



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.2.2008
KOM(2008) 66 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Støjrelaterede driftsrestriktioner i lufthavne i EU

(Rapport om gennemførelse af direktiv 2002/30/EF)

1. INDLEDNING

Støjgener fra fly har været et stort problem for beboerne i nærheden af lufthavne, lige siden jetfly blev almindelige i 1960'erne og 1970'erne. Det har foranlediget både myndighederne og industrien til løbende at søge at mindske støjen fra de enkelte fly, især gennem vedtagelse på internationalt plan (ICAO) af stadigt strengere standarder i form af de såkaldte "kapitel 2-, 3- og 4-standarder" for fly. Resultatet er, at moderne passagerjetfly udsender væsentligt mindre støj end forgængerne.

I overensstemmelse med ICAO-aftalen om forbud mod de ældre og mere støjende kapitel 2-jetfly har de pågældende fly været totalforbudt i EU siden april 2002.

I juni 2001 vedtog ICAO's Råd en ny certificeringsstandard (kapitel 4 i bilag 16, bind 1, til Chicago-konventionen), der fastsætter støjemissionsstandarder for nye fly, som tages i drift fra 1. januar 2006, men uden en tidsplan for udfasningen af kapitel 3-fly.

Det forhold, at der ikke foreligger nogen tidsplan, har medført et øget pres for driftsrestriktioner for at begrænse støjgenerne omkring lufthavnene. Støjemissionsstandarderne for individuelle fly er ganske vist blevet skærpet, men den voksende trafikmængde og mere omfattende ruteflytrafik i stadigt flere lufthavne volder fortsat problemer for lokalbefolkningen. Der er derfor rejst krav om yderligere driftsrestriktioner i bestemte lufthavne for at begrænse generne fra flystøj i det mest følsomme tidsrum (aften, nat og weekender) eller indskrænke brugen af ældre og mere støjende fly, som kun netop opfylder kravene i kapitel 3.

Den 26. marts 2002 vedtog EU direktiv 2002/30/EF **med henblik på bestemmelser og procedurer for indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne**¹. Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for i bestemte lufthavne at indføre nye driftsrestriktioner, især for fly, som kun netop opfylder kravene i kapitel 3, under forudsætning af at det sker i overensstemmelse med den "afbalancerede strategi" i ICAO's Forsamlings resolutioner A33-7 og A35-5. Samme år vedtog EU direktiv 2002/49/EF², der foreskriver udarbejdelse af "strategiske støjkort" og handlingsplaner for større civile lufthavne³ og bymæssige bebyggelser med mere end 100 000 indbyggere med henblik på at undgå, forebygge eller begrænse de skadelige virkninger (herunder gener) af trafikstøj. Kommissionen vil i 2009 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en særskilt rapport om implementeringen af dette direktiv. I 2006 vedtog EU en ny strategi for bæredygtig udvikling⁴, som bl.a. tager sigte på at "*mindske støjen fra transporten både ved kilden og gennem afbødende foranstaltninger, så det generelle støjniveau har færrest mulige konsekvenser for menneskers sundhed.*"

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/30/EF af 26. marts 2002 med henblik på bestemmelser og procedurer for indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne, EFT L 85 af 28.3.2002, s. 40.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/49/EF af 25. juni 2002 om vurdering og styring af ekstern støj, EFT L 189 af 18.7.2002, s. 12.

³ Medlemsstaterne har udpeget 76 lufthavne, som på nuværende tidspunkt er omfattet af direktiv 2002/49/EF.

⁴ Rådet for Den Europæiske Union, dok. 10117/06 af 9. juni 2006.

I henhold til artikel 14 i direktiv 2002/30/EF skal Kommissionen senest fem år efter direktivets ikrafttræden aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om dets anvendelse. Kommissionens rapport skal desuden i givet fald være ledsaget af forslag til en revision af direktivet. Hovedsigtet med den foreliggende rapport er således at vise, i hvilket omfang direktivets formål er opfyldt, og i hvor høj grad direktivet har bidraget til at forbedre forholdene. Rapporten indeholder derfor en vurdering af, hvordan direktivet har virket, med særlig vægt på, hvorvidt der er behov for at revidere den nuværende definition i artikel 2, litra d), af "fly, der kun netop opfylder kravene" (dvs. de ligger inden for certificeringsgrænserne i kapitel 3 med en kumulativ margin på højst 5 EPNdB⁵ – såkaldte "minus 5-fly") med henblik på en skærpelse.

