



Jörgen Bengtsson
Avdelningsingenjör
Telefon 08-508 28 934, 076-122 89 34
jorgen.bengtsson@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

AVTAL MED LFV OM FÖRLÄNGNING AV UPPLÅTELSEN AV STOCKHOLM-BROMMA FLYGPLATSOMRÅDE, KS DNR 314-4285/2007

Remiss från Kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Överlämna förvaltningens utlåtande som svar på remissen.

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Staden och LFV (tidigare kallat Luftfartsverket) har skrivit ett nytt avtal där staden arrenderar ut marken där Bromma flygplats ligger till LFV. I avtalet kommer man överens om att tillåta ett ökat antal flygrörelser och ett ökat antal rörelser med de mest bullriga flygplanen. Man har också en skrivning som öppnar för nyexploatering av bostäder inom det område där LFV enligt gällande villkor för flygplatsen får orsaka högre bullernivå än 55 dBA FBN men där ljudnivån i dag inte överskrider den nivån.

Med nuvarande sammansättning av flygplansflottan bedömer förvaltningen att det inte är möjligt för LFV att utnyttja hela den ökning av trafiken som avtalet medger. Överskrider ett villkor i tillståndet enligt miljöbalken är Miljö- och hälsoskyddsnämnden skyldig att åtalsanmäla LFV för brott mot villkoret.

Att bygga nya bostäder inom det område där bullret från flygverksamheten i dag inte överskrider 55 dBA FBN men där det enligt villkoret får göra det riskerar leda till att staden får fler invånare som störs av flygbuller och som varken Miljö- och hälsoskyddsnämnden som tillsynsmyndighet eller staden som avtalsslutande part kan hjälpa. En annan risk för staden är att Länsstyrelsen kan komma att överpröva och stoppa

detaljplanläggning i dessa områden. Då kan staden inte utnyttja det man förhandlat sig till i avtalet.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till bland andra Miljö- och hälsoskyddsnämnden remitterat ett förslag till förlängt markupplåtelseavtal för Bromma flygplats. Svar ska inkomma senast den 6 december. Miljöförvaltningen har begärt och fått förlängd remisstid till den 18 december.

Marken där Bromma flygplats ligger ägs av Stockholms stad och arrenderas sedan 1946 ut till LFV. De tidigare arrendeavtalen har skrivits på lång tid, det första sträckte sig till 1996. Några år innan det avtalet gick ut ingicks ett nytt avtal som sträcker sig fram till och med 2011. Under detta, det nu gällande avtalet, har tilläggsavtal skrivits som bland annat tar upp frågor som har betydelse för flygplatsens miljöpåverkan.

Under 2007 har ett förslag till nytt avtal förhandlats fram mellan staden och LFV. Bilaga 1. För att avtalet ska bli giltigt ska det godkännas för LFV:s del av regeringen och för stadens del av Kommunfullmäktige. Det är således inför fullmäktigebehandlingen som den nu aktuella remissen skickats ut. Övriga remissinstanser är Trafik- och renhållningsnämnden, Stadsbyggnadsnämnden, Brand- och räddningsnämnden, Stadsledningskontoret, Stockholms stadshus AB samt stadsdelförvaltningarna i Bromma, Kungsholmen, Spånga-Tensta och Södermalm.

INNEHÅLL I STORT

Avtalet slår fast att verksamheten på flygplatsen i huvudsak ska inriktas på att stödja näringslivet, dels genom att vara en flygplats för reguljär flygtrafik, dels genom att vara en flygplats för affärsflyget.

Det reglerar också vilka markområden som ingår. Tillfartsvägen övergår i stadens ägo från Ulvsundavägen till strax bortom anslutningen till handelsplatsen med Coop Forum med flera butiker. Staden förbinder sig att behålla tillfartsvägen och att bygga en ny trafikplats i nämnda anslutning till handelsområdet.

Mark som i dag används av staden för en återvinningscentral enligt ett särskilt avtal med LFV ska återgå till staden den 1 januari 2012.

