantaget kunna gälla mer än 20 % av det totala tillståndsgivna antalet flygrörelser.

Syftet med det yrkade villkoret är, enligt vad som anges, att utveckla ny teknik utan att detta ska medföra krav på anmälan, villkorsändring eller ansökan om ändringstillstånd. Syftet med en tillståndsprövning är att en verksamhetsutövare i en ansökan ska beskriva den tänkta verksamheten och miljökonsekvenserna av densamma. Berörda myndigheter och sakägare har insyn i processen och ges möjlighet att lämna synpunkter på såväl verksamhetens omfattning som försiktighetsmått. Det som har prövats i tillståndet får sedan sk. rättskraft. Mot

denna bakgrund har vi svårt att acceptera att ett undantag ges till en så procentuellt stor andel av de totala antalet in- och utflygningar, med den enda restriktionen att tätorter inte får överflygas så att maximalbullernivån på marken överstiger 70 dB(A) mer än tre gånger per årsmedeldygn. Den tänkta verksamheten som ska rymmas inom undantaget är inte tillräckligt preciserad. Skrivningen ” i syfte att utveckla de nya teknikerna” kan t.ex. i princip rymma många olika ändamål. Vidare måste miljökonsekvenserna av den tänkta verksamheten beskrivas utförligt.

### ***Helikopterverksamhet***

Bullerspridning av helikopterverksamhet har beskrivits bl.a. i form av kartor med bullerutbredningen inritad. Vad gäller den icke-kommersiella helikoptertrafiken så avses en ny lokalisering på flygplatsen som ännu inte är beslutad. Lokaliseringen av en verksamhet har betydelse ur störningsynpunkt, bl.a. vad gäller buller. Det bör därför anges var denna verksamhet kommer att lokaliseras och kartor med inritad förväntad bullerspridning bör utgå från denna lokalisering.

### ***Mer utförlig beskrivning av flygverksamheten***

Handelsdirektivet har ändrats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG av den 19 november 2008 (flygutsläppsdirektivet) så att flygverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter. Ändringen innebär att flygverksamhet inkluderas i handelssystemet från och med 2012. Detta kan innebära att ändringar genomförs i miljöbalken i syfte att undvika dubbelreglering. I direktivet listas dock ett stort antal flygverksamheter som är undantagna från kravet att ingå i handelssystemet. Vidare är det så att som flygverksamhet avses verksamhet bestående av en flygsektor som börjar vid en parkeringsplats för luftfartyget och avslutas vid en parkeringsplats för luftfartyget (3 § 10 a Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om utsläppsrätter för koldioxid (NFS 2007:5)). Det betyder att koldioxidutsläpp vid motortester, taxningar till hangarer mm inte omfattas av systemet. För att vid en kommande prövning avgöra vad som är möjligt att reglera enligt miljöbalken (om ändringar genomförs) så behöver den aktuella flygverksamheten beskrivas i relation till vad som omfattas respektive inte omfattas av handelssystemet.

### ***Konsekvenser av förändrad nattdefinition***

Bolaget föreslår en förändrad nattdefinition. Detta får konsekvenser för bl.a. bullerstörningar och tidpunkt för sådana. Villkor fastställs i varje enskilt fall och vilka bullerrestriktioner som ska gälla vid olika tider ska alltså avgöras efter en bedömning enligt 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken. För att fastställa ett lämpligt försiktighetsmått måste ett underlag redovisas som kan ligga till grund för sådan bedömning. Vi anser inte att det underlag som presenterats i denna fråga är tillräckligt. Det är inte tillräckligt att endast fastslå att starter från bana 19R inte medför överflygningar över tätort. Den föreslagna ändringen av nattdefinition gäller samtliga in- och utflygningar och konsekvenserna av den föreslagna ändringen måste beskrivas.

### ***Utsläpp till luft***

Vi kan konstatera att luftutsläppen från flygplatsverksamhet utgör en betydande belastning på miljön. En minskning av dessa utsläpp är en mycket viktig del i arbetet med att nå de nationella miljö kvalitetsmålen. Vi vidhåller därför att underlaget ska kompletteras i enlighet med vad vi tidigare framfört, särskilt gällande vilka avgränsningar som har gjorts och grunder och förutsättningar för dessa avgränsningar. Vi vidhåller att det behövs en komplettering av redovisningen av vilka specifika åtgärder som kan vidtas för att minska utsläppen av växthusgaser, kväveoxider och övriga utsläpp till luft.

### ***Avisning och halkbekämpning***

Utifrån föreliggande prövningsunderlag delar vi bolagets uppfattning att villkor för avisning som anger en viss uppsamlingsnivå, inte är ändamålsenliga. Ett dylikt villkor kan inte sägas vara uppföljningsbart eller rättssäkert. Vi välkomnar därför förslag från bolagets sida på alternativ reglering av denna verksamhet.

