



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

Till

NYA BULLERVILLKOR FÖR BROMMA FLYGPLATS, BESLUT FRÅN MILJÖDOMSTOLEN

Förslag till beslut

- 1 Godkänna anmälan av Miljödomstolens dom av den 28 jan 2009 M 141-07
- 2 Inte fullfölja överklagandet till Miljööverdomstolen
- 3 Uppdra åt förvaltningschefen att företräda förvaltningen i Miljööverdomstolen.

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Miljödomstolen har meddelat delvis nya villkor för Bromma flygplats. Domen är överklagad av Naturvårdsverket, Luftfartsverket, Naturskyddsföreningen i Stockholm och aktionsgruppen mot brommaflyget. Miljöförvaltningen har gett in överklagande med begäran om anstånd för nämnden att utveckla grunderna för överklagandet.

De rättsliga förutsättningarna för nämnden att överklaga Miljödomstolens dom är mycket osäkra. Eftersom övervägande skäl talar för att nämnden inte har överklagningsrätt och att de frågor nämnden tidigare har föreslagit ändå kommer att prövas genom de övriga överklagandena föreslår förvaltningen att det ingivna överklagandet återkallas.

Bakgrund

Miljödomstolen har i en dom den 28 januari meddelat nya villkor med avseende på buller för verksamheten vid Bromma flygplats. I domen finns även ett slutligt villkor avseende uppsamling av glykol. Det villkoret har tidigare varit föremål för prövotidsförfarande.

Bromma flygplats etablerades 1936 med staden som verksamhetsutövare. 1947 övertog staten driften av flygplatsen. Miljöprovning gjordes på 1970-talet och 1979 lämnade



Koncessionsnämnden för miljöskydd tillstånd enligt miljöskyddslagen för drift av flygplatsen. Ett antal villkor kopplades till tillståndet. Dessa ändrades 1980 och 1982.

År 1993 ansökte Luftfartsverket om ändring av villkoren, något som även Naturvårdsverket gjorde. Samtliga villkor har varit föremål för omprövning, utom ett villkor om buller. Nya villkor för utsläpp till luft och till vatten har tidigare meddelats, förutom slutligt villkor för uppsamling av glykol.

GAMLA BULLERVILLKOR

De gamla villkoren redovisas i sin helhet i domen. Kort kan sägas att det viktigaste är det villkor som beskriver högsta tillåten flygbullernivå, FBN. Det består av en bullermatta inritad på karta med gränser för hur långt från flygplatsen flygbullernivån får överskrida 55 respektive 65 dBA. Det är detta villkor som inte varit uppe för omprövning, det fortsätter alltså att gälla.

Det finns också ett villkor som avser trafik med flygplanstypen Fokker F-28. Den flygplanstypen slutade dock att trafikera Bromma under 1980-talet.

Övriga två gamla bullervillkor lyder

- Bromma flygplats får inte öppnas för trafik med transportflygplan tidigare än kl 06.20.
- Luftfartsverket skall vidta de åtgärder som behövs för att undvika tidiga och sena starter under lördags- och söndagsdygnet.

NYA VILLKOR

De villkor som gäller i och med miljödomstolens avgörande är

1. Villkoret om högsta tillåten flygbullernivå, det vill säga det gamla villkoret som inte omprövats.
2. Flygverksamheten får till kringliggande områden inte avge högre ljudenergi än 134,2 dBA räknat som TFBN (gränsvärde).
3. Antalet flygrörelser per år får inte överstiga 100 000.
4. Ljudemissionerna får ej överstiga 89 EPNdB i medeltal för de tre mätpunkterna enligt ICAO Annex 16, vol 1.
5. Flygtrafik får inte förekomma mellan klockan 22 och 07. På lördagar och söndagar får flygtrafik inte förekomma före klockan 08. Begränsningen gäller inte ambulansflyg och statens flygplan som disponeras av statschefen och regeringen.
6. Trafik enligt IFR (instrumentflygregler) skall följa in- och utflygningslinjen mellan ytterfyr och bana. Avvikelser får förekomma med lätta luftfartyg, mindre än 5 700 kg, av trafikavvecklingskäl.

