

Forsvaret 137 Luftving/Program MLR
Postmottak

2617 LILLEHAMMER

Deres ref
2006/045397-003/FORSVARET/613

Vår ref
03/1574- MF

Dato
25.01.2008

Vedtak i klagesak om åpningstider for Moss lufthavn, Rygge

Med hjemmel i luftfartsloven §§ 7-5 og 7-7, og § 6 i konsesjonsvilkårene fastsatt ved kongelig resolusjon 19. november 2004, fastsetter Samferdselsdepartementet den maksimale åpningstiden for Moss lufthavn, Rygge til kl. 06.30 – 23.30 (lokal tid) alle dager.

Landinger som, på grunn av forsinkelse, skjer etter kl. 23.30, skal rapporteres til Luftfartstilsynet. Tilsynet kan fastsette retningslinjer for rapporteringen.

Vedtaket forutsetter at Luftfartstilsynet fastsetter trafikkregulerende bestemmelser som sikrer at avganger og landinger på lufthavnen utføres på en måte som reduserer den støyp belastningen omgivelsene utsettes for.

Samferdselsdepartementet opprettholder Luftfartstilsynets bestemmelse om at åpningstidene kan endres i konsesjonsperioden.

1. Bakgrunn og prosess

Ved brev av 23. mars 2004 søkte Generalinspektøren for Luftforsvaret (GIL) om konsesjon for sivil landingsplass på Rygge flystasjon. GIL gikk da inn som konsesjonssøker i stedet for Rygge sivile lufthavn AS (RSL) som hadde søkt om konsesjon 18. juni 2003. I begge disse søknadene fremgår det at lufthavnen vil holdes åpen mellom 07.00 og 23.00 på hverdager, mellom 07.00 og 17.00 på lørdager og

mellom 07.00 og 23.00 på søndager.

I kongelig resolusjon av 19. november 2004 ble GIL med hjemmel i luftfartsloven § 7-5 tildelt konsesjon til å anlegge, inneha og drive sivil lufthavn med navn Moss lufthavn, Rygge (MLR). Samtidig fremgår det av § 6 i konsesjonen at oppgaven med å fastsette åpningstider for lufthavnen er delegert til Luftfartstilsynet.

Gjennom vedtak av 25. september 2007 fastsatte Luftfartstilsynet åpningstidene for MLR til 07.00 - 23.00 alle dager.

Ved brev av 16. oktober 2007 til Luftfartstilsynet påklager Forsvaret ved 137 Luftving Luftfartstilsynets vedtak med påstand om at åpningstidene må utvides til kl. 06.30 – 23.30 alle dager.

Klagen er rettidig fremsatt. Det er ikke tvilsomt at den beslutningen som påklages er et enkeltvedtak som er gjenstand for klage og at Forsvaret har klagerett.

Ved brev av 23. november 2007 til Samferdselsdepartementet har Luftfartstilsynet informert om at det ikke finner grunn til å omgjøre sitt opprinnelige vedtak, og oversendt klagesaken til behandling i departementet. Vedlagt oversendelsesbrevet var blant annet Luftfartstilsynets høringsbrev med forslag til åpningstider, høringsuttalelser til det opprinnelige åpningstidsvedtaket, konsekvensutredninger og rapporter som ligger til grunn for dette, det opprinnelige vedtaket til Luftfartstilsynet samt klagen fra Forsvaret.

I tillegg har departementet ved brev av 28. november 2007 fra Luftfartstilsynet fått ettersendt felles brev fra Rygge og Råde kommuner med utfyllende argumenter om støysituasjonen ved MLR.

Etter en innledende vurdering av saken kontaktet departementet Forsvaret for å innhente utfyllende opplysninger om støykonsekvensene av å fastsette åpningstidene til 06.30 – 23.30 sammenlignet med de åpningstidene Luftfartstilsynet har fastsatt. Departementet fikk da opplyst at Forsvaret allerede hadde gitt SINTEF i oppdrag å foreta utfyllende beregninger og at slike etter planen skulle ferdigstilles i uke 51 av 2007. Samtidig presiserte departementet hvilke problemstillinger slike beregninger må belyse for at de skal utgjøre et relevant beslutningsgrunnlag i klagesaken.

