

Länsstyrelsen i Stockholms Län
Hantverkargatan 29
Box 22067
104 22 Stockholm

Begäran om tillsyn och föreläggande mot flygbuller

Med stöd av Miljöbalken 26 kap. 1 och 9 §§ begär undertecknade sakägare att tillsynsmyndigheten:

- 1) enligt miljöbalken 26 kap. 22§ uppdrar åt oberoende firma att på LFVs bekostnad snarast utföra maxbullermätning på flera uteplatser i norra Sollentuna enligt metod som så nära som möjligt korrekt avspeglar de av regeringen antagna riktvärden för maxbuller flyg utomhus som är vägledande vid tillämpning av miljöbalken.
- 2) omedelbart förelägger LFV med stöd av Miljöbalken 26 kap. 9§ och/eller med stöd av villkor 1 för tillståndet Arlanda flygplats att inom sex månader från dagens datum vidta sådana åtgärder att de av regeringen föreskrivna riktvärdena för maxbuller dag på uteplats i anslutning till bostad om 70 dBA ej regelbundet överskrids i geografisk omfattning utöver det som LFV redovisat i kartmaterial i tillståndsansökan och ändringar av tillståndet. Ifall Länsstyrelsen väljer att inte utfärda föreläggande enligt ovan så begär vi istället att Länsstyrelsen gör polisanmälan av LFV för miljöbrott enligt miljöbalken 29 kap. 5§ samt även enligt miljöbalken 29 kap 2§.
- 3) om LFV inte efterlever föreläggande enligt punkt 2 ovan inom 6 månader, förelägger förbud för överflygning av norra Sollentuna kommun med stöd av Miljöbalken 26 kap. 9§ och/eller med hänvisning till villkor 1 i gällande tillstånd för Arlanda flygplats. Förbudet ska gälla intill dess LFV kan påvisa att man klarar att innehålla av regeringen föreskrivna riktvärden för maxbuller. Länsstyrelsen ska i detta fall även göra polisanmälan för miljöbrott enligt Miljöbalken 29 kap. 1§ 3p.
- 4) föreskriver att samtliga beslut och förelägganden i punkt 1-3 ovan enligt miljöbalken 26 kap. 26§ ska gälla omedelbart även om de överklagas.

Skäl för begäran

- bullermätningar visar att riktvärdet 70dBA max utomhus som är vägledande vid tillämpning av miljöbalken regelbundet överskrids i norra Sollentuna kommun.
- maxbullerstörningarna har en omfattning i norra Sollentuna som inte tillståndsgivits, ej heller beskrivits i ansökan för Arlanda flygplats.
- en stor mängd boende har vittnat om störningarnas negativa hälsoeffekter.

Bakgrund till skäl för begäran

Regeringen fattade 1991 beslut rörande lokaliseringen av Arlandas tredje rullbana. Koncessionsnämnden fastslog därefter särskilda villkor för hur ut- och inflygningar skulle få ske (huvudbeslut 1993, med vissa förändringar 1998 och 2003), där bl a bullerutbredning gavs särskild vikt. Bullerutbredningen beskrivs i kartor som bifogats ansökan inför varje beslut. Att sökandens tillståndsgivna verksamhet därmed är bunden av den information som legat till grund för tillståndet säger Koncessionsnämnden för miljöskydd i sitt första beslut entydigt (Dnr 171-597-90, sid 270, beslut den 6 april 1993) ”Innebörden av ett sådant villkor är nämligen att tillståndshavaren är bunden av vad han angivit eller åtagit sig i ärendet”. Det villkor som avses i texten ovan är det s k ”allmänna villkoret”, villkor 1. Om detta säger Koncessionsnämnden för miljöskydd även i anslutning till tillståndet 1998 (Beslut Dnr 171-8-96, sid 89) ”Däremot bör LFV givetvis enligt det sedvanliga s.k. allmänna villkoret vara skyldig att i huvudsak innehålla bl a de maxbullernivåer för natt som redovisats av LFV.” Därmed måste det anses stå klart att villkor 1 avser ett bredare åtagande än enbart såsom sammanfattning av de särskilda villkoren.

