



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

YTTRANDE

2012-01-13 Ärendenr:
NV-03775-11Swedavia AB
Göteborg Landvetter Airport
438 80 Landvetter**Samråd enligt 6 kap. miljöbalken inför tillståndsprövningen av den planerade förändringen av verksamheten vid Landvetter Airport**

Naturvårdsverket har tagit del av ett samrådsunderlag daterat den 16 november 2011 som tagits fram av Swedavia AB (bolaget) inför en förestående tillståndsprövning enligt miljöbalken av verksamheten vid Landvetter Airport. Innehållet i underlaget har även diskuterats vid samrådsmöte mellan bolaget och Naturvårdsverket den 28 november 2011.

Vi har under hösten 2010 och våren 2011 även lämnat synpunkter på tidigare versioner av detta samrådsunderlag.

Naturvårdsverkets synpunkter***Generell vägledning för tillståndsprövning av flygplatser enligt miljöbalken***

Naturvårdsverket har genom allmänna råd (NFS 2008:6) samt genom att ta fram en handbok om flygplatser (2008:1) lämnat vägledning bland annat till hur vi menar att tillståndsprövningar av flygplatser bör genomföras. I denna vägledning anges vilka verksamhetsdelar som bör omfattas av en tillståndsprövning enligt miljöbalken, vad en ansökan bör innehålla, och vad en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) bör redovisa. De kommentarer av enskildheter i bolagets samrådsunderlag som lämnas nedan utgår från denna generella vägledning för tillståndsprövningar av flygplatser.

Prövningens omfattning

Som framgår av våra allmänna råd menar vi att en tillståndsprövning av en flygplats bör omfatta all miljöpåverkande flygplatsanknuten verksamhet som förekommer inom ett flygplatsområde. Även sådana delar av denna verksamhet som tillfälligt eller permanent bedrivs av någon annan verksamhetsutövare än sökandebolaget bör ingå i en sådan tillståndsprövning och kunna vara föremål för reglering genom villkor i ett tillstånd för en flygplatsverksamhet.

En flygplatsverksamhet av den omfattning och karaktär som den på Landvetter Airport, behöver bedömas i ett helhetsperspektiv där man även ser till sambandet mellan den aktuella verksamheten och miljö kvalitetsmålen, särskilt målet om god bebyggd miljö och klimatmålet. Vidare bör man ta hänsyn till förhållandena i flygplatsens omgivning och belysa sambanden med andra trafikslag med sikte på att nå en långsiktigt hållbar utveckling av samhällets hela transportsystem.

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. Alla delar av verksamheten som har ett geografiskt, tekniskt och miljömässigt samband ska redovisas i ansökan.

Det framgår inte entydigt av samrådsunderlaget vilka verksamhetsdelar som kommer att innefattas i den aviserade ansökan till mark- och miljödomstolen. För de delar av den integrerade flygplatsverksamheten som bolaget eventuellt avser att utelämna i sin kommande tillståndsansökan bör därför utförligt motiveras varför de inte skulle behöva ingå i den aktuella miljöbalksprövningen. 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 den i stället ska avvisas (se MÖD M 4866-10).

Av vad som redovisats i bolagets samrådsunderlag och vid de samrådsmöten man genomfört med Naturvårdsverket framgår att bolaget ifrågasätter att de delar av flygverksamheten som för närvarande bedrivs av andra bolag ska ingå i tillståndsprövningen av flygplatsen. Ett exempel på sådan verksamhet är flygbränslehanteringen. Vi anser att bränslehantering utgör en nödvändig förutsättning för bolagets planerade verksamhet och av den anledningen behöver ingå i en ansökan om tillstånd till flygplatsverksamheten. Det faktum att ett separat miljöbalkstillstånd redan föreligger för verksamheten vid drivmedelsdepån påverkar inte denna bedömning. Hur ett bolag väljer att affärsmässigt dela upp en verksamhet ska inte påverka möjligheten att på ett ändamålsenligt sätt reglera verksamheten i sin helhet enligt miljöbalken. För det fall flera verksamhetsutövare bedriver olika delar av en flygplatsverksamhet kan ansökan göras gemensamt. Av samrådsunderlaget framgår vidare att drivmedelsdepån som följd av bolagets planerade utbyggnad av flygplatsens ramper och terminaler kan komma att flyttas inom flygplatsområdet. En sådan förändring torde innebära att tillståndet för drivmedelsdepån i alla händelser kommer att behöva omprövas.