For at kunne vurdere denne problematik i den rette sammenhæng indeholder den foreliggende rapport en undersøgelse af ændringerne i støjniveauet omkring lufthavnene i EU siden 2002 for at afgøre, i hvilket omfang bestemmelserne i direktivet har bidraget til disse ændringer. En sådan kvantitativ og kvalitativ undersøgelse forudsatte, at der blev udarbejdet en detaljeret liste over foranstaltninger, som med udgangspunkt i direktivet enten allerede var gennemført eller var planlagt i og omkring lufthavne.

2. DEN AFBALANCEREDE STRATEGI

Ifølge direktivet skal medlemsstaterne vedtage "en afbalanceret strategi for behandling af støjproblemer i lufthavne på deres område" (artikel 4, stk. 1). Ved en "afbalanceret strategi"⁶ forstås "en strategi, hvorefter medlemsstaterne undersøger de mulige foranstaltninger til løsning af støjproblemer i en lufthavn på deres område, især de forventede følger af en reduktion af flystøj ved kilden, fysisk planlægning og forvaltning, støjdæmpning ved hjælp af operationelle procedurer og driftsrestriktioner" (artikel 2, litra g)).

Sigtet med direktivet er dels angive, under hvilke omstændigheder medlemsstaterne kan indføre restriktioner for fly, der kun netop opfylder kravene, i overensstemmelse med ICAO's retningslinjer, dels at bidrage til opfyldelsen af den overordnede målsætning om at forhindre en forøgelse af støjniveauet og begrænse eller reducere antallet af personer, der påvirkes betydeligt af flystøjs skadelige virkninger.

De enkelte lufthavnes ret til inden for rammerne af den afbalancerede strategi at indføre restriktioner for fly, der kun netop opfylder kravene, blev internationalt accepteret som reaktion på visse ICAO-medlemmers klager over forordning (EF) nr. 925/1999⁷ (den såkaldte "hush kit-forordning"). Denne forordning forbød "omcertificerede" fly i EU, dvs. fly, der kun kunne opfylde kravene i kapitel 3 ved montering af et støjdæmpningssystem. Forordningen blev ophævet, da direktivet trådte i kraft, fordi dette tillod medlemsstaterne at forbyde fly, der kun netop opfylder kravene, at beflyve bestemte lufthavne.

⁵ "Effective Perceived Noise in Decibels".

⁶ Jf. artikel 2, litra g), i direktiv 2002/30/EF.

⁷ Rådets forordning (EF) nr. 925/1999 af 29. april 1999 om registrering og anvendelse i Fællesskabet af visse typer civile subsoniske jetflyvemaskiner, som er blevet ombygget og omcertificeret for at opfylde normerne i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart, tredje udgave (juli 1993), EFT L af 4.5.1999, s.1.

3. FORTOLKNING AF DIREKTIVET

Det fremgår af besvarelser fra 52 lufthavne⁸, at ikke alle lufthavne fortolker direktivets bestemmelser ens.

Lufthavnenes forpligtelser forekommer rimeligt klare: hvis myndighederne ønsker at indføre nye driftsrestriktioner for civile subsoniske jetfly efter 28. marts 2002, skal det ifølge direktivet ske i overensstemmelse med den afbalancerede strategi og være begrænset til, hvad der er nødvendigt. Medlemsstater, der indfører restriktioner, skal desuden følge bestemte procedurer for underretning, vurdering og implementering. I forbindelse med denne proces skal restriktionernes forventede virkning kvantificeres.

Der er derimod tvivl på to punkter med hensyn til, hvad der er henholdsvis tilladt og forbudt ifølge direktivet:

- (1) nogle lufthavne mener, det er vanskeligt at pege på, hvilke resultater der er opnået i kraft af direktivet, fordi meget af det, der er tilladt i henhold til direktivet, under alle omstændigheder var tilladt i henhold til national lovgivning, og fordi medlemsstaterne havde indført mange restriktioner allerede før 2002,
- (2) andre lufthavne er af den opfattelse, at direktivet ikke udtrykkeligt forbyder bestemte former for restriktioner.

⁸ Interview med lufthavne gennemført af MPD-konsulenter for Europa-Kommissionen.

4. DIREKTIVETS VIRKNINGER

Flertallet af lufthavnsoperatører anførte, at direktivet ikke havde haft indvirkning på støjstyringen omkring deres lufthavn. Nogle lufthavne henviste til, at det, som direktivet gav mulighed for, i forvejen var tilladt i henhold til national lovgivning. Det gjaldt især tyske og britiske lufthavne. En tysk lufthavn gjorde også opmærksom på, at selv om direktivet giver mulighed for at indføre restriktioner for fly, der kun netop opfylder kravene i kapitel 3, er sådanne foranstaltninger forbudt i henhold til visse bilaterale luftfartsaftaler.