7. Luftfartsverket skall vidta bullerisolerande åtgärder på bostadshus (såväl permanentbebyggelse som fritidshus) samt sådana byggnader som skolor, daghem och vårdinrättningar vilka utsätts för maxbullernivåer över 90 dBA. Ljudnivåerna inomhus i dessa byggnader får därefter inte överskrida 45 dBA som maximal ljudnivå.
8. Luftfartsverket skall vidta bullerisolerande åtgärder beträffande de slag av byggnader som avses vid punkten 7 ovan vilka kan komma att utsättas för FBN 60 dBA eller däröver. Ljudnivån i dessa byggnader får därefter inte överskrida 30 dBA som dygnsekvivalent nivå.

Det slutliga villkoret om uppsamling av glykol lyder: Luftfartsverket skall vidta tekniska och administrativa åtgärder för en uppsamling av minst 70 procent av använd mängd glykol.

MARKUPPLÅTELSEAVTALET

När staten övertog driften av flygplatsen 1947 behöll Stockholms stad ägandet av marken där flygplatsen ligger. Det skrevs ett avtal om villkoren för upplåtandet av marken och det skrevs med en giltighetstid på 50 år. Nya avtal om markupplåtelsen har därefter skrivits några gånger och kompletteringar till avtalen har också gjorts. Den senaste gången ett markupplåtelseavtal skrevs var år 2008 och där bestämdes en giltighetstid på 30 år.

I de senaste markupplåtelseavtalen har de avtalsslutande parterna skrivit in villkor med koppling till buller. De villkor som finns i det nu gällande avtalet och som har koppling till bullersituationen är

4.1.2 Det totala antalet flygrörelser vid Flygplatsen skall begränsas till maximalt 80 000 per år som riktvärde. Riktvärdet får överskridas endast då synnerliga skäl föreligger och om parterna kommer överens om det. Trafik med ambulans- och räddningsflyg samt statsflygplan omfattas inte av denna begränsning av antalet flygrörelser.

4.1.3 LFV skall inte tillåta att luftfartyg med en ljudemission som överstiger 89 EPNdB i medeltal för de tre mätpunkterna enligt ICAO annex 16, Vol 1, chapter 3, eller med de lägre värden som meddelas av miljödomstolen, trafikerar Flygplatsen. LFV skall med olika åtgärder söka stimulera flygbolagen som trafikerar Flygplatsen att använda flygplanstyper som har en lägre ljudemission än det angivna maximala värdet.

4.1.4 För flygplan i linjefart gäller följande begränsningar rörande ljudemissioner:

För flygplan i linjefart gäller generellt, dock med nedan angivna undantag att dessa antingen måste ha ett certifieringsvärde för ljudemission som inte överstiger 86 EPNdB i medeltal för de tre mätpunkterna enligt ICAO annex 16,



Vol.1, chapter 3, eller kan trafikera Bromma så att bullret blir mindre än 86 EPNdB i medeltal för de tre mätpunkterna.

Större jetflygplan med en passagerarkapacitet på mer än 60 säten som framförs i linjefart, som har en ljudemission på över 86 men under 89 EPNdB i medeltal för de tre mätpunkterna enligt ICAO annex 16, Vol. 1, chapter 3, får dock trafikera flygplatsen med ett totalt antal flygplanrörelser per kalenderår på maximalt 20 000.

4.1.5 LfV kommer fortlöpande att utvärdera behovet inom ramen för gällande miljötillstånd av förändringar i det antal på Flygplatsen tillåtna flygrörelser respektive flygplan som anges ovan *samt* Flygplatsens påverkan på omgivningen. Utvärderingen skall utgöra underlag för parternas samråd om verksamhetens utveckling. Parterna skall i samverkan särskilt utvärdera utvecklingen av uppmätt bullerenergi från verksamheten.

4.2 Öppethållningstiderna för flygtrafik skall under avtalstiden begränsas till måndagar - fredagar kl 07.00-22.00, lördagar 09.00-17.00 och söndagar kl 12.00-22.00 LfV kan under vissa förutsättningar komma att ytterligare begränsa öppethållningstiderna. För ambulans- och räddningsflyg samt för statsflygplan baserade på Flygplatsen kan Flygplatsen dock hållas öppen under andra tider på dygnet än de som anges ovan.

