



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Kyriakos Zachariadis
Tel: 08-698 16 83
kyriakos.zachariadis
@naturvardsverket.se

YTTRANDE
2009-05-20 Dnr 542-2129-09

Länsstyrelsen i Uppsala län
Miljöprövningsdelegationen
751 86 Uppsala

Försvarsmaktens ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för flygverksamhet vid Ärna flygplats, Uppsala kommun.

Länsstyrelsen i Uppsala län, miljöprövningsdelegationen, har berett Naturvårdsverket tillfälle att yttra sig i målet. Naturvårdsverket anför med anledning av detta följande.

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att ansökan inte kan prövas eftersom det saknas en redovisning av alternativa lokaliseringssamlingar i miljökonsekvensbeskrivningen. Inga alternativa lokaliseringar har heller utretts för att en jämförande bedömning ska kunna göras.

Naturvårdsverket anser att våra allmänna råd (NFS 2008:6) om riktvärden för flygtrafikbuller om tillståndsprövning av flygplatser ska tillämpas. För de bebyggda områden där överflygningar är oundvikliga och där det finns risk för högre nivåer än de som anges i våra allmänna råd bör de bullerstörda fastigheterna bli föremål för bullerskyddsåtgärder. Störningsupplevelsen ska vara den bestämmande komponenten för att vidta skyddsåtgärder på en fastighet.

Hur flygvägar konstrueras och fördelas i flygplatsens omgivning har betydelse för bullerstörningarnas omfattning och effekter och det bör beaktas i prövningen. Utgångspunkten för hur flygvägarna utformas ska vara bullerexponeringen och först därefter ska de nödvändiga avvägningarna mellan bullret och de operativa faktorerna göras. Frågan om exakta flygvägar bör skjutas upp och utredas vidare under en provotid på max 2 år.

På det underlag som finns nu anser vi att det är tveksamt om det är möjligt att vidta skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått i enlighet med balkens krav och begränsa bullerstörningarna till en acceptabel nivå.

Vi anser att Försvarsmakten ska vidta åtgärder för att minska miljöskadliga utsläpp från flygplatsen, bland annat kväve, fosfor, oljerester och tungmetaller till grundvattnet och vattenrecipienten. Det omfattar bl.a. glykolspill från avisningen av flygplan som bör samlas upp till minst 80 % av den använda glykolmängden.

Naturvårdsverkets ställningstagande

MKB och alternativa lokaliseringar

Naturvårdsverket anser att ansökan inte kan prövas eftersom de saknas en redovisning av alternativa lokaliseringar för verksamheten i miljökonsekvensbeskrivningen. Varför endast Årna flygplats i Uppsala och ingen annan flygplats kan tillgodose det flygtransportbehovet som anges i ansökan framgår inte. Det gäller såväl flygtransportstruktur, tillgänglighet som ekonomi. Detta gör att vi har svårt att utifrån underlaget dra samma slutsatser som Försvarsmakten gör.

Av 6 kap. 3 § miljöbalken framgår att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra på människors hälsa och miljön för att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter. Miljökonsekvensbeskrivningen ska ligga till grund för tillståndsmyndighetens bedömning av verksamheten och tillståndsansökan.

En redovisning av alternativa platser ingår i kraven på miljökonsekvensbeskrivningen för verksamheter med betydande miljöpåverkan (6 kap. 7 § 4 miljöbalken). Alternativa platser behöver dock bara redovisas om sådana är möjliga. Detta bör enligt miljöbalkens förarbeten (prop. 1997/98:45, del 2, s. 63) i de allra flesta fall vara möjligt och nödvändigt för att miljökonsekvensbeskrivningen ska fylla sin funktion. En alternativ lokaliseringsplats behöver dock enligt samma förarbeten inte anges om det på grund av verksamhetens karaktär inte finns annan lämplig plats. Som exempel anges att det endast finns en plats att lokalisera verksamheten på, om ansökan avser en speciell fyndighet på en viss plats eller en speciell fors i vilken sökanden vill bygga ett kraftverk.

Miljööverdomstolen har bland annat i en dom den 14 juni 2005 i mål nr M 3362-04 angående tillstånd för Kuusakoski Sverige AB:s anläggning för metallåtervinning konstaterat att en lokaliseringsprövning enligt 2 kap. 4 § (nu 6 §) miljöbalken ska ske även om en verksamhet bedrivits på en plats under en lång tid. Hänsyn måste dock tas till skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Vi anser att kravet på alternativredovisning ska upprätthållas även för befintlig verksamhet. Det finns annars risk för att lämpligare alternativ för lokalisering inte prövas. Flygplatsverksamhet är inte en verksamhet som enligt miljöbalkens förarbeten har sådan karaktär att en redovisning av alternativa platser inte är

möjlig. Ärna flygplats ligger nära Uppsala tätort och påverkar bullersituationen för många människor. Det är därför enligt vår uppfattning viktigt att en lokaliseringsprövning sker i det här fallet.

Naturvårdsverket anser vidare att det inte är acceptabelt att hänvisa till att de eventuella lokaliseringsalternativens anläggnings- och driftskostnader av affärs- och konkurrensskäl är sekretessbelagda.