Vi anser dock att beskrivningen av den föreslagna avisningsverksamheten är otillräckligt preciserad i flera avseenden. Det saknas en beskrivning av var platser för avisning av flygplan är belägna, vilka ytterligare skyddsåtgärder som är möjliga att vidta för att begränsa spridningen av avisningsmedel vid källan och vilka utsläpps begränsningar som därigenom skulle kunna uppnås. Av ansökningshandlingarna framgår inte heller hur man från bolagets sida avser att inom ramen för sin egenkontroll säkerställa att så mycket som möjligt av den glykol som rinner av flygplanen vid avisning ska samlas upp. Enligt vad som anges i prövningsunderlaget är avisning av flygplan tillåten vid samtliga gater samt vid vissa andra uppställningsplatser. Bolaget föreslår inget nytt eller ytterligare vad gäller vidtagande av åtgärder gällande hantering av avisningsmedel. Det saknas underlag kring hur denna slutsats nåtts och vilka undersökningar som gjorts kring vad ytterligare som skulle vara tekniskt möjligt att genomföra och kostnader för detta (2 kap. 3 och 7 §§). Såvitt framgår av underlaget kommer alltså några ytterligare försiktighetsmått än vad som idag finns på plats inte att vidtas. Detta trots att bedömningen görs att använd mängd avisningsmedel kommer att öka med 80 % med den sökta verksamheten.

På motsvarande sätt efterlyser vi bolagets bedömning av riskerna för negativ miljöpåverkan till följd av den beräknade ökade mängden halkbekämpningsmedel med 30 – 40 % vid sökt omfattning av flygverksamheten. Vidare efterfrågar vi konkreta förslag på åtgärder för att motverka en sådan negativ påverkan.

### ***Utsläpp till vatten***

Enligt 11 b § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) ska ett begränsningsvärde för utsläpp normalt avse den punkt där utsläppet lämnar anläggningen, utan hänsyn till eventuell utspädning. Bolaget har föreslagit att begränsningsvärden i recipienten nedströms verksamhetens olika utsläppspunkter. I den föreslagna mätpunkten bidrar även flera andra källor som inte kan kopplas till flygplatsverksamheten till den totala

föroreningsnivån. Naturvårdsverket konstaterar att provningsunderlaget i stället behöver redovisa förslag till reglering av utsläppen vid verksamhetens faktiska utsläppspunkter till recipienten. Som angetts ovan saknas även en redovisning av föreslagna försiktighetsmått kopplade till den ansökta utökade användningen av avsnings- och halkbekämpningskemikalier. Vi anser även att den föreslagna regleringen, med ett rullande 5-års värde är otillräcklig och ifrågasätter även att bolagets förslag om att utsläpp av syreförbrukande ämnen ska verifieras med en indirekt reglering av kvarvarande syrehalt. Vi bedömer vidare att ansökningshandlingarna behöver kompletteras med förslag på hur bolagets egenkontroll avses att bedrivas i detta avseende.

Vi konstaterar att det saknas en redovisning av hur man kommit fram till hur de föreslagna behandlingsmetoderna för den samlade dagvattenhanterings olika delar motsvarar bästa möjliga teknik. Det saknas även en redovisning av möjliga alternativa eller kompletterande försiktighetsmått, av hur stora begränsningar av utsläppen som därigenom skulle vara möjliga att uppnå och utifrån detta vilka krav som bedöms vara rimliga att fastställa enligt miljöbalken. Bolaget har utgått från att målsättningen är att nå miljö kvalitetsnormen (MKN) för den aktuella vattenförekomsten. En MKN som i detta fall är en gränsvärdesnorm<sup>1</sup>, utgör emellertid endast en högsta tillåtna nivå. En bedömning enligt 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken ska alltid göras. Det saknas underlag i det aktuella målet för att göra den bedömningen.

Som exempel på bristerna i bolagets utredning av möjliga försiktighetsmått och redovisning av förslag till reglering av utsläpp till vatten kan nämnas det förväntade utsläppet av perfluoroktansulfonat (PFOS). Det anges i MKB:n att åtgärder är under såväl utförande som planering. Vidare anges att ambitionen är att installera en permanent reningsanläggning på brandövningsplatsen och att möjligheter att installera ytterligare reningsanläggningar studeras. Dessa frågor behöver värderas av mark- och miljödomstolen i samband med att en bedömning görs av hela den samlade spill- och dagvattenhanteringen vid Arlanda flygplats.

Beslut om detta yttrande har fattats av sektionschefen Erika Ekman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit Kyriakos Zachariadis, Åke Mauritzson och Camilla Lindholm, den sistnämnda föredragande.

Erika Ekman

Camilla Lindholm

---

<sup>1</sup> Se förtydligande av detta i 4 kap 8 b § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.