5.1 Flygplatsverksamheten skall bedrivas i enlighet med de vid varje tidpunkt gällande villkoren i Flygplatsens tillstånd enligt miljöbalken. Vad som anges i detta avtal skall inte i något fall tolkas så att något villkor får överskridas.

5.2 LfV förbinder sig att till dess nya villkor för verksamheten har fastställts i en lagakraftvunnen dom att bedriva verksamheten i enlighet med vad LfV har föreslagit i en ansökan om skärpta villkor för verksamheten som ursprungligen den 24 juni 1993 har givits in till Koncessionsnämnden för miljöskydd. Kompletteringar till och ändringar i denna ansökan som LfV givit in till nämnden eller miljödomstolen efter den 24 juni 1993 skall också utgöra underlag för verksamhetens bedrivande. Åtagandet gäller från de tidpunkter som anges i ansökningshandlingarna.

5.3 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 FBN 55 och MAX 80 enligt de definitioner för bullernormer som gäller enligt ansökan enligt 5.2 ovan.

5.4 Parterna åtar sig att, i förekommande fall, göra de mätningar och inge de rapporter, ansökningar och framställningar till myndigheter och domstolar som ankommer på parten enligt vid varje tidpunkt gällande regler.

6 § Stadens exploatering av markområden utanför Arrendeområdet

Det är ett stort intresse från stadens sida att de områden som är streckade på bifogade karta, bilaga 6, kan bebyggas, även med bostäder.

LFV motsätter sig inte att bebyggelse uppförs inom sistnämnda område under förutsättning att konsekvenserna av sådan bebyggelse inte påverkar flygplatsverksamheten. Detta prövas vid planläggning och bygglov till sådan bebyggelse.

Parterna skall, i den mån det ankommer på denne, göra de mätningar och inge de rapporter, ansökningar och framställningar till myndigheter och domstolar som erfordras för att stadens bebyggelsemål skall kunna uppnås. Detta åtagande skall dock inte gå utanför vad som anges i detta avtal eller innebära att någondera part tvingas åta sig förpliktelser som är oskäliga.

Förvaltningens synpunkter

VILLKOREN OM BULLERISOLERINGSÅTGÄRDER

Den största fråga som väcks av den nya domen är om villkoren för bullerisoleringsåtgärder är tillräckliga. Miljödomstolen har bestämt sig för att skyldigheten att vidta isoleringsåtgärder inträder vid en bullernivå som är 10 dB högre än vad såväl Miljö- och hälsoskyddsnämnden som Naturvårdsverket och Länsstyrelsen har yrkat. Luftfartsverket ansökte om ändrade villkor innan miljöbalkens ikraftträdande, dvs med stöd av miljöskyddslagen. Med den då gällande lagstiftningen kunde nämnden inte själv ansöka om ändring av tillstånd. Nämnden vände sig därför till Naturvårdsverket som ansökte om ändring av Luftfartsverkets tillstånd för Bromma flygplats.

Tidigare ställningstaganden

Motiveringen för Miljö- och hälsoskyddsnämndens yrkande om att skyldigheten att vidta bullerisoleringsåtgärder vid en maximal ljudnivå på 80 dBA var i korthet följande. I proposition 1996/97:53 angavs att ett åtgärdsprogram borde genomföras mot störningar i befintlig bebyggelse från statlig trafikinfrastruktur. Det innebar bland annat att Luftfartsverket senast 2003 i ett första steg skulle vidta isoleringsåtgärder inom områden kring flygplatser som utsätts för flygbuller utomhus på FBN 60 dBA eller högre respektive maximalnivån 90 dBA eller högre dagtid. Steg 2 i uppdraget innebar att senast före år 2007 ska åtgärder vidtas för områden som utsätts för maximalnivån 80 dBA dagtid.

Nämnden menade därför i sitt beslut den 19 september 2000 att ett villkor innebärande att åtgärder motsvarande steg 2 i regeringsuppdraget skulle införas för Bromma flygplats och

att åtgärderna skulle vara genomförda senast år 2003. Detta yrkande upprepades i nämndens beslut § 134 den 15 maj 2001.