Andra exempel på verksamheter som för närvarande bedrivs av andra huvudmän än Swedavia AB är flygtrafikledningen, avisningen av flygplan, driften av hangarer för uppställning och underhåll av flygplan samt flygmotorprovningen. Vi bedömer med hänvisning till vad som anges i våra generella vägledningsdokument att samtliga dessa verksamheter, och den därav följande

miljöpåverkan, ska redovisas och beskrivas i bolagets ansökan för Landvetter Airport.

Exempel på följdverksamheter som i enlighet med 16 kap. 7 § behöver beskrivas i bolagets ansökan är de marktransporter till och från anläggningen som genereras av flygplatsverksamheten. Miljöeffekter t.ex. i form av utsläpp av kväveoxider och partiklar från dessa transporter riskerar bl.a. att bidra till överskridanden av miljökvalitetsnormer för luft längs vissa vägavsnitt mellan centrala Göteborg och flygplatsen. Dessa följdverksamheter har därigenom betydelse för bedömningen av frågan om tillåtligheten enligt miljöbalken för den tillståndssökta utökningen av verksamheten vid Landvetter Airport.

Avsedd tillståndssökt omfattning

Enligt nu gällande tillstånd får verksamheten vid Landvetter Airport inte överstiga 80 000 flygrörelser per år med tunga flygplan. Av samrådsunderlaget framgår att det under år 2010 registrerades ca 60 000 flygrörelser och prognosen för år 2011 pekar mot nära 70 000 flygrörelser. Bolaget avser att ansöka om tillstånd till 120 000 flygrörelser per år vilket baseras på det prognostiserade trafikflödet för år 2038 och bedöms kunna hanteras med flygplatsens befintliga bansystem.

Vi menar att en ansökan om tillstånd endast kan prövas för verksamhet vars miljökonsekvenser fullt ut beskrivits i den MKB som biläggs ansökan. MKB till ansökan behöver därför utformas så att den beskriver miljökonsekvenserna av en verksamhet som helt motsvarar den yrkade produktionsmängden. Vi konstaterar vidare att ett yrkande om en större produktionsvolym medför att högre krav ska ställas vad gäller försiktighetsmått och skyddsåtgärder från prövningsmyndighetens sida.

Man kan därför ifrågasätta lämpligheten i att vid tillståndsprövningar enligt miljöbalken medge tillstånd som under överskådlig tid bara delvis kommer att tas i anspråk. Det är svårt att göra rättvisande prognoser för verksamhetens utveckling vad gäller t.ex. använda flygplanstyper och behov av antal flygrörelser som sträcker sig långt in i framtiden. Det kan därigenom även vara svårt att förutse effekter av framtida miljöpåverkan, och att redan nu bedöma hur sådan påverkan ska regleras. Ett sådant prövningsförfarande riskerar att medföra att tillståndet för verksamheten inte blir tillräckligt väl preciserat och störningarna från verksamheten inte i tillräcklig grad kan förutses av dem som kommer att kunna beröras. Vidare finns risker för att anpassningen till ny miljöteknik och framtida miljökrav försvåras, samt att oförutsebara framtida konflikter skapas med andra konkurrerande exploateringsintressen eller bevarandeintressen. Vi bedömer att bolaget bör överväga ett kortare tidsperspektiv för sin ansökan, och att man istället bör planera för att längre fram vid behov låta ompröva verksamheten vid Landvetter Airport genom att utnyttja formerna för ändringstillstånd i 16 kap. 2 § miljöbalken.

Redovisning av alternativa lokaliseringar

Det är oklart för Naturvårdsverket i vilken utsträckning bolaget avser att i sina ansökningshandlingar tillgodose miljöbalkens krav på redovisning av alternativa

lokaliseringar. Även vid tillståndsprövning av befintliga verksamheter behöver den prövande myndigheten ett underlag som möjliggör en egen bedömning av tänkbara platser för verksamheten och rimligheten av omlokalisering till en eventuell lämpligare plats. Vi bedömer att en fördjupad redovisning av alternativa lokaliseringar i första hand behöver lämnas för de avsedda utökningarna av verksamheten jämfört med dess nuvarande omfattning, samt för den planerade etableringen av en regional hub inom Landvetter Airport.