Av kartunderlag som bifogats LFVs samtliga ansökningar under åren framgår att Sollentuna kommun i sin helhet skulle ligga utanför **samtliga** riktvärden för högt flygbuller, såväl FBN som maxbuller, som nattbullervärden. För det fall villkor 1 trots ovanstående skulle bedömas ej vara tillämpligt så skulle därmed istället miljöbalken tillämpas på frågor som ligger utanför det som regleras av tillståndet. Flera privatpersoner har utfört bullermätningar i norra Sollentuna med hjälp av lånad godkänd utrustning bl a ifrån AB Svensk Bilprovning. Sollentuna kommun har låtit genomföra en bullermätning med hjälp av konsultföretaget Ingemansson Technology. (Se bilaga 2) Mätningen på uppdrag av Sollentuna kommun har gjorts normaliserat som ett s k ”frifältsvärde” – med avdrag för 6 decibel med den så kallade Nordtest metoden (nordiskt standardiseringsorgan på området) som är en metod som bygger på ISO3891 (äldre standard för mätning av flygplansbuller). Samtliga dessa mätningar företagna med delvis olika metoder visar att riktvärdet 70 dBA maxbuller per dag överskrids vid landning söderifrån på bana 3.

Resultaten av bullermätningarna har tillställts LFV som inte aviserat några åtgärder till följd av resultaten. (Se bilaga 4 och 5) Inte heller har LFV till följd av resultaten aviserat några egna undersökningar i saken på det sätt som föreskrivs genom miljöbalkens allmänna hänsynsregler 2 kap. 1-3§§ och av tillsynsreglerna 26 kap. 19§. Då egenkontroll är en bärande del av miljöbalken och lagen ställer långtgående krav på en tillståndshavare i detta avseende så medför LFVs underlåtelse att agera och att korrekt informera tillsynsmyndigheten i denna fråga enligt vår mening även straffansvar enligt kap. 29 5§ miljöbalken.

Olika använda mätmetoder för buller

Genom infrastrukturpropositionen 1996/97:53 fastlades regeringens riktvärden gällande maxbuller som är vägledande vid tillämpandet av miljöbalken. (Se bilaga 6) Vid nykonstruktion av infrastruktur får inte heller, utöver vad som legat till grund för tillståndet, anläggandet av ny infrastruktur riskera att försvåra genomförandet av de av regeringen antagna nationella miljömålen enligt proposition 2000/01:130 avseende ”God bebyggd miljö”.

LFV är enligt miljöbalken skyldigt att till ansökan om ändring av tillstånd (så som skedde 2001 med deldom 2003) bifoga så kallad miljökonsekvensbeskrivning. Uppgifterna i denna ska då rimligen följa den standard för riktvärden som angivits av regeringen enligt ovan för att möjliggöra korrekt bedömning vid tillståndsgivande och vid tillsyn enligt miljöbalken. Men den äldre standard för maxbullermätning och prognostisering som LFV använder utifrån praxis inom flygbranschen heter ISO3891 och är, kompletterad med riktlinjer från flygorganet ICAO. Denna metod syftar främst till att mäta flygplansbuller i frifältsmätning – inte till att mäta det buller som faktiskt upplevs av människor och som förorsakar negativa hälsoeffekter och som definierats genom regeringens antagna riktvärden. Även metoden Nordtest som användes av det oberoende mätföretag som utfört mätning i norra Sollentuna bygger på denna äldre praxis på området vilket är orsaken till att 6 dBA reduktion gjorts enligt metoden.

Betydelsen av olika använda mätmetoder för buller

Det är av väsentlig betydelse att bemärka att mätmetoden som hittills tillämpats av LfV och oberoende mätföretag systematiskt ger för låga värden i jämförelse med den av regeringen beslutade specifikationen att mätning av maxbuller utomhus ska ske ”vid uteplats i anslutning till bostad”. Rimligen har regeringens formulering ett konkret syfte, nämligen det att poängtera att de ljudreflexer som uppstår ”på uteplats” är annorlunda än vid sk ”frifältsmätning” och att dessa ljudreflexer är en del av störningsupplevelsen som riktvärdet ska innehålla. Regeringens proposition innehåller således ingen hänvisning till ”frifältsmätning” eftersom det är logiskt oförenligt med att specificera ”vid uteplats i anslutning till bostad”. Det torde också vara självklart av regeringens definition att en typisk uteplats innefattar en belagd markyta i anslutning till fasad. Rimligen måste LfV med sin stora expertis kring ljudmätning känna till att den av regeringen i riktvärden beslutade definitionen ”vid uteplats i anslutning till bostad” avviker på väsentligt sätt från det sätt på vilket LfV hittills tillämpat maxbullermätning och prognostisering av denna. Det avviker även ifrån mätmetoden Nordtest som även den alltså är så kallad ”frifältsmätning” eller normaliserad till ”frifältsmätning”.