I en senare proposition, 2005/06:160, Moderna transporter, nämns dock inte den andra etappen. I stället anges att den civila luftfarten bör bidra till etappmålet för buller under miljö kvalitetsmålet ”En god miljö”.

En jämförelse med andra flygplatser

Förvaltningen har försökt ta fram villkor med avseende på bullerisoleringsåtgärder som finns på andra flygplatser i landet. Det kan ibland vara så att det inte är de allra senaste villkoren för respektive flygplats som vi har fått fram, enstaka fel i inventeringen kan säkert finnas. Generellt kan man säga att villkoren kan se mycket olika ut för olika flygplatser, någon tydlig praxis är svår att peka ut. Ett annat problem i sammanhanget är att de flesta andra flygplatser har trafik även nattetid vilket gör det svårare att jämföra med Bromma.

Flera flygplatser har krav på att vidta bullerisoleringsåtgärder i bostäder och liknande där maximala ljudnivån överskrider 80 dBA nattetid. Ett sådant villkor är oftast formulerat så att ljudnivån ska förekomma regelbundet minst tre gånger per natt. Det är dessutom vanligt att isoleringsskyldigheten även uppkommer då FBN-nivån överstiger 60 dBA.

Även för de flygplatser där kravet går vid maximalnivån 80 dBA, utan något motsvarande krav på FBN-nivå, varierar villkorsutformningen. Följande flygplatser har dock krav på bullerisoleringsåtgärder vid maximalnivån 80 dBA, utan krav på att nivån förekommer nattetid.

Sturup, flera gånger per dygn

Kalmar, regelbundet dag- och kvällstid

Luleå, utredningsvillkor för kvällstid

Mora, regelbundet 3 gånger per dygn

Fyrstad, ingen specificering av tidpunkt eller antal gånger

Skavsta, regelbundet 3 gånger per dygn

Örebro, flera gånger per dygn

Borlänge – Falun, ingen specificering av tidpunkt eller antal gånger

Skövde, flera gånger per dygn

Västerås, regelbundet 3 gånger per dygn

Hemavan, i medeltal minst 3 gånger per dygn

Umeå, minst 5 gånger per kväll i minst 200 kvällar per år

Halmstad, regelbundet dag- och kvällstid



Göteborg City Airport, regelbundet dag- och kvällstid

Lidköping, regelbundet dag- och kvällstid

Arvidsjaur, vid 300 tillfällen per år klockan 06-22 samt vid sammanlagt 300 tillfällen under 100 dygn klockan 19 – 22.

De här uppräknade flygplatserna har villkor som går längre än de som Miljödomstolen beslutat för Bromma. För de flygplatser där isoleringskravet inträder på grund av höga nivåer nattetid kan man inte jämföra med Bromma på samma sätt. Förvaltningen har undersökt villkoren hos 35 flygplatser och av dessa är det en som har villkor som ur miljöperspektiv är sämre än Brommas nya villkor. Det är Norrköping som enligt det gamla villkor förvaltningen fått fram ska förhandla om åtgärder med de fastighetsägare som utsätts för maximalnivåer över 100 dBA.

Miljödomstolen hänvisar i sin dom för att motivera att gränsen ska gå vid 90 dBA, i stället för vid 80 dBA till propositionen 1996/97:53 men nämner då endast steg 1, det vill säga att bullerisoleringsåtgärder ska vidtas vid maximalnivåer på minst 80 dBA regelbundet i medeltal minst tre gånger per natt eller vid maximalnivåer på minst 90 dBA vid regelbunden exponering dag- och kvällstid. Man nämner dock inte att man i samma proposition talade om ett steg 2 som skulle vara genomfört år 2007 och som innebar en skärpning med 10 dBA av dessa nivåer. Låt vara att det aldrig fattats något beslut om att genomföra steg 2.

