



YTTRANDE

2010-06-15 Dnr 542-3334-10 Rv

Stockholm-Arlanda Airport
Swedavia
Att: Anette Näs
190 45 Stockholm-Arlanda

Samråd enligt 6 kap. miljöbalken inför nytt miljötillstånd för verksamheten vid Stockholm-Arlanda Airport

Naturvårdsverket har tagit del av Swedavias samrådsunderlag som tagits fram inför en förestående prövningsprocess enligt miljöbalken om ett nytt tillstånd för verksamheten vid Stockholm-Arlanda Airport.

Naturvårdsverket har vid tre tillfällen tidigare deltagit i samrådsprocessen och lämnat underhandssynpunkter på underlaget.

Naturvårdsverket anser att underlaget bör kompletteras enligt följande.

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att förutsättningar och villkor i regeringens tillåtighetsbeslut fortfarande utgör en bindande ram för prövningen av en ansökan om nytt tillstånd för verksamheten. Synpunkterna utgår ifrån det.

En förutsättning för regeringens beslut var att inflygningarna över Upplands Väsby skulle upphöra. För att genomföra det kravet diskuterades kurvade inflygningar på Arlanda redan vid Koncessionsnämndens prövning av verksamheten. Kurvade inflygningar har redan prövats på Arlanda och det finns en procedur som är testad och publicerad. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning finns därför inte behov av prövotid. Vi anser att Swedavia bör redovisa *hur* kurvade överflygningar kommer att tillämpas, inte *när*.

Vi anser att underlaget är ofullständigt och begränsat i flera hänseenden. Det är därför svårt att göra bedömningar av olika luftfartstekniska alternativ och verksamhetens effekter på människors hälsa och miljön, samt att bedöma tekniska, ekonomiska och miljömässiga avvägningar.

Vi anser att underlaget som ligger till grund för samrådsprocessen i huvudsak behöver kompletteras enligt följande punkter:

1. underlaget bör generellt bli tydligare,
2. hela verksamheten bör omfattas av prövningen,
3. redovisa tydligare hur beräkningar av luftutsläppen och bullerpåverkan har gjorts,
4. tydliggör hur denna ansökan förhåller sig till NRL-beslutet,
5. redovisa hur kurvade inflygningar kommer att tillämpas,
6. redovisa tydligare hur olika flygvägar påverkar bullerutbredningen,
7. redovisa vilka principer som gäller för översynen av flygvägssystemet och hur antalet flygvägar kan reduceras,
8. redovisa vilka konkreta åtaganden och åtgärder som kommer att vidtas för att minska luftutsläppen,
9. redovisa vilka beräkningsmodeller och indata som har använts samt vilka avgränsningar som har gjorts och grunderna eller förutsättningarna för dessa avgränsningar,
10. redovisa vilken påverkan på Halmsjön verksamheten medför och hur den kan minskas,
11. redovisa vilken påverkan på grundvattnet verksamheten medför och hur den kan minskas,
12. redovisa vilka konkreta åtaganden och åtgärder som kommer att vidtas för att minska utsläppen till omgivande mark och vatten.

Naturvårdsverkets synpunkter

Regeringens beslut enligt 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

Verksamheten på Stockolm-Arlanda flygplats är tillåtlighetsprövad och regleras genom regeringens NRL-beslut, daterat 15 augusti 1991. Regeringen har i sitt beslut genom villkoren reglerat flygtrafikverksamheten och övrig verksamhet vid flygplatsen samt transporterna till och från flygplatsen. Regeringsbeslutet gäller fortfarande och utgör enligt Naturvårdsverkets uppfattning även ramen vid den kommande prövningen av en ansökan om nytt tillstånd för verksamheten. Denna uppfattning har även framförts vid samrådsmöten. Det innebär bl.a. att de krav som regeringen har ställt upp i sitt NRL-beslut ska uppfyllas. Frågan huruvida dessa krav är tekniskt och ekonomiskt möjliga och rimliga är enligt vår mening inte uppe till bedömning i prövningen av tillståndsansökan. Om de förutsättningar som gällde för NRL-beslutet har ändrats eller om kraven för verksamheten ska mildras, krävs ett nytt beslut från regeringen. Vad tillståndsprövningen bör gälla är vilka nya krav som ska ställas med hänsyn till den teknik- och kunskapsutveckling som skett sedan regeringen, Koncessionsnämnden och miljödomstolarna i olika domar och beslut tagit ställning till verksamheten.

Av underlaget framgår inte vilken inställning Swedavia har till regeringens NRL-beslut eller huruvida Swedavia avser att uppfylla kraven i regeringsbeslutet. Samrådsunderlaget tyder dock på att Swedavia anser att tillståndsprövningen kan

ske helt obundet av regeringens beslut. Naturvårdsverket delar inte den uppfattningen, utan förutsätter att regeringsbeslutet utgör ramen för prövningen. Våra synpunkter på underlaget utgår ifrån detta, och således varken ifrån att tillståndsprövningen kan ske oberoende av regeringsbeslutet eller att underlaget avses gälla en ny tillåtighetsprövning.