Ved brev av 10. januar 2008 fra Forsvaret har departementet mottatt SINTEFs utfyllende beregninger og en rekke andre argumenter Forsvaret mener er relevante for klagebehandlingen.

Som kjent har Luftfartstilsynets avslag på søknaden om å gjøre om åpningstidene avstedkommet et omfattende engasjement fra lokalpolitikere, de fleste av Østfolds

representanter på Stortinget, representanter fra næringslivs- og arbeidstaker-organisasjoner i Østfold samt enkeltpersoner. De fleste av henvendelsene inneholder argumenter til støtte for klagen, selv om det også finnes noen eksempler på det motsatte.

På grunnlag av henvendelsene ble det 14. januar 2008 avholdt et møte med politisk ledelse i Samferdselsdepartementet med særlig vekt på hvorfor det er nødvendig med åpningstid fra 06.30 – 23.30.

2. Luftfartstilsynets argumenter i saken

I sitt opprinnelige vedtaket av 25. september 2007 legger Luftfartstilsynet vekt på følgende argumenter:

- Utgangspunktet er vurderingskriteriet i luftfartsloven § 7-6 der det heter at konsesjon bare må gis "når det finnes forenlig med allmenne hensyn". Dette kriteriet er også avgjørende for de vilkårene - herunder åpningstidsbestemmelsene - som en knytter til konsesjonen.
- Konkret innebærer dette at det må foretas en konkret avveining mellom støybelastningen og lufthavnen sin samfunnsmessige betydning.
- Både konsesjonssøknaden, den konsekvensutredningen som var vedlagt konsesjonssøknaden og den aktuelle reguleringsplanen i Rygge og Råde kommune legger til grunn at åpningstiden skal være 07.00 - 23.00 eller kortere.
- Det er den militære trafikken som dominerer støybildet. Det er bare et mindre område som blir liggende i støysone (gul støysone) på grunn av sivil trafikk alene.
- De støyberegningene som er foretatt fanger ikke opp alle forhold som er av betydning for hvordan naboene påvirkes av støyen. Alt i alt mente tilsynet at dette gjør det vanskelig å vurdere støyplagene på grunnlag av det materialet det hadde adgang til. Herunder opplysninger om "grønne landinger".
- Fylkesmannen hadde lagt til grunn at det er ønskelig å kunne bygge på erfaringer før lengre åpningstiden fastsettes.
- Den trafikkmengden som er godtatt i konsesjonen er ikke større enn at den må kunne oppnås og avvikles innenfor den åpningstiden som ble forutsatt under konsesjonsprosessen.

3. Klagerens argumenter

I klagen av 16. oktober 2007 legger Forsvaret - etter innspill fra RSL - vekt på følgende forhold:

- Det fremgår ikke av åpningstidsvedtakets begrunnelse om det i tilstrekkelig grad er utredet og lagt vekt på åpningstidens betydning både for RSL og for den regionen rundt MLR som vil nyte godt av det nye trafikktilbudet. Betydningen av åpningstiden undervurderes når tilsynet legger til grunn at den trafikken det er gitt konsesjon for bør kunne oppnås og avvikles innenfor den åpningstiden som er fastsatt.
- Det er viktig å understreke at åpningstiden er et avgjørende moment for hvorvidt de selskap som benytter MLR vil opprette *basefly* ved lufthavnen. Dette henger sammen med den økte konkurransen i luftfarten. Denne gjør det nødvendig å søke å betjene flest mulig ruter per dag med hvert fly. En konsekvens av dette er at flyene gis base på lufthavner med en åpningstid som gir en mest mulig rasjonell utnyttelse av flyparken gjennom hele dagen.
- Norwegian Air Shuttle ASA (Norwegian) har inngått rammeavtale med RSL. I denne er det planlagt to til fire basefly over en periode på to år fra åpningen av MLR. Hvert basefly vil gi 35 faste arbeidsplasser i regionen. Videre vil hvert basefly kunne betjene tre til fire ruter fra MLR per dag. Fly som ikke er basefly vil neppe kunne betjene mer enn én til to ruter per dag.
- Norwegian har satt det som en grunnleggende forutsetning for etablering av basefly at åpningstiden er fra 06.30 - 23.30. Som en regional flypass er det viktig å kunne tilby ruter til større norske og europeiske byer tidlig på dagen, og tilbake igjen sent på dagen. Uten basefly vil flyene først måtte flys fra andre lufthavner før den første avgangen kan gå fra MLR. Tilsvarende vil siste rute til MLR måtte lande så tidlig at flyet kan rekke til en annen lufthavn før det parkeres for natten. Begge disse effektene vil vesentlig redusere rutetilbudet på lufthavnen. Opp mot 50 prosent av de planlagte rutene vil kunne bli rammet om klagen ikke gis medhold.
- Konkurranse om basefly og konkurranse om passasjertilfang er således to forskjellige ting.
- Luftfartstilsynet har tillagt hensynet til likebehandling med andre lufthavner for liten vekt, og dette stemmer dårlig med de forutsetningene som fremgår av konsesjonen. Hverken Oslo lufthavn, Gardermoen eller Sandefjord lufthavn, Torp har i dag offentlig pålagte begrensninger i åpningstiden.
- Den SINTEF-rapporten som ligger til grunn for konsesjonssøknaden, og som er innarbeidet i "Konsekvensutredning for Rygge sivile lufthavn" datert 5. mai 2000, konkluderer med at det er den militære trafikken som støyer mest og dominerer