Kostnadsskillnaden mellan 80 och 90 dBA är betydande. Enligt domen har Luftfartsverket utrett kostnaden för isoleringsåtgärder vid 80 dBA. Det framgår inte tydligt vilket år beräkningen är gjord men man har i alla fall använt 2003 års flygvägsfördelning. Man har använt två olika trafikeringsalternativ, dels 2006 års trafikfall, dels ett tänkt scenario med 100 000 flygrörelser. Eftersom vi talar om maximalnivåer torde det vara ganska ointressant vilket scenario man räknar på, det är ju först om man bestämmer ett visst minsta antal överflygningar över 80 dBA som antalet flygrörelser kan bli intressant. På Bromma har man dock tät trafik och bara en start- och landningsbana. De allra flesta som berörs av höga maximalnivåer utsätts därför för dessa nivåer relativt ofta.

Den summa som redovisats är cirka 18,5 miljoner kronor om gränsen dras vid 80 dBA. Drar man gränsen vid 90 dBA torde kostnaden bli noll eftersom det knappast finns någon byggnad av kategorin bostad, skola, vårdlokal eller liknande som utsätts för så höga nivåer.

Höga maximalnivåer är ett problem framförallt nattetid på grund av sömnstörningar. På Bromma görs mycket få flygrörelser nattetid. Det är ambulansflygningar och i viss utsträckning statsflyg. Det handlar om i storleksordningen ett par gånger i veckan. Höga maximalnivåer är naturligtvis störande även dagtid men de villkor som finns avser dels inomhus nattetid dels utomhus vid uteplats. Inget av dessa villkor uppfylls alltså i högre utsträckning om gränsen för bullerisoleringsåtgärder flyttas till 80 dBA. De upplevda störningarna inomhus skulle dock minska.

ÖVRIGA VILLKOR

Flera av villkoren är baserade på sådana villkor som staden och staten redan förhandlat fram i markupplåtelseavtalet. De avtalade villkoren är i flera fall strängare än de som Miljödomstolen nu fastställt som juridiskt bindande villkor.

Så är fallet med villkor 3 om högsta tillåtna antal flygrörelser per år där Miljödomstolen säger 100 000 och markupplåtelseavtalet 80 000. I avtalet är det dock fråga om ett riktvärde och det sägs uttryckligen att parterna kan komma överens om att tillåta fler flygrörelser. I de 80 000 rörelserna räknas inte ambulansflyg och statsflyg in.

Villkor 4 om högsta tillåtna EPNdB-värde är också strängare i avtalet. Siffervärdet 89 EPNdB är visserligen detsamma men i avtalet begränsas antalet flygrörelser med sådana flygplan till 20 000 per år. Övriga flygplan ska klara 86 EPNdB. I miljödomen finns ingen sådan begränsning.

Även öppettiderna är strängare reglerade i avtalet under helgerna. Flygplatsen har under flera år haft öppettider som är mycket lika det som nu står i avtalet. Här kan nämnas att det tidigare villkoret enligt miljölagstiftningen i praktiken var betydelselöst. Det reglerade bara att flygplatsen inte fick öppnas före klockan 06.20 men inte när den skulle stängas.

Det är naturligtvis mycket bra ur miljösynpunkt att man förhandlat fram förhållningssätt som går längre än gällande villkor enligt miljöbalken. Det har under flera år medfört att störningarna från flygplatsen varit mindre än vad de annars hade kunnat vara.

Även villkor 2 bör kommenteras. Det handlar om vilken sammanlagd ljudenergi som ett års samlad flygtrafik får avge. En flygrörelse med en specifik flygplanstyp ger ett tillskott till denna samlade ljudenergi och summeringen av alla flygrörelser med respektive förekommande flygplanstyper ger TFBN-värdet. Det går dock inte att göra någon omräkning till uppmätt eller beräknad ljudnivå på marken. Något liknande villkor har inte funnits tidigare och finns förmodligen inte heller för någon annan flygplats i Sverige. Fördelarna med villkoret är dels att det ju begränsar hur mycket buller som kan avges per år men kanske framför allt att flygplatsledningen på ett enkelt sätt i förväg kan kontrollera effekten av planerade eller föreslagna förändringar i trafiken. Om ett flygbolag vill göra exempelvis 500 nya avgångar per år med en viss flygplanstyp kan man stoppa in det i TFBN-beräkningen och se om det är möjligt inom villkorsgränsen.