Klimat

De globala utsläppen av klimatgaser måste minska. Regeringen har ställt sig bakom ett mycket ambitiös utsläppsminskning mål nationellt och internationellt. Flyget och transportsektorn i sin helhet är den enda sektor där koldioxidutsläppen tydligt ökar. För att nå framtida utsläppsmål måste även utsläppen från denna sektor stabiliseras för att därefter minska i enlighet med regeringens och riksdagens klimatmål. Regeringen har ställt sig bakom en utsläppsminskning med 20 % inom EU till år 2020 och tydligt poängterat att på längre sikt måste utsläppen minska betydligt mer.

Den sökta verksamheten bidrar enligt vår bedömning istället till ökade koldioxidutsläpp. Därför anser vi att verksamhetens påverkan på klimatet tydligare bör analyseras och redovisas.

Naturvårdsverket anser vidare att utsläppen till luft generellt bör regleras genom särskilda villkor. Det gäller så väl utsläppen av kväveoxider och partiklar som flyktiga organiska ämnen. Försvarsmakten bör utarbeta en handlingsplan för hur koldioxidutsläppen från all verksamhet på samt till och från flygplatsen i framtiden ska minska i linje med regeringens åtagande. I handlingsplanen bör Försvarsmakten redovisa förslag och åtgärder för att minska utsläppen och påverkan på människors hälsa och miljön av transporter och annat arbete inom flygplatsens område, liksom av andra transporter till och från flygplatsen.

Buller

Flygbuller är den miljöpåverkan som flest människor upplever som störande, både inomhus och utomhus. Bullret från verksamheten med starter, landningar och överflygningar utgör enligt vår mening den allvarligaste olägenheten från flygverksamheten och den dominerande störningen för omgivningen.

Flygverksamheten berör stora ytor med tätbebyggda områden och ett betydande antal bostäder utanför tätbebyggelsen. Hur flygvägar konstrueras och fördelas i flygplatsens omgivning har betydelse för bullerfigurens (bullerkurvans) utseende och därmed för störningarnas omfattning och effekter. Det bör också poängteras att det inte bara är själva flygverksamheten som ger upphov till olägenheter med buller. Också trafiken till och från flygplatsen bullrar och stör omgivningen. För att förebygga sådana störningar bör skyddsåtgärder och andra försiktighetsåtgärder föreskrivas. Det kan bland annat gälla spridningsförhållanden för bullret och isolering mot buller.

Bullerisolering av bostäder innebär att de boende som berörs av överflygningar m.m. får mindre störd inomhusmiljö och det allra viktigaste, en mer ostörd nattsömn. Men bullret kan inte skärmas av utomhus vid uteplatser, invid bostäder, på daghems- och skolgårdar eller inom friluftsområden. Utomhus kommer varje ytterligare flygrörelse att innebära ökad störning.

Flygvägarna har en mycket stor betydelse för bullersituationen i tätorter och andra bebyggda områden men även i friluftsområden. Fördelningen på olika flygvägar i flygplatsens omedelbara närhet och konstruktionen av dem har stor betydelse för bullerfigurens utseende och därmed för påverkan av bullret och effekterna av störningarna. Det går att avgränsa spridningsområdena så att vissa områden undantas från överflygningar. Sådana avgränsningar bör gälla för såväl startande som landande flygplan.

Spridningsområdenas utbredning kan och ska enligt vår mening förenas med villkor. Kraven i sådana villkor är avgörande för bullerstörningarnas omfattning. Det är viktigt att flygvägssystemet, med fasta flygleder och fasta svängpunkter för in- och utflygningar konstrueras så att tätorter och annan bebyggelse undviks så långt möjligt. På så sätt får man en mer samlad in- och utflygning utmed de angivna nominella färdlinjerna och minskad spridning av flygtrafiken. Då kan man nå optimala förhållanden med avseende på bullerstörningarna i flygplatsens omgivning.

Naturvårdsverket anser att det inte ska vara den operativa hänsynen till flygverksamheten som ska vara utgångspunkten för hur flygvägarna utformas. Enligt vår mening ska det istället vara bullerexponeringen som ska vara utgångspunkten och först därefter ska de nödvändiga avvägningarna mellan bullret och de operativa faktorerna göras.

Därutöver anser vi att flygplanen ska följa flygvägarna till förbestämda höjder och därefter ska de få lämna flygvägarna så att ingen risk att den maximala ljudnivån 70 dB(A) överskrids. Vi anser att det ska föreskrivas särskilda villkor som reglerar avgående flygtrafik i enlighet med ovannämnda princip. Flygvägarna ska under dagtid och kvällstid följas tills flygplanen minst uppnått en höjd över 6500 FT och flygplanen får lämna flygvägarna endast vid fasta svängpunkter och då det är säkerställt att maximalljudnivån på marken inte i försumbar grad understiger 70 dB(A) för alla flygplanstyper som trafikerar Årna flygplats. Under nattetid får flygvägarna lämnas vid fasta svängpunkter då flygplanen har uppnått minst 10000 FT.