beregningene av støysonene. Når Forsvarets argumentasjon legger til grunn de vektingsprinsippene som fremgår av den eldre støyretningslinjen T-1277 så bygger den på premisser som ikke lenger er direkte relevante. Selv om disse argumentene ikke gjengis har de fremdeles en viss relevans.

- Under henvisning til SINTEF-rapport A58 fra april 2006 pkt. 10.5 anfører Forsvaret at antallet personer som utsettes for mer enn LEQ 50 dBA har blitt kraftig redusert rundt Rygge flystasjon siden en tidligere kartlegging som ble foretatt i 1999. Dette skyldes den vesentlig reduserte militære aktiviteten ved lufthavnen.

I brev av 7. desember 2007 til Samferdselsdepartementet har RSL føyd til noen kommentarer til Luftfartstilsynets innstilling til departementet av 23. november 2007:

- RSL er sterkt kritisk til at Luftfartstilsynet har lagt så stor vekt på betydningen av støyen i de to halvtimene morgen og kveld at det "kan sette driften av MLR i fare". Videre reagerer RSL på at Luftfartstilsynet i det samme brevet har vist til Forsvarets brev av 30. november 2006 der Forsvaret gjengir trafikkprognoser som vesentlig overstiger et trafikknivå på 750 000 passasjerer.
- Forsvaret mener det er feil når Luftfartstilsynet fremhever at det er den sivile trafikken som dominerer støybildet utenfor ordinær arbeidstid. Selv om det er flere sivile flybevegelser fremhever Forsvaret at det er de militære flygningene som er utslagsgivende ved de beregningene som ligger til grunn for støysonekartene.
- Endelig vises det til at SINTEF-rapport A58 fra april 2006, som altså var kjent da Luftfartstilsynet fattet sitt åpningstidsvedtak, bygger på et tenkt flygeprogram med to avganger før kl. 07.00 om morgenen (men ingen etter kl. 23.00). Dette innebærer at det allerede er tatt hensyn til en viss trafikk i den tiden som etter den nye støyretningslinjen T-1442 regnes som natt, og som derfor skal tillegges ti ganger så stor vekt som støy på dagtid (jf. pkt. 4.4).

4. Departementets vurdering av lengre åpningstid

4.1 Vurderingstemaet

Det sentrale vurderingskriteriet etter luftfartsloven § 7-6 er hva som "finnes forenlig med allmenne hensyn". Dette kriteriet er indirekte også bestemmende for de "vilkår som finnes påkrevd" å knytte til konsesjonen, jf. luftfartsloven § 7-7. Bestemmelsen gir anvisning på en utpreget helhetsvurdering der både miljømessige, samfunnsøkonomiske, bedriftsøkonomiske, kulturelle, konkurransemessige og andre samfunnsmessige hensyn kan være relevante. I det følgende gir departementet en fremstilling av en rekke slike delargumenter. I pkt. 4.8 foretar vi så en oppsummering i tråd med kriteriet i § 7-6.