Underlaget behöver generellt utvecklas och bli tydligare

Naturvårdsverket anser att samrådsunderlaget är ofullständigt i flera hänseenden. Det saknas generellt motiveringar till förslagen. Genomgående är att underlaget har utformats utifrån kapacitetsmaximering, men utan att ange om grundförutsättningarna i regeringens beslut uppfylls eller ej.

Naturvårdsverket anser att underlaget behöver förbättras vad gäller beskrivningen av olika luftfartstekniska alternativ, kostnaderna för dessa samt konsekvenser för människors hälsa och miljön. Det behöver också klargöras tekniska och ekonomiska förutsättningar att genomföra mera omfattande miljöförbättrande åtgärder än de som har redovisats, särskilt med avseende på förutsättningar för att utforma verksamheten på annat sätt än vad sökanden vill göra.

Vid ett av samrådsmötena nämndes att det gjordes vissa utredningar, bl.a. en ekonomisk analys från FOI. Dessa utredningar bör redovisas, för att ge remissinstanserna underlag för en självständig granskning av vad som är tekniskt möjligt eller ekonomisk rimligt i aktuella frågor.

Naturvårdsverket har i allmänna råd (NFS 2008:6) och en handbok om flygplatser (2008:1) lämnat vägledning om bland annat tillståndsprövning av flygplatser. Här anges bland annat vilka verksamhetsdelar som bör omfattas av en tillståndsprövning enligt miljöbalken, vad en ansökan bör innehålla och vad som bör redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning.

Naturvårdsverket anser att en tillståndsprövning av en flygplats ska omfatta all flygplatsanknuten verksamhet som förekommer både inom ett flygplatsområde och i anslutning till flygplatsen. Dessa verksamheter och deras miljö- och hälsokonsekvenser bör redovisas i underlaget till tillståndsprövningen. Därutöver ska tydligt framgå vilka beräkningsmodeller och indata som har använts samt vilka avgränsningar som har gjorts och grunderna eller förutsättningarna för dessa avgränsningar.

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd bör, för det fall tillstånd krävs även för vattenverksamhet, ansökan göras gemensamt där så är möjligt så att den ena prövningen inte onödigtvis låser upp den andra. Ett förtydligande behövs i detta avseende. I detta fall anser vi att ansökan för såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet bör göras gemensamt så att en helhetsprövning enligt miljöbalkens bestämmelser genomförs.

Flygbuller

I underlaget redovisas förslag till kurvade inflygningar till bana 1 (01L) där det anges att det finns en procedur som är testad och publicerad. Samtidigt anges att

det finns ett stort behov av provotid. Frågan om kurvade inflygningar på Arlanda har diskuterats sedan lång tid tillbaka, redan vid Koncessionsnämndens prövning av verksamheten. Sådana inflygningar har prövats på Arlanda sen en tid tillbaka. Ändå anges fortfarande att det finns stort behov av provotid.

En förutsättning för regeringens tillåtlighetsbeslut var att inflygningarna över Upplands Väsby skulle upphöra (jfr Miljööverdomstolens dom i mål M 9403-07). Eftersom det finns internationell erfarenhet av kurvade inflygningar anser Naturvårdsverket att Swedavia ska tillägna sig den befintliga kunskap som finns på området för att kunna tillämpa kurvade inflygningar vid ianspråktagandet av det nya tillståndet. Vi anser mot den bakgrunden att Swedavia i sin ansökan bör redovisa *hur*, inte *när*, kurvade inflygningar kommer att tillämpas, hur stora avvikelserna från den redovisade kurvade flygvägen kommer att vara, vilka eventuella nya områden som kommer att överflygas i samband med de kurvade inflygningarna, samt hur många personer som kommer att exponeras för flygbullernivåer över 55 dB(A) och maximalbullernivåer över 70 dB(A), samt vilka friluft- och rekreationsområden som kommer att få en flygbullernivå som överskrider 30 resp. 40 dBA. Slutligen anser Naturvårdsverket att, för det fall man vill ta upp alternativ till kurvade inflygningar, så ska det vara alternativ som innebär att överflygningar över Upplands Väsby upphör och att man även i övrigt uppfyller NRL-beslutet.

Underlaget innehåller förslag med mixade parallella operationer som ett sätt att öka kapaciteten¹ på flygplatsen, trots att ett sådant alternativ inte uppfyller regeringsbeslutets förutsättningar i fråga om restriktioner beträffande inflygningar över Upplands Väsby tätort och Löwenströmska sjukhuset.

Naturvårdsverket anser att Swedavia även bör redovisa möjligheter till en hårdare styrning av både in- och utflygningar i syfte att så långt det är möjligt minimera spridningsområdena och därmed begränsa bullerexponeringen av en del av områdena i flygplatsens omgivning. Det bör även redovisas vilka ytterligare tekniska möjligheter som finns för att öka precisionen för styrningen av ut- och inkommande flygtrafik, t.ex. fasta svängpunkter.