Flere lufthavne anførte, at direktivet fordyrede støjstyringen omkring lufthavnene som følge af kravene i direktivets bilag 2. I henhold til dette bilag kræves der en høring og vurdering af omkostninger og fordele ved alternative midler til at reducere støjen omkring lufthavnen.

To lufthavne udtrykte bekymring for, at flyselskaberne kunne sagsøge dem efter indførelsen af restriktioner med henvisning til, at kravene i bilag 2 ikke var opfyldt i fuldt omfang.

Nogle lufthavne anførte, at selv om direktivet ikke havde haft direkte indvirkning på støjstyringen, havde det af flere grunde bidraget indirekte:

- direktivet havde fungeret som en nyttig tjekliste for, hvilke foranstaltninger der var til rådighed
- det forhold, at der i direktivet er lagt vægt på den individuelle indsats i lufthavnene, gjorde det lettere at gennemføre restriktioner
- direktivet bidrog til et mere tillidsfuldt klima mellem de involverede parter
- direktivet havde skabt ensartede vilkår
- direktivet havde også skabt øget opmærksomhed omkring, hvad de mellemstore og små lufthavne kunne gøre, og omkring god praksis også for disse lufthavne (som ikke er omfattet af direktivet).

Et af formålene med direktivet var at gøre det muligt at gennemføre støjstyring omkring lufthavne med særlige støjproblemer. Lufthavnenes eventuelle støjproblemer afhænger til en vis grad af, hvilke foranstaltninger der i forvejen var tilladt i henhold til national lovgivning. Lande, som allerede havde indført regler, der tillod lufthavnene at gennemføre støjstyring, vil i mindre grad have udnyttet direktivets muligheder end de lande, som ikke havde sådanne regler. Direktivet kan dog have bidraget til en bedre støjstyring i de lufthavne, hvor den nationale lovgivning ikke var tilstrækkeligt effektiv.

5. GENNEMFØRTE RESTRIKTIONER

Nedenfor gøres der rede for restriktioner for fly, der kun netop opfylder kravene i kapitel 3, baseret på en kumulativ margin (som defineret i direktivet) på 5 dB(A), i det følgende benævnt "minus 5-fly", restriktioner for fly med en kumulativ margin på 8 dB(A) eller derover, restriktioner for flyvning om natten og brugen af støjregnskaber samt disse restriktioners virkninger for flytrafikken. De forskellige foranstaltninger, der er gennemført, kan dog til en vis grad overlappe hinanden, fordi det ikke altid er muligt at sondre skarpt.

5.1. GENNEMFØRTE RESTRIKTIONER: "MINUS 5"

Kun i to lufthavne er der indført forbud mod at lade "minus 5-fly" operere.

Kun fire lufthavne anførte, at de med henvisning til direktivet havde indført delvise restriktioner⁹ for "minus 5-fly", og beskrev restriktionerne mere udførligt. De omfattede:

- tre lufthavne, som havde indført forbud mod "minus 5-fly" om natten
- én lufthavn, som forbød "minus 5-fly" på nye ruter (en form for forbud mod at tage yderligere fly af denne art i drift, formentlig som forløber for et totalforbud).

Blandt de lufthavne, som ikke havde indført sådanne forbud eller restriktioner, forventede mere end ti enten helt klart at gøre det, havde overvejet det eller var i færd med at overveje det eller oplyste, at de eventuelt ville gøre det under visse omstændigheder. Der var desuden to specielle tilfælde (to bylufthavne), som er omtalt nærmere nedenfor.

Af de lufthavne, som helt klart forventede at indføre sådanne foranstaltninger, havde én lufthavn i sinde "i nær fremtid" at indføre et totalforbud mod "minus 5-fly" som erstatning for et "hush kit-forbud" fra før direktivets ikrafttræden¹⁰, og én lufthavn (EØS) baserer sig på national lovgivning fra før direktivets ikrafttræden for at forbyde "minus 5-fly" at operere om natten med virkning fra 2008:

- én lufthavn havde overvejet et forbud mod "minus 5-fly", men havde opgivet planen, efter at en større operatør af "minus 5-fly" havde opgraderet sine fly, hvorved et forbud blev overflødigt
- tre lufthavne overvejer restriktioner for "minus 5-fly" i forbindelse med deres støjbekæmpelsesplaner
- to lufthavne mente, at de kunne blive nødsaget til at indføre restriktioner for "minus 5-fly", hvis de lokale myndigheder pålagde begrænsninger i aktiviteten som betingelse for at tillade en planlagt udbygning af start- og landingsbaner
- to lufthavne anførte, at de "muligvis" ville indføre "minus 5"-begrænsninger uden at angive de nærmere omstændigheder
- to bylufthavne accepterer fly på grundlag af lokale støjmålinger, der skal opfylde krav fra de lokale planmyndigheder, som begrænser lufthavnens drift; der er tale om absolutte (frem for certificerede) støjniveauer. Det er et eksempel på, hvordan direktivet kan være i konflikt med planlovgivningen i visse medlemsstater.