4.2 Avgrensning av klagen - fastsettelse av trafikkregulerende bestemmelser

Siden Samferdselsdepartementet mottok klagen har det fremkommet en del argumenter som gjør det ønskelig å presisere hva klagen ikke omfatter.

For det første er *trafikktaket* ikke gjenstand for klage, jf. konsesjonen § 6 fjerde avsnitt, tredje siste avsnitt av fordraget til den kongelige resolusjonen og pkt. 2.1.2 i det forslaget til reguleringsplan for Rygge sivile lufthavn av 2. april 2003 som var vedlagt konsesjonssøknaden. Uansett hvilket utfall klagen får, dreier saken seg bare om når på døgnet trafikken skal kunne avvikles. En trafikkmengde på over 774.000 passasjerer forutsetter at konsesjonen endres. Denne rammebetingelsen ligger uansett fast i inneværende stortingsperioden.

For det andre dreier klagen seg ikke om de *øvrige rammebetingelsene* staten eller andre offentlige myndigheter har fastsatt eller er i ferd med å fastsette for lufthavnen. Takstene for Moss lufthavn, Rygge ble fastsatt ved forskrift av 27. november 2007 nr. 1312. Trafikkregulerende bestemmelser for MLR skal etter konsesjonen fastsettes av Luftfartstilsynet, men dette er så langt ikke gjort.

For det tredje foreligger det *reguleringsplaner* for Rygge kommune og Råde kommune som vil kunne stride mot åpningstidsvedtaket avhengig av hvilken konklusjon Samferdselsdepartementet kommer til. Vi understreker at det er opp til kommunen selv å forestå nødvendige endringer, og viser i den forbindelse til brev av 6. november 2007 fra Miljøverndepartementet til Råde kommune. Innspillene fra Rygge kommune og Råde kommune i saken tilsier at det er politisk vilje til å foreta endringer i de aktuelle reguleringsplanene, og å dispensere fra foreliggende reguleringsbestemmelser i den grad slike skulle være et hinder for ønsket drift av lufthavnen.

4.3 Lufthavnens inntjeningsbehov

Forsvaret og RSL har anført at åpningstid fra kl. 06.30 til 23.30 kan være avgjørende for lufthavnens levedyktighet. Departementet finner derfor grunn til å presisere innledningsvis at det ikke bør komme som noen overraskelse hverken på Forsvaret eller RSL om åpningstid fra kl. 07.00 – 23.00 blir fastsatt som endelig åpningstid. Dette er de klokkeslettene som fremgår av søknaden¹ og som har vært lagt til grunn for behandlingen av saken helt frem til Forsvarets brev av 2. juli 2007 til Luftfartstilsynet.

I sistnevnte brev fremgår det at det var de pågående forhandlingene med flyselskapene som gjorde Forsvaret og RSL oppmerksomme på viktigheten av å kunne holde lufthavnen åpen helt fra kl. 06.30 til kl. 23.30.

Departementet understreker at konsesjonshaver eller dennes samarbeidspartnere ikke bør foreta investeringer eller inngå avtaler som fører til økonomiske problemer dersom

¹ Her var åpningstiden satt til 07.00 - 17.00 på lørdager.

åpningstiden ikke fastsettes på en annen og mer liberal måte enn det konsesjonssøknaden selv bygger på.

4.4 Støykonsekvensene av utvidet åpningstid

Klagen gjelder forlengelse av åpningstiden med en halv time morgen og kveld. Departementet ser derfor ingen grunn til å foreta en altomfattende vurdering av støysituasjonen på Rygge. *Det relevante spørsmålet for klagesaken er hvilke konsekvenser det har for støybildet å utvide åpningstiden fra 07.00 til 06.30 og fra 23.00 til 23.30. Dette er en differansebetraktning.*

Ved kartleggingen av denne differansen har det vært naturlig for departementet å ta utgangspunkt i de beregningsprinsippene som fremgår av Miljøverndepartementets retningslinje T-1442 for behandling av støy i arealplanlegging. Men fordi denne retningslinjen ikke er spesielt tilpasset vurdering av åpningstider etter luftfartslovens konsesjonsbestemmelser er det legitimt å ta andre hensyn enn de som fremgår av retningslinjen.