I underlaget anges också att Swedavia arbetar med en översyn av flygvägssystemet för att ta fram möjliga förbättringar från miljösynpunkt och med en optimal hantering av flygtrafiken. Det framgår dock inte vilka principer som gäller för översynen, när översynen ska vara klar eller på vilket sätt den kommer att implementeras/diskuteras i den nya tillståndsprövningen. Naturvårdsverket anser att det i denna utredning även bör belysas möjligheter att reducera antalet flygvägar, särskilt under kvälls- och nattetid.

I underlaget redovisas en karta över områden som berörs av maximalbullernivån 70 dB(A) i både det s.k. grundalternativet och det tillståndsgivna trafikfallet. Av kartan framgår att grundalternativet ger upphov till lägre maximalbullernivå än det andra. Det anges att detta främst beror på en förnyad flygplansflotta som

¹ Det anges på sid. 24 i underlaget daterat 2009-01-30.

bullrar mindre, framförallt i samband med starterna. Det framgår dock inte hur och i vilken takt denna förnyelse av flottan kommer att ske, eller om Swedavia avser att införa förbud för vissa gamla flygplanstyper att landa på Arlanda för att säkerställa att den redovisade bullerkurvan inte överskrids.

Swedavia har därutöver vid ett samrådsmöte redovisat att de avser att skapa grupper av luftfartyg, indelade med avseende på hur mycket de bullrar. De mer bullrande luftfartygen ska följa flygvägen längre ut innan de avviker från flygvägen, och de tystare ska tillåtas lämna den tidigare. 70 dB(A)-gränsen ska vara den avgörande faktorn för när avvikande från flygvägen ska tillåtas. Det framgår dock inte av underlaget på vilket sätt Swedavia avser att ta hänsyn till den naturliga variationen på upp till 15-20 dB(A) som alltid finns av olika skäl. Naturvårdsverket anser att underlaget bör kompletteras i detta avseende och konsekvenserna beskrivas, särskilt med avseende på ”vinsterna” som görs i fråga om minskade utsläpp av koldioxid och kväveoxider till luft, när flygplanen avviker från flygvägen då bullret på marken är 70 dB(A) resp. minst 60 dB(A).

För beräkningarna av flygbullret har använts den senast tillgängliga INM versionen (INM-7.0). Naturvårdsverket anser att, vid olika jämförelser om hur många nya personer som exponeras på de ovannämnda bullernivåerna, ska skillnaderna i antal personer kvantifieras genom att redovisa och jämföra/kommentera beräkningarna med tidigare använd beräkningsmodell och nu tillämpad sådan.

Swedavia redovisade vid det senaste samrådsmötet, 2010-03-10, en eventuell förlängning av bana 3 med ca 1200 meter, vilket innebär att en stor del av Halmsjön måste fyllas ut. Detta förslag kopplades till att ”*om inget av förslagen ges acceptans*” så ska Swedavia antingen begränsa flygtrafiken, begränsa flygplatsens kapacitet eller bygga ytterligare en bana. Naturvårdsverket anser att en sådan ändring av verksamheten går utanför ramarna för regeringens tillåtlighetsbeslut.

Utsläpp till luft

Underlaget bör kompletteras med en redovisning av hur utsläppen av växthusgaser samt kväveoxider och övriga utsläpp till luft från flygplatsverksamheten och från marktransporter vid, samt till och från, flygplatsen ska kunna reduceras till en sådan nivå så att minskningen bidrar till att nå nationella och regionala miljömål samt miljö kvalitetsnormer som berörs.

I redovisningen bör bland annat ingå möjligheter att minska utsläppen från flygplanen, t.ex. genom bogsering av dem. Särskild vikt bör läggas på de utsläpp som regleras i regeringens NRL-beslut samt marknära ozon, då ozonhalterna under sommarhalvåret överskrider miljö kvalitetsnormen.

Därutöver bör i underlaget till tillståndsprövningen redovisas vilka beräkningsmodeller och indata som har använts samt vilka avgränsningar som har gjorts och grunderna eller förutsättningarna för dessa avgränsningar.

Utsläpp till mark och vatten

Underlaget bör kompletteras med redovisning av de åtaganden och skyddsåtgärder som kommer att vidtas för att begränsa spridningen till omgivande mark och vatten av de avisnings- och halkbekämpningsmedel och de drivmedel eller andra kemikalier som används inom flygplatsområdet.

En redovisning behövs också av vilka åtgärder som är nödvändiga för att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvattenförekomster, inte ska påverkas negativt av verksamheten på Arlanda flygplats. Av särskild betydelse är kravet på att aktuell vattenstatus inte får försämrats.

Beslut om detta yttrande har fattats av tf enhetschefen Anna Peters.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningsdirektörerna Åsa Wiklund Fredström och Kyriakos Zachariadis, den sistnämnde föredragande.

Anna Peters

Kyriakos Zachariadis