LFV förklarar sig berett att avstå mark för tvärspårvägen. Vilka markområden som avses och vilka villkor i övrigt som ska gälla ska parterna komma överens om i en särskild förhandling. Detaljplaneringen för tvärspårvägen är inte klar.

Staden har rätt att med tre års uppsägningstid säga upp arrendeavtalet för en del av flygplatsområdet, "Norra området", beläget i hörnet närmast Ulvsundavägen och Ballstavägen. Likaså kan staden säga upp avtalet för fastigheten Riksby 1:5 som ligger rakt väster om "Norra området".

GILTIGHETSTID

Avtalet föreslås gälla mellan den 1 januari 2008 och den 31 december 2038, alltså under 31 år. Eftersom det nu gällande avtalet går ut den 31 december 2011 innebär förslaget i praktiken en förlängning på 27 år.

ERSÄTTNING

Arrendeavgiften har hittills under arrendetiden varit en krona per år. Den föreslås inte förändras men man inför nu en ersättning på fem kronor per passagerare som avreser från flygplatsen. Ersättningen ska räknas upp med konsumentprisindex.

MILJÖFRÅGOR

I såväl det nu gällande avtalet som i det föreslagna finns ett antal punkter med direkt koppling till flygverksamhetens miljöpåverkan.

Enligt nu gällande avtal tillåts upp till 65 000 flygrörelser per år. En flygrörelse är en start eller en landning. Enligt förslaget sätts gränsen till 80 000 rörelser per år, som ett riktvärde. Gränsen får överskridas om parterna kommer överens om det.

Exploateringsnämnden har hemställt om ett bemyndigande att för stadens del besluta om tillfälliga överskridanden av riktvärdet. Ambulans- och räddningsflyg samt statsflygplan ingår inte i antalet flygrörelser.

I såväl nuvarande som förslaget avtal regleras hur högt certifieringsvärde för buller de flygplan som trafikerar flygplatsen får ha. Certifieringsvärdet är ett mått på bulleremissionen. Enheten är EPNdB och förkortningen står för Effective Perceived Noise. Värdet fås genom att varje flygplanstyp i samband med att den lanseras genomgår ett test under noggrant specificerade omständigheter där bullernivån mäts vid start och landning. Tre mätpositioner används och certifieringsvärdet är medelvärdet av dessa.

I nuvarande avtal sätts gränsen vid 86 EPNdB och man gör samtidigt ett undantag för upp till 18 000 flygrörelser per år med flygplan som har ett certifieringsvärde som inte överstiger 89 EPNdB. Det undantaget är en direkt anpassning till Malmö Aviation vars flygplan har ett certifieringsvärde som ligger just under 89 EPNdB. Den skillnad som föreslås i det nya avtalet är att antalet flygrörelser med certifieringsvärde mellan 86 och 89 EPNdB ändras till högst 20 000 per år.

Även tiderna för när flygplatsen hålls öppen för trafik regleras i markupplåtelseavtal. Tiderna är i dag kl 07.00 – 22.00 måndag till fredag, 09.00 – 17.00 lördagar och 10.00 – 20.00 på söndagar. Den förändring som föreslås är att öppettiden på söndagar förskjuts två timmar till kl 12.00 – 22.00. Ambulansflyg och statsflyg är undantagna från dessa tider.

Avtalsförslaget anger att LFV svarar för återställningsåtgärder beträffande markföroreningar.

BEBYGGELSEFRÅGOR

En mycket central fråga i avtalsförslaget är den om stadens möjligheter att exploatera marken utanför flygplatsområdet. I förslagets bilaga 6 finns en karta som visar inom vilka områden staden vill kunna bygga bostäder. Avtalet slår fast att ”LFV motsätter sig inte att bebyggelse uppförs inom sistnämnda område under förutsättning att konsekvenserna av en sådan bebyggelse inte påverkar flygplatsverksamheten. Detta prövas vid planläggning och bygglov till sådan bebyggelse.”