Allmänt om prövningsunderlag och förslag till villkor för verksamheten

Av 22 kap. 1 § miljöbalken framgår vad en tillståndsansökan ska innehålla, vilket bl.a. innefattar en MKB. Enligt 6 kap. 7 § andra stycket p 2 miljöbalken ska en MKB innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas, det vill säga 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 behöver även motiveras varför viss metod eller åtgärd valts framför andra möjliga alternativ. Sådan redovisning behöver lämnas för samtliga delar av den planerade verksamhetens i sin tillståndssökta omfattning. Redovisningen behöver alltså omfatta såväl själva flygverksamheten som flygplatsens olika service- och underhållsfunktioner, samt möjliga åtgärder t.ex. för den samlade dagvattenhanteringen inom verksamhetsområdet.

Det är vidare viktigt att flygplatsverksamheten och dess förutsedda miljöpåverkan samt möjliga försiktighetsmått och skyddsåtgärder redovisas på ett sätt som möjliggör för prövningsmyndigheten att fastställa rättssäkra 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 objektivt 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 behöver vara 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. Förslag till villkor för verksamhetens olika delar och till formerna för den planerade egenkontrollen behöver därför redovisas i ansökningshandlingarna.

Flygvägar och begränsning av flygbuller

Buller från flygverksamheten berör både befintliga tätbebyggda områden och planerade sådana, samt ett betydande antal ytterligare permanent- och fritidsbostäder. Vi bedömer att bolagets prövningsunderlag därför behöver redovisa flygtrafikens fördelning både över tiden på dygnet (dag, kväll och natt) och över den geografiska ytan längs med de planerade flygvägarna. Redovisning bör göras dels för medeldygn och dels för verksamhetsdygn med förväntad maximal omfattning av flygtrafiken.

Vidare anser vi att den vid samrådsmötet från bolagets sida redovisade utgångspunkten, att flygvägar 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 prövningsunderlaget redovisas tekniska och ekonomiska förutsättningar för ett flygvägssystem där in- och utflygningssvågar följs till dess beräknad maximal ljudnivå 60 dB(A) inte längre överskrids. Om denna nivå översätts till ett avstånd från landningsbanans banände motsvarar det cirka 30 kilometer. Vid ett sådant avstånd från banans ände ger de flesta flygplanstyperna en maximal ljudnivå som underskrider 60 dB(A).

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

Vi anser vidare att de grupper av olika flygplanstyper som redovisats av bolaget i bullerutredningar i andra prövningssammanhang är allt för stora. Varje grupp har då omfattat många flygplanstyper med sinsemellan relativt stora skillnader i certifieringsvärden för buller. Vi bedömer att det skulle vara till stor hjälp för värderingen av bulleremissioner i flygplatsens omgivning om dessa grupper gjordes något mindre och därmed även blev fler i antal. Det skulle enligt vår mening dessutom vara värdefullt för prövningen om gruppindelningen gjordes strikt efter flygplanens bullercertifieringsvärden.

Genom villkor i gällande tillstånd för den befintliga verksamheten vid flygplatsen har bolaget skyldighet att bullerisolera bostadsbyggnader samt skol- och vårdinrättningar där buller från flygverksamheten överskrider vissa angivna nivåer. Bolagets ansökan behöver redovisa vilka områden som skulle behöva omfattas av ytterligare bullerisoleringsåtgärder utifrån kraven i nu gällande tillstånd, och i vilken omfattning sådana åtgärder skulle behöva vidtas, med en flygverksamhet motsvarande den planerade tillståndssökta omfattningen.