Enligt tillgänglig expertis så innebär avsaknad av hänsynstagande till ljudreflexer vid mätningen så som sker vid frifältsmätning en minskning av uppmätt bullernivå på typiskt mellan 3 och 6 dBA. Utöver detta kan sägas att LfV, till skillnad mot metoden Nordtest och till skillnad från såväl Vägverket som Banverket, dessutom tillämpar instrumentinställning ”slow” vid bullermätning. Övriga trafikverk tillämpar i enlighet med rekommendationer från WHO och i enighet med medicinsk expertis instrumentinställning ”fast” då detta enligt forskning närmast ansluter till det mänskliga örats verkliga förmåga att uppfatta ljudhändelser. Denna skillnad i instrumentinställning innebär en ytterligare uppskattad minskning av uppmätt bullernivå på mellan 2 och 3 dBA. Totalt innebär detta en sannolik underskattning av de av regeringen fastställda riktvärdena på minst 5 dBA och som mest 9 dBA i normalfallet. Man ska då bemärka att en ökning om 3 dBA buller av det mänskliga örat uppfattas som dubbelt så mycket buller. Även Naturvårdsverket har i sin rapport 2001-12-20 till regeringen gällande förslag till definitioner för riktvärden för trafikbuller uttryckt att en tolerans på maximal ljudnivå som effektivt innebär att man tolererar 3 dBA buller mer än riktvärdet skulle medföra alltför stora begränsningar i att föra samtal på uteplatsen.

Konklusion – mätmetoder för buller

Mot bakgrund av ovanstående så måste det anses stå helt klart att de bullermätningar som hittills gjorts i norra Sollentuna av sk ”frifältsvärde” baserade på tillämpningar av ISO3891, snarast underskattat vad det sannolika bullerriktvärdet mätt enligt regeringens riktlinjer skulle ha varit. Trots detta har alltså många maxbullervärden på över 70 dBA uppmätts. För att ytterligare försöka belysa konsekvenserna av att tillämpa en mätmetod som exkluderar buller-reflexerna som uppstår på uteplats i anslutning till bostad så har undertecknade utfört en känslighetsanalys på den bullermätning som utfördes genom Sollentuna kommuns försorg. Resultaten visar att antalet mätvärden över riktvärdet ökar med ca 300% om 3 dBA minskning görs av uppmätt värde, samt att antalet mätvärden över riktvärdet ökar med ca 600% om ingen justering för ljudreflexer alls hade gjorts. (Se bilaga 3) Även om en sådan justering för just denna mätning är tekniskt missvisande då mätningen ej utförts på uteplats utan på tak, så visar känslighetsanalysen tydligt i vilken mycket stor omfattning bullerstörningar kan förväntas påvisas vid en mätning som närmare skulle ansluta till de av regeringen antagna riktvärdena. Det kan alltså sägas att maxbullerförekomsten i norra Sollentuna med råge torde uppfylla de krav på regelbundenhet som uttalats av regeringen och miljööverdomstolen som vägledande vid tillämpning av bullerriktvärden enligt miljöbalken.

Precisering av begäran om tillsyn

- 1) Begäran innebär att tillsynsmyndigheten låter ett oberoende mätföretag snarast företa ett flertal maxbullermätningar under dagtid och nattetid i norra Sollentuna specifikt under de dagar och tider då inflygning dagtid sker till bana 3 söderifrån eller utflygning sker nattetid söderut ifrån samma bana. Mätningarna ska företas på belagda uteplatser i anslutning till bostad, utan avdrag för ljudreflektion. De specifika fastigheter vid vilka mätning kan ske bör lämpligen anvisas av

Föreningen Boende mot buller i norra Sollentuna och specifika uteplatser kan besiktigas i samråd mellan LFV, Föreningen Boende mot buller och oberoende expertis ifrån bullermätningföretag som anlitas av tillsynsmyndigheten. Syftet med mätningarna ska vara att slutligt verifiera de faktiska maxbullernivåerna vid mätning på sådan plats och med sådan metod som rimligen blir följden av regeringens riktvärden för vägledning vid tillämpning av miljöbalken.