ÖVRIGT

Ett antal andra frågor regleras i avtalsförslaget.

LFV ges rätt att säga upp avtalet med 36 månaders uppsägningstid om de beslutar att lägga ner flygplatsen. Någon motsvarande rättighet för staden finns inte, med undantag för de delar som angetts ovan under Innehåll i stort.

LFV ges rätt att upplåta flygplatsdriften till annan och att upplåta nyttjanderätten till andra för flygplatsanknuten verksamhet. Vidare regleras kostnader för stängsel, stadens rätt till tillträde på området, frågor om teknisk försörjning och vad som sker när arrenderätten upphör. LFV ges också rätt att uppföra och bibehålla utryckningsvägar och utrustning för inflygningshjälpmedel utanför flygplatsområdet. Det finns en rätt för LFV att omförhandla ersättningen till staden om inkomsterna från parkeringsverksamheten skulle minska kraftigt i framtiden.

Förvaltningens synpunkter

AVTALETS OCH MILJÖBALKENS ROLLER

Miljö- och hälsoskyddsnämndens är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och har att kontrollera att verksamhetsutövaren uppfyller bestämmelserna i balken. Flygplatsen är tillståndspliktig enligt balken och har fått villkor fastställda för verksamheten. Dessa villkor reglerar verksamheten vid flygplatsen, samtidigt som det finns punkter i såväl gällande som föreslaget markupplåtelseavtal som också reglerar verksamheten. Miljö- och hälsoskyddsnämnden ska i sin tillsynsroll även kontrollera att LFV följer meddelade villkor. Nämnden är skyldig att åtalsanmäla överträdelser av villkoren. (Miljöbalken 26 kap 1 och 2§§.) Miljö- och hälsoskyddsnämnden är inte tillsynsmyndighet vad gäller markavtalet.

Villkoren enligt miljöbalken är bindande. Vid Bromma flygplats finns även ett civilrättsligt avtal som är bindande för avtalsparterna. Man kan dock aldrig i ett civilrättsligt avtal förhandla bort vad som gäller enligt villkor i ett miljötillstånd. Detta faktum är också inskrivet i förslaget till nytt avtal.

VILLKOR ENLIGT MILJÖBALKEN

Det finns i dagsläget några villkor avseende buller. Det viktigaste av dem är det som avser bullerspridning. En bullermatta finns inritad på karta och utanför den bullermattan får bullret från flygverksamheten inte överstiga 55 dBA FBN. FBN står för flygbullernivå och är ett genomsnittsvärde som är vägt genom att flygrörelser på kvällen räknas som tre på dagtid och rörelser på natten räknas som 10 dagrörelser. Det finns också en inre bullermatta som avser 65 dBA FBN.

Dessutom finns ett villkor som säger att flygplatsen inte får öppnas för trafik med trafikflygplan tidigare än klockan 06.20. Ett annat villkor anger att LFV ska vidta de åtgärder som behövs för att undvika sena starter under lördags- och söndagsdygnet.

Övriga villkor för buller är föråldrade och avser trafik med en flygplanstyp som inte längre används.

OMPRÖVNING AV VILLKOREN

År 1993 påbörjades ett ärende i dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd om omprövning av flygplatsens samtliga villkor, med ett viktigt undantag, det om bullerspridning. Nya villkor som gäller utsläpp till luft och till vatten har fastställts. Andra och kompletterande villkor om buller har föreslagits men sådana villkor har ännu inte fastslagits. Ärendet ligger hos Miljödomstolen som övertagit den nu nerlagda Koncessionsnämndens för miljöskydd arbetsuppgifter. Domstolen har aviserat att ett beslut i frågan om villkor för buller kommer någon gång efter september 2007.

De kompletterande villkor som föreslagits för buller är bland annat ett som kommer att reglera skyddsåtgärder i form av tilläggsisolering mot buller i befintliga hus. Vid vilken bullernivå de skyddsåtgärderna ska vidtas är föremål för prövning.