Villkor 1 är oförändrat och har inte heller varit föremål för omprövning av Miljödomstolen. Det reglerar hur långt från flygplatsen flygbullernivåerna 55 respektive 65dBA får överskridas och definieras av en långsmal figur inritad på karta med landningsbanan i mitten. Det är intressant att se på vilket sätt dagens flygtrafik förhåller sig till dessa begränsningar. Parallellt med flygvägen, det vill säga på ömse sidor om landningsbanan och förlängningen av den, finns det gott om marginal. I de delarna uppfyller man alltså villkoret. Däremot når man fram till begränsningarna rakt under flygvägen, det vill säga i landningsbanans förlängning. Det innebär att med en ökad trafik med samma blandning av flygplan som man har i dag kommer man att överskrida villkor

I och göra sig skyldig till brott mot miljöbalken. Förvaltningen bedömer därför att det även fortsättningsvis kommer att vara detta villkor som är begränsande för flygverksamheten, snarare än till exempel det föreskrivna högsta antalet tillåtna flygrörelser. Den bedömningen gäller förstås inte om man börjar byta ut flygplansflottan mot tystare flygplan.

ÖVERKLAGANDE ELLER EJ

Såväl luftfartsverket som Naturvårdsverket har överklagat Miljödomstolens dom. Dessutom har Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Aktionsgruppen mot brommaflyget överklagat domen. En förutsättning för att överklagandena skall prövas är att Miljööverdomstolen beviljar klagandena prövningstillstånd. Miljö- och hälsoskyddsnämnden kommer med stor sannolikhet att beredas möjlighet att yttra sig över de ingivna överklagandena om prövningstillstånd beviljas.

Miljöförvaltningen har rutinmässigt överklagat domen med begäran om anstånd att inkomma med grunderna för överklagandet. Det sker för att nämnden skall ha möjlighet att ta ställning till om ett överklagande skall ske eller ej. Det ger också förvaltningen tid att närmare analysera domen och bättre överväga ett förslag till nämnden.

I det nu aktuella målet är det mycket osäkert om nämnden överhuvudtaget har rätt att överklaga. Trots att nämnden ”yrkat” att Naturvårdsverkets förslag skall bifallas, är nämnden inte upptagen som part i målet. Nämndens yrkande finns istället upptaget under rubriken ”yttrandet och bemötandet”. Det ger, enligt förvaltningen, en antydning om miljödomstolens uppfattning i denna fråga.

Luftfartsverkets och Naturvårdsverkets ansökan i detta ärendet skedde innan miljöbalkens ikraftträdande på miljöskyddslagens tid. Då hade inte nämnden samma möjlighet att ansöka om tillståndsändring som nämnden har nu enligt 24 kap 7 § miljöbalken. Nämnden gjorde därför Naturvårdsverket uppmärksam på frågan.

Eftersom miljö- och hälsoskyddsnämnden inte har partsställning i målet och heller inte kunde ha haft partsställning när ansökan gavs in, torde nämnden inte ha haft möjlighet att överklaga domen med tillämpning av den lagstiftning som gällde vid tiden för ansökan. Huruvida miljöbalkens införande innebär någon ändring härvidlag avgörs av övergångsbestämmelserna till balken vid dess införande. Dessa återfinns i Lagen 1998:811 om införande av miljöbalken. Av 6 § denna lag framgår att mål och ärenden som har inletts före miljöbalkens ikraftträdande skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser, om det inte följer något annat av denna lag.

Efter närmare överväganden inom förvaltningen bedömer förvaltningen det som mindre sannolikt att nämnden i ärendet har överklagningsrätt. Med hänsyn härtill, att de av nämnden tidigare aktualiserade frågeställningarna kommer att få sin prövning genom de redan angivna överklagandena och att nämnden med största sannolikhet ändå kommer att



beredas tillfälle att yttra sig i ärendet om målet tas upp till prövning i Miljööverdomstolen, föreslår förvaltningen nämnden att inte fullfölja det ingivna överklagandet.

Slut

Bilagor

- Bilaga 1 Miljödomstolens dom 2009-01-28, M 1414-07
- Bilaga 2 a Naturvårdsverkets överklagande
- Bilaga 2 b Luftfartsverkets överklagande
- Bilaga 2 c Naturskyddsföreningens överklagande
- Bilaga 2 d Aktionsgruppens stoppa brommaflyget överklagande