Riskerna för hälsoeffekter till följd av flygbuller

Naturvårdsverket ser mycket positivt på att bolaget i sin MKB avser att redovisa en miljömedicinsk utredning av hälsorisker vid bullerexponering från den

tillståndssökta verksamheten. Det är i detta sammanhang allmänt sett viktigt att påpeka att hälsa, enligt Världshälsoorganisationen (WHO), är ett tillstånd av fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och inte bara frånvaro av sjukdom. Erfarenheten visar vidare att ca en tredjedel av befolkningen är ganska eller mycket känsliga för buller. Även om de nivåer som anges i vårt allmänna råd (NFS 2008:6) underskrids innebär inte detta att miljön med automatik kan betraktas som god från miljömedicinsk synpunkt. Vi anser att utgångspunkten vid en bedömning av åtgärdsbehovet och vilka försiktighetsmått som bör vidtas i ett enskilt fall alltid bör vara att åtgärderna ska syfta till att begränsa omgivningsbullret till sådana nivåer så att dessa inte är högre än vad som motsvarar en god miljö.

I praxis från Miljööverdomstolen i miljöbalksmål har den så kallade infrastrukturpropositionen (prop.1996/97:53) varit starkt styrande vid bedömningen av vad som ska anses utgöra en god miljö. De bullernivåer som anges i propositionen stämmer i stora delar väl överens med WHO:s riktvärden från år 2000. Nämnda proposition avsågs utgöra ett underlag för planering för perioden 1998-2007. I propositionen angavs etappmål och nivåer för när bullerskyddsåtgärder borde vidtas. Propositionen är nu över 10 år gammal och underlagsmaterial i form av rapporter m.m. är ännu äldre. De mål och nivåer som anges i propositionen baserades på den kunskap och det underlag som då fanns tillgängliga. Idag, mer än 10 år senare, är kunskapsläget ett annat. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning bör denna proposition vara en del av ett beslutsunderlag, men inte vara avgörande i de fall där senare års forskning visar att det finns behov av att tillämpa strängare krav än de som anges i propositionen.

Vi bedömer att störningsupplevelsen i det enskilda fallet bör vara den bestämmande komponenten för vidtagande av bullerbegränsande åtgärder. Buller påverkar människor på olika sätt och har stor betydelse för vår hälsa och för möjligheten till en god livskvalitet. Även oro för att bullret kan vara skadligt har betydelse för störningsupplevelsen. Som framgår ovan bör även observeras att vissa kategorier av människor är mer känsliga för bullerstörningar än andra. Personer med vissa sjukdomar eller under rehabilitering och personer med hörselskador samt barn och ungdomar hör till gruppen extra känsliga. Även skiftesarbetande hör till gruppen extra känsliga. Buller upplevs subjektivt och det är därför svårt att göra en objektiv bedömning av störningsupplevelsen.

Vi grundar dessa ställningstaganden på de senaste årens forskningsresultat med avseende på hypertoni (kroniskt högt blodtryck) och ökad risk för hjärtinfarkt. Forskningen visar också andra negativa effekter, t.ex. utebliven sömn för skiftarbetande, och försämrade studieresultat för barn vars koncentration bryts när flygplan flyger över deras skolor.

Enligt miljöbalken ska försiktighetsmått vidtas så snart det finns skäl till att anta att en verksamhet kan skada människors hälsa eller miljön. Redan risken för att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma medför alltså skyldighet att vidta försiktighetsmått (prop. 1997/98:45 del 2, s. 19). Bestämmelsen ger uttryck för den internationellt erkända och i EU-rätten

tillämpade försiktighetsprincipen. Vid bedömningar av rimligheten i krav om bullerbegränsningar bör därvid även vägas in den stora samhällsnytta vad avser, dels den minskning av bullerstörningar som kan uppnås, dels minskningen av antalet personer som annars kan komma att utsättas för direkta hälsorisker.

Riskerna för spridning av föroreningar till omgivande mark och vatten

Bolagets ansökningshandlingar behöver innefatta en samlad bedömning av hanteringen av samtliga dagvattenflöden som uppkommer inom flygplatsområdet, och som riskerar att förorenas till följd av flygplatsverksamheten i sin helhet. 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 kompletteringar av dessa befintliga system vid tillståndssökt omfattning av verksamheten.