LFV har också föreslagit att man lyfter in de paragrafer i nu gällande avtal som behandlar buller som formellt gällande villkor enligt miljöbalken. Eftersom det nya avtalet innehåller förändringar av dessa paragrafer kommer flygplatsen i så fall att få två olika regleringar med olika innehåll i sak. Domstolens villkor blir då gällande. För att få in texten från det nya avtalet som villkor måste någon av parterna yrka på det i Miljödomstolen. Domstolen bör då höra övriga parter innan den fattar beslut, vilket skulle fördröja villkorsärendet ytterligare.

En fråga som är reglerad i det nu gällande markavtalet är flygplatsens öppettider. Regleringen där är mer långtgående och mycket tydligare än i villkoren enligt miljöbalken.

Förvaltningen noterar att öppettiderna under söndagar förskjuts i avtalet från kl 10.00 – 20.00 till kl 12.00 – 22.00. Vi bedömer att de flesta som utsätts för flygbuller föredrar att ha tyst på kvällen framför att ha tyst på tidig förmiddag. Bedömningen stärks av att riktvärden kvällstid är strängare än dagtid i de fall man skiljer på värdet för dag

respektive kväll. Några sådana riktvärden finns visserligen inte för flyg men riktvärdet FBN tar starkare hänsyn till de flygrörelser som sker kvällstid än till de som sker dagtid. Dessutom finns, som nämnts ovan, ett bindande villkor enligt miljöbalken som säger att LFV ska vidta de åtgärder som behövs för att undvika sena starter under lördags- och söndagsdygnen.

KONFLIKT MELLAN AVTAL OCH VILLKOR

Om LFV väljer att låta trafiken på flygplatsen uppgå till de nivåer som avtalet medger, 80 000 flygrörelser varav 20 000 med certifieringsvärde upp till 89 EPNdB, bedömer förvaltningen att villkoret överskrids, det vill säga bullret kommer att överstiga 55 dBA FBN utanför det område som specificerats i villkoret. Att det är så har LFV uppgett på en direkt fråga från Miljöförvaltningen. Vid en sådan bullerspridning med nu gällande villkor skulle Miljö- och hälsoskyddsnämnden enligt 26 kap 2 § miljöbalken vara tvungen att anmäla LFV för brott mot miljöbalken.

Exakt vid vilken trafikmängd ett sådant överstigande skulle ske går inte att ange. Vilket utfall man får vad gäller bullerspridning beror av antalet flygrörelser med var och en av de aktuella flygplanstyperna. För de flesta flygplan är bullerspridningen olika vid start och landning varför även variationer i start- och landningsriktning kan påverka bullerutfallet. Andra faktorer som kan spela in är stignings- och landningsvinkel samt förfaringssätt med till exempel gaspådrag och klaffsättning.

Det finns olika sätt för LFV att klara villkoret som avser bullerspridning inom ramen för avtalet. Vilken bullerspridning man får beror på antalet flygrörelser och på den aktuella flygplansflottans sammansättning, eller egentligen dess bullerprestanda. Villkoret kan klaras genom att ha ett fåtal flygrörelser som i så fall kan utföras med bullriga flygplan. Man kan också välja att ha många flygrörelser men då med betydligt tystare flygplan.

För att klara gällande villkor och samtidigt använda den trafikmängd som avtalet medger krävs dock tystare flygplan. Det sker en produktutveckling på flygplan som leder till tystare flygplan men den utvecklingen sker mycket långsamt. Att utvecklingen är långsam beror bland annat på att livslängden för ett flygplan uppges vara ungefär 30 år. Det finns såvitt förvaltningen känner till inget som tyder att det kommer att ske ett genombrott med radikalt tystare flygplan inom överskådlig framtid.

Sammantaget ser förvaltningen det som svårt för LFV att utnyttja utökningen av trafiken som medges i avtalet utan att detta innebär ett överskridande av tillståndets villkor.