For de to nedenstående lufthavne har medlemsstaterne meddelt Kommissionen, at de implementerer direktivets bestemmelser:

⁹ Artikel 6, stk. 1, i direktivet tillader indførelse af "delvise driftsrestriktioner" for ikke nærmere specificerede flytyper som led i den prioriterede række foranstaltninger inden for den afbalancerede strategi, før et fly, der kun netop opfylder kravene i kapitel 3, som sidste udvej må trækkes helt ud.

¹⁰ Denne lufthavn anførte desuden, at en strengere definition af "fly, der kun netop opfylder kravene" (dvs. "minus 8") ikke ville være mere restriktiv, eftersom de nuværende restriktioner i forbindelse med kvoteordningen for natflyvninger i forvejen var strengere.

"Minus 5-fly" har forbud mod at operere om natten i Paris, og forbuddet vil fra 2008 også gælde flyvninger om dagen. Det er led i en politik for at nedbringe de samlede støjgener til niveauet fra 1999-2001.

I Londons lufthavne er der indført nye regler for natflyvning gældende for 2006-2012.

I Madrid-Barajas blev der efter sommeren 2006 indført nye restriktioner, som omfatter udfasning af "minus 5-fly" mellem 2007 og 2012 samt restriktioner for natflyvninger.

De øvrige lufthavne oplyste, at der ikke var indført (eller forudset) restriktioner for "minus 5-fly" i forbindelse med direktivet.

En enkelt lufthavn anførte, at det ville skabe større klarhed, hvis lufthavnene kunne blive enige om en mere ensartet metode til at definere "fly, der kun netop opfylder kravene".

5.2 GENNEMFØRTE RESTRIKTIONER: "MINUS 8" OG DEROVER

Nogle få lufthavne har indført eller overvejer at indføre restriktioner, der går endnu videre end minus 5 dB(A). Kun én lufthavn har allerede indført restriktioner for "minus 8-fly", og tre lufthavne har planer om at forlange dem trukket ud:

- én lufthavn har siden 2003 haft forbud mod "minus 8-fly" om natten
- én (by)lufthavn har det som sit erklærede mål kun at tillade "kapitel 4-fly" fra 2010
- en anden (by)lufthavn angav, at alle forbud mod natflyvninger fremover ville blive baseret på "kapitel 4"
- én lufthavn har det som sit erklærede mål at forbyde "minus 8-fly" fra 2008, hvis de ikke automatisk forsvinder inden da som følge af ombygning og opgradering eller frivillige samarbejdsforanstaltninger med de pågældende selskaber.

5.3 GENNEMFØRTE RESTRIKTIONER: NATFLYVNINGER

Delvise støjrelaterede driftsrestriktioner¹¹ tager ikke nødvendigvis sigte på bestemte grader af opfyldelse af kravene i kapitel 3. Sådanne generelle foranstaltninger er dog alligevel omfattet af direktivet, idet de skal godkendes formelt, inden de kan gennemføres.

Fire af de lufthavne, der deltog i interview (heraf tre bylufthavne¹²), er lukket for flyvninger om natten. Det vides, at en af de lufthavne, som ikke deltog, opererer med en spærretid om natten. Hertil kommer, at en række lufthavne er lukket en del af natten. Syv lufthavne forbyder fly, der kun netop opfylder kravene i kapitel 3, at operere om natten, og i den ene af disse gælder forbuddet også "minus 8-fly". Desuden tillader flere tyske lufthavne kun fly fra bonuslisten¹³. Ganske mange lufthavne opererer med et støjkvotesystem. Nogle lufthavne har

¹¹ Jf. artikel 2, litra e), i direktiv 2002/30/EF.

¹² Jf. bilag I til direktiv 2002/30/EF.

¹³ En liste, der er udarbejdet af det tyske forbundsministerium for transport, og som indeholder en yderligere klassifikation af fly under kapitel 3. Fly på denne liste har en fordel frem for fly, der ikke

indført grænser for natflyvninger i stedet for støjkvoter. En snes lufthavne anførte, at de ikke har særlige restriktioner for natflyvninger, bortset fra mulig lukning af bestemte start- eller landingsbaner.