Av redovisningen behöver särskilt framgå vilka ytterligare åtgärder som bolaget bedömer kan behöva vidtas med anledning av den förväntat ökande dagvattenbildningen inom flygplatsområdet till följd utökningar av andelen hårdgjorda ytor, samt den utökade flygverksamhetens behov vad avser avisning av flygplan och halkbekämpning. Dimensionering av befintliga och planerade reningsdammar och beräkning av förväntade reningseffekter behöver beskrivas i ansökningshandlingarna utifrån en redovisning av dessa förväntade dagvatten- och föroreningsflöden inom flygplatsområdet.

Vi bedömer att det är viktigt att ansökningshandlingarna innehåller en närmare redovisning av de skyddsåtgärder som vidtagits eller planeras att vidtas för att begränsa spridningen till omgivande mark och vatten av i första hand de drivmedel, avisnings- och halkbekämpningsmedel som används inom flygplatsområdet. Redovisningen bör bl.a. innehålla teknisk beskrivning av åtgärder för uppsamling av avisningsmedel. Av redovisningen ska framgå hur man avser att minimera andelen avvisningsmedel som inte samlas upp och som därmed kan förorena dagvattnet inom flygplatsområdet. Alternativa tekniska lösningar för uppsamling av avisningsmedel bör redovisas och respektive kostnader för dessa, samt hur stor andel av använd mängd avisningsmedel som bedöms kunna samlas upp genom olika åtgärder. Redovisningen behöver även innehålla uppgifter om hur stora begränsningar av utsläppen till kringliggande ytvatten som därmed skulle vara möjliga att uppnå och utifrån detta vilka krav som bedöms vara rimliga att fastställa enligt miljöbalken. Av ansökningshandlingarna behöver även framgå hur bolaget inom ramen för sin egenkontroll avser att fortlöpande följa upp och dokumentera funktion och avskiljningsgrad för dessa uppsamlingssystem och övriga skyddsåtgärder.

Av ansökningshandlingarna behöver vidare framgå hur den tillståndssökta verksamheten kan komma att påverka förutsättningarna att uppnå fastlagda miljökvalitetsnormer (MKN) för de vattenförekomster som kan beröras. Bolaget behöver därför redogöra för hur verksamheten kan påverka MKN för vatten med dess icke-försämringskrav i följande avseenden:

- Vilken MKN som beslutats för de berörda vattenförekomsterna.

- Vilken inverkan verksamheten kan ha på olika kvalitetsfaktorer/prioriterade ämnen som de berörda vattenförekomsterna klassificerats utifrån.
- Hur verksamheten kan påverka möjligheten att följa MKN för dessa vattenförekomster.
- Vilka åtgärder som planeras för att det ska undvikas att verksamheten medverkar till att en MKN enligt 5 kap. miljöbalken inte följs.

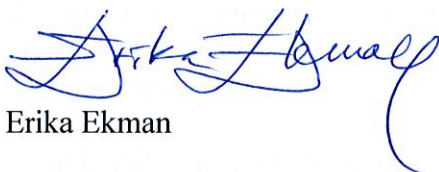
Efterbehandling av förorenade områden

Av samrådsunderlaget framgår att en genomförd markinventering från 2005 visat på ett antal potentiellt förorenade mark- och sedimentområden inom flygplatsområdet. Föroreningarna utgörs bl.a. av perfluoroktansulfonat (PFOS) som härrör från verksamheten vid flygplatsens brandövningsplats. Vissa efterbehandlingsåtgärder uppges därefter ha vidtagits.

Naturvårdsverket bedömer att det i bolagets ansökningshandlingar behöver lämnas en redovisning som närmare beskriver de efterbehandlingsåtgärder som vidtagits, omfattningen av kvarvarande markföroreningar inom flygplatsområdet, samt det återstående behovet av denna typ av miljöskyddsåtgärder. Redovisningen ska innehålla de uppgifter som behövs för att möjliggöra att en reglering av lämpliga försiktighetsmått och skyddsåtgärder i detta avseende kan göras av mark- och miljödomstolen i samband med att verksamhetens övriga delar prövas av domstolen.

Beslut om detta yttrande har fattats av sektionsschefen Erika Ekman.

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



Erika Ekman



Åke Mauritzson

Kopia till:
Länsstyrelsen i Västra Götaland
403 40 Göteborg

Havs- och Vattenmyndigheten
Box 11 930
404 39 Göteborg