Naturvårdsverket anser att frågan om exakta flygvägar bör skjutas upp och utredas vidare under en provotid på max 2 år. Därutöver anser vi att eventuella avvikelser från flygvägarna endast ska medges då flygsäkerheten så kräver.

Naturvårdsverket anser att bullerskyddsåtgärder ska vidtas för att minska inomhusbullret vid varje fastighet för att klara det mål som gäller för god miljö kvalitet. De riktvärden som finns för buller utgår från samband mellan ljudnivåer och förekomsten av bullerstörningar i en normalbefolkning. Vid en ekvivalent ljudnivå utomhus på 55 dBA upplever ungefär 20 % bullret som

”störande” eller ”mycket störande”. Men även om riktvärdet för ekvivalent ljudnivå uppfylls kan det förekomma maximala ljudnivåer som är så höga och inträffar så ofta att de ger en oacceptabel störning.

Riktvärden för maximalljudnivåer tillämpas därför dels för inomhusnivåer nattetid, dels för nivåer vid uteplatser. Det är egentligen de maximala ljudnivåerna som är avgörande för hur störande bullret upplevs. Därför är det den maximala ljudnivån vid varje ljudhändelse och antalet ljudhändelser som ger det bästa underlaget för bedömning av hur störande bullret kan vara.

Naturvårdsverket anser att våra allmänna råd (NFS 2008:6) om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprövning av flygplatser ska tillämpas. Det är vår principiella syn att riktvärdena inte bör överskridas och ifall det görs bör de ligga till grund för skyldigheten att vidta bullerskyddande åtgärder. Det åligger Försvarsmakten att i första hand se till ingen bebyggelse och inga människor drabbas av flygbullernivåer högre än 55 dBA FBN eller högre än 70 dB(A) maximalljudnivå utomhus. Inga bostäder eller vård- och undervisningslokaler bör heller drabbas av flygbullernivåer som är högre än 30 dBA FBN och 45 dBA maximalnivå inomhus.

Naturvårdsverket anser att friluftsområden och områden med dokumenterat höga naturvärden bör skyddas mot negativ påverkan från flygplatsens verksamhet. I underlaget anges att det i flygplatsens närhet finns flera områden av intresse för friluftsliv och närströvområden. Det är ingen tvekan att flygets påverkan på friluftslivet är framför allt bullerstörningar i samband med vistelse i friluft- och naturområdena. Flera undersökningar under senare år har visat att människor har ett stort behov av tystnad och ostördhet när de vistas i naturen. Rekreativmiljöer måste vara rimligt bullerfria om de ska fylla sin funktion. Ett av de viktigaste målen för många människor när de besöker rekreativområden är just att komma bort från samhällets buller och andra störningar. Bullerutsatta rekreativområden blir därför sällan attraktiva och välbesökta. Det är viktigt att även denna fråga beaktas vid miljöprövningen av flygverksamheten. Hänsyn bör tas till friluftslivets behov även vid val av flygvägar.

Därutöver bör man lägga till att Ärna flygplatsen ligger nära Uppsala, knappt 5 kilometer från stadens centrum, samt andra tätbebyggda områden. Enligt underlaget, bilaga 1 till MKB om buller och tabell 10-14, kommer flera hundratals människor att exponeras för ljudnivåer över Naturvårdsverkets riktvärden för flygbuller, NFS 2008:6, och särskilt för maximalljudnivåer över 70 dB(A). På det underlag som finns nu anser vi att det är tveksamt om det är möjligt att vidta skyddsåtgärder och andra försiktighetsåtgärder i enlighet med balkens krav och begränsa bullerstörningarna till en acceptabel nivå.

Utsläpp till mark och vatten

Utsläpp till mark och vatten sker framför allt vid avisning av flygplan, rullbanor och övriga hårdgjorda ytor som uppställningsplattor och parkeringsplatser. Innehållet av föroreningar i dessa utsläpp hänger samman med de aktiviteter som pågår på dessa platser. De frågor som har högst prioritet är skyddet för grundvattnet och utsläppen till vattenrecipienten. Det råder inget tvivel om att

utsläppen från Ärna flygplats påverkar vattenrecipienten och vattensystemet i området och förhållandena där.

Enligt vår uppfattning måste Försvarsmakten vidta åtgärder för att begränsa utsläppen. Åtgärderna ska utgå från bästa möjliga teknik. Målet bör vara att så långt möjligt undvika att miljöskadliga utsläpp från flygplatsen, inklusive brandövningsplatsen och övriga hårdgjorda ytor, når grundvattnet och andra vattenrecipienter. Därutöver bör målet vara att glykolspill från avisningen av flygplan så långt möjligt samlas upp. Naturvårdsverket anser det rimligt att Försvarsmakten samlar upp använd glykolmängd till minst 80 %. På så sätt kan utsläppen av kväve, fosfor och tungmetaller till recipienten minskas.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Martin Pählman. Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningsdirektörerna Åsa Wiklund Fredström och Kyriakos Zachariadis, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket



Martin Pählman



Kyriakos Zachariadis