BEBYGGESEPLANERING

I förslaget till avtal möjliggörs nyplanering av bostäder inom ett område som framgår av bilaga 6 till avtalet. Det aktuella området ligger innanför det område där bullret enligt villkoren får överstiga 55 dBA FBN. Med nuvarande trafikmängd och sammansättning av flygplansflottan understiger det faktiska bullret 55 dBA FBN. Det finns också en paragraf

i avtalet som säger att "LFV skall vidare, från och med detta avtals ikraftträdande och under avtalstiden sträva efter att vid varje tidpunkt bedriva verksamheten på flygplatsen så att bullerstörningar inom de områden som är streckade på bilaga 6 inte överskrider 55 dBA FBN och MAX 80..."

Eftersom tillståndet enligt miljöbalken gäller mot envar kommer LFV att vara i sin fulla rätt att utsätta området för bullernivåer över 55 dBA FBN, utan att tillsynsmyndigheten kan ingripa mot LFV. Staden som avtalsslutande part lär inte heller kunna ingripa med den föreslagna avtalsformuleringen.

Den synpunkten framfördes också tidigare då förvaltningen fick möjlighet att under tiden som förhandling pågick om avtalet lämna synpunkter. Bilaga 2. Även om bullret i dag inte överstiger 55 dBA FBN kan det komma att göra det i framtiden. Vad som sker då är att de boende kommer att utsättas för bullernivåer över riktvärdet vilket ökar risken för störningar och hälsoeffekter.

En sådan situation, med ökat buller, kan uppstå vid en ändring av flygplansflottans sammansättning, införande av nya flygplanstyper med ett annorlunda bullerspridningsmönster eller helt enkelt genom utökad flygtrafik.

Anledningen till att bullret i dag inte överstiger 55 dBA FBN är att olika flygplan har olika spridningskaraktäristik med avseende på buller. Olika flygplan bullrar alltså olika mycket i sidled respektive rakt under flygvägen. En faktor som är särskilt oroande när det gäller bullerspridningen i sidled är landningsvinkeln. Det har bland annat i förhandlingarna om nya villkor framförts önskemål om en brantare landningsvinkel. I dag landar alla flygplan på Bromma med 3,5 graders vinkel mot landningsbanan. Om den vinkeln skulle ändras till en brantare vinkel skulle bullerstörningarna minska. Många av de flygplan som trafikerar flygplatsen kan landa med upp till 5,5 graders vinkel men alla kan inte det. LFV har fört diskussioner med Luftfartsstyrelsen om att ha två olika landningsvinklar men det är för närvarande inte möjligt av säkerhetsskäl.

Att i framtiden införa en brantare landningsvinkel skulle vara mycket värdefullt ur bullerspridningssynpunkt. Det kan möjliggöras genom förbättrad teknik på inflygningshjälpmedlen, så att olika landningsvinklar kan tillämpas, eller genom att de flygplan som inte klarar en brantare landning fasas ut. Problemet är att en brantare landningsvinkel är en faktor som leder till en bredare bullermatta och därmed kan komma i konflikt med formuleringarna i avtalet.

En annan risk med avtalskonstruktionen är att Länsstyrelsen kan göra en annan bedömning än staden. Skulle Länsstyrelsen finna att det orsakar risk för hälsa och säkerhet att nyplanera för bostäder inom det område där villkoren enligt miljöbalken medger bullernivåer över 55 dBA FBN kan den komma att upphäva sådana detaljplaner.



UPPFÖLJNING

Avtalet reglerar inte hur det ska följas upp. Det finns en formulering om att parterna ska göra de mätningar och så vidare ”som ankommer på parten enligt vid varje tidpunkt gällande regler.” Förvaltningen anser fortfarande att det bör skrivas in i avtalet att ett kontrollprogram ska upprättas för uppföljning av avtalet.

Slut

Bilagor

- | | |
|----------|---|
| Bilaga 1 | Avtal, LFV och Stockholms stad, 21 september 2007 |
| Bilaga 2 | Miljöförvaltningens synpunkter på nytt avtalsförslag om markupplåtelse för Bromma flygplats, 14 juni 2007 |