5.4. STØJREGNSKABER FOR LUFTHAVNE

Ud over restriktioner for fly, der kun netop opfylder kravene, og (delvise) natlukninger kan anvendelsen af støjregnskaber også betragtes som en restriktion.

Støjregnskaber begrænser ikke direkte operationen af et bestemt fly i modsætning til restriktioner for natflyvninger og for fly, der kun netop opfylder kravene, men de indebærer begrænsninger for flyflådens adgang til lufthavnen generelt. Støjregnskaber sætter grænser for den samlede støj i et bestemt tidsrum, som kan være sæsonbestemt eller dække et helt år. Det kan således snarere betragtes som en driftsrestriktion for lufthavnen end for flyselskaberne.

Støjregnskaber indebærer dog alligevel begrænsninger for civile subsoniske jetflys adgang til en lufthavn. Direktivet omfatter også støjregnskaber, men ikke alle de involverede parter er klar over det.

Mange lufthavne foretrækker støjregnskaber frem for driftsrestriktioner for bestemte fly. Især mange britiske lufthavne anvender støjregnskaber.

6. DRIFTSRESTRIKTIONERNES EFFEKT

Flere lufthavne havde kommentarer til effekten af de indførte driftsrestriktioner.

Med hensyn til risikoen for, at flytrafikken flyttes til andre lufthavne, bemærkede en lufthavn, at den på grund af kombinationen af sin strategiske beliggenhed og høje andel af "punkt til punkt"-trafik ikke frygtede, at flyselskaberne ville flytte trafikken til andre lufthavne. Til gengæld anførte en anden lufthavn, at den kun ville overveje et forbud mod fly, der kun netop opfylder kravene i kapitel 3, hvis det blev obligatorisk og gjaldt for alle lufthavne i EU.

I de fleste tilfælde anførte lufthavnene, at flyselskaberne efter deres opfattelse havde reageret ved at anvende mindre støjende fly og omlægge en del af deres flyvninger fra nat- til dagtimerne i de tilfælde, hvor der var tale om delvise restriktioner.

Kun en enkelt lufthavn oplyste, at de indførte restriktioner havde resulteret i færre flyvninger.

Det hænger sammen med, at de pålagte restriktioner ikke altid i praksis er reelle restriktioner. I én lufthavn var restriktionen for fly, der kun netop opfylder kravene i kapitel 3, en forebyggende foranstaltning for at vise lokalsamfundet, at man var indstillet på at gennemføre støjstyring, og for at afholde eventuelle operatører fra at anvende de pågældende fly. I en anden lufthavn udgjorde den faktiske støjmængde under halvdelen af støjkvoten. Til gengæld er der også lufthavne, som slækker på miljørestriktionerne, når de begynder at kunne mærkes.

figurerer på listen, idet de er undergivet færre restriktioner og/eller skal betale lavere start- og landingsafgifter.

7. LUFTFARTSINDUSTRIEN

Luftfartsindustrien betragter direktivet som en beskyttelse mod driftsrestriktioner som første udvej og en garanti dels for en rimelig tidshorison for gennemførelsen af sådanne restriktioner, dels for en grundig vurdering af omkostninger og fordele ved restriktionerne.

Visse typer flyselskaber mener tilsyneladende, at direktivets bestemmelser om restriktioner for fly, der kun netop opfylder kravene, stort set er uden betydning for dem, fordi de forretningsmæssige krav til deres virksomhed i forvejen har tvunget dem til i praksis at sammensætte deres flåde af "kapitel 4-fly" ved naturlig udskiftning. Andre sektorer i industrien ville foretrække maksimal beskyttelse mod restriktionerne i direktivet og opnå forbedringerne gennem den naturlige udskiftning af flyene.

Kurørselskaberne understregede over for Kommissionens tjenestegrene, at de gerne så direktivet revideret for at få løst nogle fortolknings- og definitions-mæssige problemer og forbedre og tydeliggøre den beskyttelse, direktivet efter deres opfattelse burde give dem. De mener, at det udtrykkeligt skal være forbudt at indføre restriktioner – herunder også delvise restriktioner – for "kapitel 4-fly" (jf. artikel 6, stk. 2, i relation til bylufthavne), eftersom driftsrestriktioner og bøder baseret på støjniveauer efter deres opfattelse i realiteten vil kunne forhindre eller begrænse natflyvninger med fly, der opfylder kravene i kapitel 4. De betragter driftsrestriktioner (som f.eks. fastsættelse af kontrollerede støjgrænser og reserverede start- og landingsbaner) som en potentiel "gråzone", der bør afklares for at undgå omgåelse af kravet i artikel 4, stk. 4, om, at restriktioner skal være baseret på det certificerede støjniveau, og for at forhindre, at restriktioner kommer til at virke diskriminerende, selv om det ikke har været hensigten.