Egenkontroll

Av resonemanget ovan och av resultaten av hittills nyligen utförda mätningar av Sollentuna kommun och av privatpersoner finns det skäl att tro att LFV sedan tillkomsten av regeringens riktvärden i infrastrukturpropositionen 1996/97:53 uppsåttligen använt andra metoder för maxbullerberäkning och/eller andra mätplatser än vad som följer av regeringens riktvärden enligt ovan. Detta i syfte att ge LFV lägre bullervärden vid uppgiftslämnande i samband med ansökan till Koncessionsnämnden och Miljödomstolen och således underlätta givandet av sökta tillstånd. Alternativt finns det skäl att tro att LFV av oaktsamhet lämnat felaktiga uppgifter gällande omfattningen av maxbullerutbredningen. Att tillsynsmyndigheter eller domstolar inte uppmärksammat detta finner vi högst anmärkningsvärt och däri finns ett ytterligare skäl till omedelbart agerande ifrån tillsynsmyndighetens sida nu när fakta är klart beskrivna.

I dagens situation då LFVs generaldirektör redan i brevsvaret till Sollentuna kommun inte avisat någon som helst vilja att erkänna eller ens undersöka problemet så är det uppenbart att man inte kan föreskriva att LFV självt även framgent betros med egenkontroll i detta avseende. Tillsynsmyndigheten måste rimligen inse att LFV i detta avseende har förverkat sitt förtroende. Risken är uppenbar att LFV på precis det sätt som hittills skett åsidosätter sina skyldigheter att lämna fullständiga och korrekta upplysningar till tillsynsmyndigheten och därmed bryter mot miljöbalken 2. kap. 1-3 §§. Lagen medger dock en möjlighet för Länsstyrelsen att undvika denna risk. Således begär vi att tillsynsmyndigheten med stöd av Miljöbalken 26 kap. 22§ uppdrar åt oberoende firma att på LFVs bekostnad utföra maxbullermätning på uteplatser i anslutning till bostad enligt regeringens riktvärden med metod beskriven ovan. För framtida tillsyn och prövningar i domstol menar vi att det måste vara en prioriterad uppgift för Länsstyrelsen att strängare förelägga och kontrollera att LFV efterlever sina omfattande skyldigheter till egenkontroll och att LFVs uppgifter är jämförbara med av regeringen föreskrivna riktvärden.

- 2) Vi kräver att tillsynsmyndigheten snarast förelägger LFV att vidta sådana effektiva åtgärder att maxbullernivåerna i norra Sollentuna omedelbart minskar. I detta avseende är det inte tillräckligt att LFV hänvisar till det pågående sk stenvändningsprojektet då Föreningen Boende mot buller i norra Sollentuna redan konstaterat att åtgärderna som redovisats av LFV inte under överskådlig tid kommer att leda till en kraftig minskning av bullerproblemen i norra Sollentuna. Luftfartsverket har självt vitsordat föreningens bedömning i detta avseende (brev daterat 2004-03-16) enligt följande: "Föreningens bedömning av LFVs åtgärder (LFVs 'Stenvändningsprojekt', föreningens skr 2004-02-09): När det gäller föreningens bedömning av åtgärder anser vi att dessa är till stora delar korrekta". Således kan LFV idag inte visa att de åtgärder man överväger kommer att ge avsedd effekt. Inte heller kan man utlova något konkret genomförande eller ens någon konkret tidplan för detta. LFV har ansökt om ett prövotidsförfarande men detta förfarande innebär inte i sig någon konkret och snar åtgärd mot det pågående bullret. Det förtjänar mot bakgrund av ovanstående att påpekas att i LFVs egenintresse ligger att maximera avkastningen av flygverksamheten på Arlanda flygplats då LFV är ett avgiftsfinansierat verk. Det finns därmed en inbyggd konfliktsituation för LFV att vidtaga åtgärder som i bullerbegränsande syfte samtidigt riskerar öka LFVs kostnader eller begränsa LFVs möjligheter att tillgodose samtliga flygbolags önskemål om landning under sk "peak" tid på dygnet. Det är i detta ljus LFVs påstådda oförmåga att lösa bullerproblemen ska ses.