8. LOKALE OG REGIONALE MYNDIGHEDER

I forbindelse med evalueringen af direktivet er både lokale og regionale myndigheder og en række organisationer fremkommet med forskellige anbefalinger¹⁴. Disse anbefalinger er som hovedregel langt mere omfattende end de driftsrestriktioner, der er omhandlet i direktivet.

Hvad angår lufthavnens driftsmæssige organisation og afviklingen af natflyvninger, går anbefalingerne især ud på følgende:

- der bør tages større hensyn til befolkningstætheden, når der fastlægges flyruter, og der bør i videst muligt omfang gøres brug af mere støjsvage driftsprocedurer som f.eks. CDA-landinger (continuous descent approach)
- der bør lægges øget vægt på Verdenssundhedsorganisationens støjnormer¹⁵
- der bør indføres kompensatoriske foranstaltninger for de mest udsatte dele af befolkningen
- der bør tages øget hensyn til lokale gruppers ønsker og forventninger gennem bedre informationsformidling, offentlig deltagelse og mægling.

¹⁴ Jf. f.eks. : http://www.airportregions.org/publications/doc/arc_special_report_2_2007.pdf.

¹⁵ Jf. de kommende retningslinjer om støjgener om natten på:
<http://www.euro.who.int/Noise/activities/20040721>

De konkluderer, at selv om de problemer, der skyldes støjgener fra natflyvninger, kan variere fra lufthavn til lufthavn i EU, må målrettede spærretider og driftsrestriktioner være et helt centralt element i medlemsstaternes og EU's politik på området for at undgå, at de mennesker, der bor under flyvevejene, får ødelagt deres nattesøvn.

Det understreges også, hvor vigtigt det er at undgå den forringelse af det lokale bymiljø, som i visse tilfælde bliver resultatet af en udbygning af den stedlige lufthavn. Det anbefales, at den økonomiske udvikling af byernes yderområder ikke anskues isoleret fra den sociale udvikling af de samme områder. Det rækker videre end overvejelser omkring de positive økonomiske virkninger som kompensation for støj- og luftforureningen: det må sikres, at man undgår den forarmelse, som kan blive resultatet rent lokalt af udbygningen af en lufthavn.

9. "MINUS-FLY" I FLÅDERNE

Antallet af fly, der kun netop opfylder kravene, som benytter lufthavnene i EU, er relativt begrænset.

Endnu færre oversøiske kortdistancefly, der kun netop opfylder kravene, kan forventes af benytte EU-lufthavne (selv om de kan komme fra EU eller nabolandene). Visse selskaber anvender desuden udenlandsk registrerede fly til flyvninger i Europa.

For at få et samlet indtryk af situationen er det relevant at se på, hvor stor en andel af de gængse flytyper der kan defineres som "fly, der kun netop opfylder kravene". Det fremgår af tabel 1.

Tabel 1: "Kapitel 3-jetfly" i flåderne

Opfyldelse af kravene	af	Identificerede kapitel 3-fly						*Uidentificerede fly	Flåder (alle typer jetfly)
		-0 til -5	-5 til -8	-8 til -10	-0 til -10, ikke nærmere specificeret	Kapitel 3-fly			
EF, EØS og Schweiz	og	49 1,0 %	151 3,2 %	245 5,2 %	107 2,3 %	552 11,8 %	72 1,5 %	4,676 100,0 %	
Europa		376 6,1 %	219 3,6 %	312 5,1 %	135 2,2 %	1042 17,0 %	498 8,1 %	6,143 100,0 %	
Verden		1201 5,6 %	671 3,1 %	1460 6,8 %	806 3,8 %	4138 19,4 %	1132 5,3 %	21,345 100,0 %	

* Uidentificerede fly af typer, der normalt anses for at omfatte mange kapitel 3-fly.

Kilde: Konsulenters analyse af JP Airline Fleets og DGAC & EASA-databaser.

Analysen viser generelt, at den flåde, der ikke opfylder kravene i kapitel 4, kun udgør en relativt lille del af den samlede flåde, der benytter lufthavne i EU.

Det fremgår af tallene, at selv om alle fly med en kumulativ kapitel 3-margin på under 10 dB ikke længere var tilladt, ville det kun berøre en forholdsvis lille del af det samlede antal starter og landinger.

10. SKØN OVER, HVOR MANGE MENNESKER DER BERØRES AF STØJGENER FRA FLY

Tabel 2 viser for årene 2010 og 2015 tre mulige udfasningsscenarier for fly, der kun netop opfylder kravene, foruden referencesituationen for de samme to år:

- referencesituationen – ingen ændring af direktivet og den måde, hvorpå det fortolkes og anvendes af lufthavnene, og ingen ændring af flådens sammensætning
- scenario 1 – udfasning af fly i kategori 1 – reel udfasning i EU-lufthavne af fly, der kun netop opfylder kravene i kapitel 3, som defineret i direktivet, dvs. fly der opfylder certificeringskravene med en kumulativ margin L_{night} på højst 5 dB(A)
- scenario 2 – udfasning af fly i kategori 1 og 2 – reel udfasning af fly, der opfylder kravene i kapitel 3 med en kumulativ margin på højst 8 dB(A)
- scenario 3 – udfasning af fly i kategori 2 og 3 – reel udfasning af fly, der opfylder kravene i kapitel 3 med en kumulativ margin på højst 10 dB(A), dvs. kun tilladelse til at operere med kapitel 4-fly.

Tabel 2 - Skøn over den samlede udsættelse af befolkningen for støj fra EF-lufthavne

	Samlet befolkning inden for Lden ¹⁶ 55 dB (millioner)	Samlet befolkning inden for Lnight ¹⁷ 45 dB (millioner)	Bemærkning
2002	2,2	2,7	
2006	2,2	3,0	Fra 2002 til 2006 stiger "Lden 55 dB"-befolkningen med mindre end 0,1 million
2010 reference	2,4	3,2	Fra 2006 til 2010 stiger "Lden 55 dB"-befolkningen med 10 %
2010 scenario 1	2,3	3,1	Lden 4 % lavere end referencesituationen Lnight 2 % lavere end referencesituationen
2010 scenario 2	2,3	3,1	Lden 5 % lavere end referencesituationen Lnight 3 % lavere end referencesituationen
2010 scenario 3	2,3	3,1	Lden 6 % lavere end referencesituationen Lnight 4 % lavere end referencesituationen
2015 reference	2,7	3,2	Fra 2010 til 2015 stiger "Lden 55 dB"-befolkningen med 9 %
2015 scenario 1	2,6	3,2	Lden 4 % lavere end referencesituationen Lnight 2 % lavere end referencesituationen
2015 scenario 2	2,6	3,2	Lden 4 % lavere end referencesituationen Lnight 2 % lavere end referencesituationen
2015 scenario 3	2,5	3,1	Lden 5 % lavere end referencesituationen Lnight 3 % lavere end referencesituationen

Der kan drages følgende generelle konklusioner:

¹⁶ Dette er den støjindikator, der beskriver gennemsnitsstøjen dag, aften og nat (hele døgnet).

¹⁷ Denne støjindikator beskriver gennemsnitsstøjen om natten.

- i referencesituationen øgedes støjkonturerne kun meget lidt fra 2002 til 2006
- støjkonturerne i referencesituationen forventes at øges fra 2006 til 2010, idet den population, der udsættes for flystøj, vil øges med 8-10 % i dette tidsrum
- støjkonturerne i referencesituationen forventes at øges mellem 2010 og 2015, idet den population, der udsættes for flystøj op til Lden 55dB forventes at øges med ca. 9 %, og den population, der udsættes for flystøj op til 45dB, forventes at øges med ca. 2 % (den mindre stigning skyldes restriktioner for natflyvninger)
- den gruppe, der berøres af Lnight 45dB-konturerne, er 25-30 % større end den gruppe, der berøres af Lden 55dB
- scenario 1 indebærer små fordele – en reduktion af den pågældende gruppe på ca. 4 % for Lden 55dB og 2 % for Lnight 45dB
- scenario 2 indebærer samme fordele som scenario 1 – en reduktion af gruppen på ca. 4-5 % for Lden 55dB og 2-3 % for Lnight 45dB
- scenario 3 giver samme fordele som scenario 2 - en reduktion af gruppen på ca. 4-5 % for Lden 55dB og 3-4 % for Lnight 45dB.

Tallene i tabel 2 tager sigte på at vise den samlede virkning af eksponeringen for støj i EU's lufthavne fra fly, der kun netop opfylder kravene, og er ikke præcise skøn over befolkningens eksponering for støj. De fleste lufthavne oplyste, at de enten allerede havde udarbejdet færdige Lden- og Lnight-konturer og skøn over antallet af berørte personer, var i færd med det eller havde planer om at gøre det senere på året. Det kunne med henvisning til kravet i direktiv 2002/49/EF forventes, at disse konturer ville være indberettet til Kommissionen inden december 2007. Disse harmoniserede støjkort skulle give mere detaljerede data og mere præcise skøn over den berørte befolkning, end det har været muligt for nogen af lufthavnene at udarbejde i forbindelse med den foreliggende rapport.