Vi kräver att LFV föreläggs av tillsynsmyndigheten med stöd av Miljöbalken 26 kap. 9§ att inom sex månader från dagens datum vidta sådana åtgärder att de av regeringen föreskrivna riktvärdena för maxbuller dag och natt om 70 dBA ej överskrids utöver den omfattning som LFV redovisat i kartmaterial i tidigare tillståndsansökningar. Detta föreläggande ska ges omedelbart. Att LFV

efterlever detta föreläggande bör verifieras med att i punkt 1 föreslagna oberoende bullermätningar på belagda uteplatser i anslutning till bostad företas igen om sex månader.

- 3) Med avseende på kravet om flygförbud över norra Sollentuna i det fall LFV inte efterlever föreläggande enligt punkt 2 ovan så kan det inte anses som ett alltför långtgående krav. Det ska istället ses mot bakgrund av att miljöbalken ställer krav på skälighet och rimlighet i de förelägganden som ges av Länsstyrelse. Då LFV självt uppgivit att omläggning av flygvägar tar ca 6 månader får det anses högst rimligt mot bakgrund av att antalet bullerdrabbade i norra Sollentuna uppgår till minst 15 000 människor, att man med en rimlig frist om 6 månader skulle ha möjlighet att förelägga om flygförbud om LFV trots denna frist inte vidtar effektiva åtgärder. Det kan aldrig vara förenligt med miljöbalkens syfte att en miljöskadlig verksamhet ska kunna ”inmutas” utan tillstånd enbart på grundval av kapacitetsönskemål på så sätt att den därefter försätter 15 000 boende i en tvångssituation där ej tillståndsgivna bullernivåer och miljöstörningar måste accepteras.
- 4) Mot bakgrund av att tillsynsmyndigheterna efter snart 12 månaders konstanta klagomål från boende i norra Sollentuna ännu inte funnit ett effektivt sätt att genom tillsyn skydda boende i Sollentuna från buller, så är det högst motiverat att myndigheten skyndsammast agerar på sätt som begärs för att stoppa det pågående flygbuller i norra Sollentuna som på redovisade goda grunder kan misstänkas vara olagligt. Vi begär därmed att föreläggandet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Vi ser fram emot ert snara svar hur ni tänker agera i frågan och specifikt om ni avser fullfölja tillsyn enligt punkterna 1-3 ovan. Vi vill erinra om att Miljöminister Lena Sommestad så sent som 24 mars i år uttalade följande på specifik fråga gällande flygbullret i Sollentuna: ”En tillsynsmyndighet har även möjlighet att ingripa mot en verksamhet om det skulle visa sig att den ger upphov till olägenheter av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.” (Se bilaga 1)
Vi vill slutligen också att ni upplyser oss om hur vi går tillväga för att till Miljödomstolen överklaga ert beslut för det fall ni inte avser bevilja vår begäran enligt ovan.

Med vänliga hälsningar,

Toni D'Angelo
Allévägen 62
192 76 Sollentuna

Nora Woodward
Norrgårdsvägen 6B
192 69 Sollentuna

Per-Olof Wikström
Almsättersvägen 23
192 76 Sollentuna

Harriet Goliath
Holmbodav 79
192 77 Sollentuna

Mikael Berglund
Kyles väg 4
192 76 Sollentuna

Ulf Olsson
Grindgårdsvägen 15
192 77 Sollentuna

Samtliga ovanstående hävdar sakägarstatus och står var för sig bakom denna begäran som privatpersoner och som medlemmar i Föreningen Boende mot buller i norra Sollentuna.

Bilagor:

- 1) Frågesvar 964: miljöminister Lena Sommestad, 24 mars 2004
- 2) Bullermättningsresultat Ingemansson Technology
- 3) Analysrapport avseende bullermätning
- 4) Sollentuna kommun, begäran att LFV ej överskrider bullerriktvärden
- 5) LFV, Lars Rekke, svarsbrev till Sollentuna kommun ang. begäran
- 6) Infrastrukturproposition 1996/97:53, utdrag ang. bullerriktvärden

Kopia: Sollentuna kommun, Upplands-Väsby kommun, Föreningen Väsbybor mot flygbuller