En mere tilbundsående analyse af tendenserne i støjemissionerne i fem EU-lufthavne (Amsterdam, Lissabon, Glasgow, Toulouse, Warszawa)¹⁸ viser, at tendenserne kan variere fra lufthavn til lufthavn. Disse fem konkrete eksempler viser følgende:

- samtlige lufthavne viser en vækst i arealet inden for støjkonturerne i tilfælde af, at der ikke sker ændringer i flådens sammensætning. Denne vækst er 5-15 % for den kommende fireårs periode (2006-2010) og 18-24 % for perioden 2006-2015
- selv hvis alle fly, der kun netop opfylder kravene i kapitel 3, udskiftes, anslås Lden 55 dB-konturerne at øges med 13-20 % frem til 2015. Udvidelsen af Lnight 45 dB-konturerne i et sådant scenario ligger mellem 14 og 22 %
- for alle fem lufthavne gælder det, at udviklingen i Lden 55 dB-konturerne ligger tæt op ad udviklingen i Lnight 45 dB-konturerne i hver enkelt lufthavn. Det bekræfter, at det er den stigende tendens i støjen fra natflyvninger, der er afgørende for den samlede stigning i støjniveauet (Lden)

¹⁸ MPD-undersøgelse af flystøj (2007)

- udskiftning af alle kapitel 3-fly med kapitel 4-fly ville reducere væksten i Lden 55 dB-konturerne med mellem 4,5 og 6,4 procentpoint
- udskiftning af alle kapitel 3-fly med kapitel 4-fly vil have meget forskellige virkninger for Lnight 45 dB-konturerne i de fem lufthavne
- det vil begrænse væksten i støjkonturerne med 1,5-1,7 procentpoint, afhængigt af de nuværende regler for natflyvninger
- forskellen i konturerne ved udskiftning af alle "minus 5-fly" og alle "minus 8-fly" er under et halvt procentpoint.

Disse konkrete eksempler bekræfter således, at støjkonturerne, især om natten, kan forventes at vokse betragteligt, men at den naturlige udskiftning af flåden reducerer virkningen. Hvis flåden kun bestod af kapitel 4-fly, ville det begrænse væksten i støjkonturerne ganske betydeligt i visse lufthavne som følge af særlige lokale forhold de pågældende steder.

11. KONKLUSIONER

- Der er med direktivet indført en harmoniseret struktur, som har bidraget til at sikre, at alle interesser tages i betragtning, når det overvejes at indføre restriktioner.
- Direktivet er imidlertid kun blevet anvendt i et begrænset antal lufthavne; nogle af de involverede parter er af den opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt klart, og visse medlemsstater havde i forvejen tilsvarende bestemmelser i den nationale lovgivning, før direktivet trådte i kraft.
- Direktivet har desuden ringe virkning i relation til fly, der kun netop opfylder kravene, fordi antallet af sådanne fly er begrænset som følge af den naturlige fornyelse af flåden.
- Mere generelt er antallet af personer, der berøres af støjgener, især om natten, steget, siden direktivet trådte i kraft som følge af en generel stigning i antallet af flyvninger på trods af muligheden for at indføre delvise restriktioner.
- Det må forudses, at antallet af personer, der berøres af støjgenerne, fortsat vil stige, men i forskelligt omfang afhængigt af forholdene i de enkelte lufthavne.
- Kommissionen har derfor til hensigt at undersøge, hvordan man kan tydeliggøre bestemmelserne i og anvendelsesområdet for direktiv 2002/30/EF.
- Kommissionen vil desuden overveje, hvorvidt der er behov for ændringer i det eksisterende direktiv, f.eks. en ny definition af fly, der kun netop opfylder kravene. Den vil i den forbindelse tage hensyn til konklusionerne af de ovenfor beskrevne prognoser, der tilsiger, at stigningen i antallet af personer, der berøres af støjgener fra fly, bør begrænses gennem en strengere definition af fly, der kun netop opfylder kravene.

- Kommissionen vil i 2009 evaluere gennemførelsen af direktiv 2002/49/EF for så vidt angår vurderingen og styringen af ekstern støj omkring lufthavne og forelægge en rapport herom for Europa-Parlamentet og Rådet.

Kommissionen ser frem til at modtage de involverede parters reaktioner i løbet af de næste tre måneder og vil tilstræbe at indarbejde dem i den planlagte gennemgang af direktivet.