Av pkt. 3 fremgår det at Forsvaret delvis har vist til den eldre retningslinjen T-1277 i sin argumentasjon. Denne henvisningen er ikke korrekt, og kan gi gale støyberegninger.

De konsekvensutredningene som forelå da konsesjonsvedtaket ble fattet bygde på den eldre retningslinjen T-1277. Både T-1277 og T-1442 foreskriver at støyberegninger skal bygge på såkalt ekvivalent støynivå. Dette innebærer at ikke all støy tillegges samme vekt, og i særdeleshet at støy om natten tillegges større vekt enn støy på dagtid.

Etter T-1277 la man til grunn ekvivalensstandarden EFN. Etter denne var det slik at støy mellom kl. 24.00 og kl. 06.00 var å regne som nattstøy. Denne ble tillagt ti ganger så stor vekt som støy på dagtid. I en overgangsperiode morgen og kveld ble støyen tillagt gradvis større, respektive mindre, vekt.

Etter T-1242 legger til grunn ekvivalensstandarden L_{den} . Etter denne er det også slik at nattstøyen tillegges ti ganger så stor vekt som dagstøyen, men natten omfatter nå det utvidede tidsrommet fra 23.30 til 07.00. Vektingen av støyen i overgangen mellom dag og natt skjer nå momentant kl. 07.00 om morgenen, men i to trinn om kvelden.

Etter T-1277 ble omgivelsene rundt lufthavnene delt inn i fire støysoner. Etter T-1242 er det bare to støysoner – gul og rød. Rød sone ligger nærmest støykilden, og omfatter områder som ikke er egnet til støyfølsomme bruksformål. Gul sone ligger utenfor den røde, og er en såkalt vurderingssone der støyfølsom bebyggelse kan oppføres.

SINTEFs rapport A58 fra april 2006 forelå da Luftfartstilsynet fattet sitt vedtak. Denne bygger på den nye L_{den} -standarden. Det fremgår ikke av selve rapporten hvilket tenkt ruteprogram som er lagt til grunn for de støysonekartene som er tatt inn i rapporten,

men Luftfartstilsynet har innhentet opplysningene. Av disse fremgår det at en har lagt til grunn *to* flygninger før kl. 07.00. Den nye SINTEF-rapporten fra desember 2007 som er vedlagt Forsvarets brev av 10. januar 2008 legger til grunn at det vil bli *tre* flygninger i tidsrommet 06.30 – 07.00; med andre ord én flygning mer enn rapporten fra 2006.

Rapporten fra 2006 la til grunn at det ikke ville være noen flygninger mellom 23.00 og 23.30. Den nye rapporten fra 2007 legger til grunn at det på kort sikt (2008) vil bli 3 landinger også mellom 23.00 og 23.30. På lengre sikt (prognose med 10-20 års perspektiv) er det ventet om lag syv landinger etter klokken 23.00. Seks av disse ventes utført med Boeing 737-800.

Endelig bygger rapporten fra 2007 på en endret prosedyre for flyavganger basert på instrumenter (SID). I praksis betyr dette at svingpunktet etter avgang kommer senere enn lagt til grunn for 2006-rapporten.

De nye støysonekartene i 2007-rapporten viser på samme måte som 2006-rapporten at støyen fra de militære flyene i all hovedsak er avgjørende for hvordan både rød og gul støyzone avgrenses. I oppsummeringen på side 10 i rapporten heter det:

”En utvidelse av åpningstiden med en halv time morgen og kveld gir en moderat økning av areal innenfor støysonene for samlet trafikk [sivil og militær] på Rygge. For kommersiell sivil trafikk isolert, gir utvidelsen av åpningstiden en tildels betydelig økning av arealet, men da den militære trafikken er dominerende, gir økningen lite utslag i det samlede støybildet.”

Når en går mer i detalj innebærer dette i 2008 at gul sone utvides med 0,9 km² (fra 39,7 til 40,6). Rød sone utvides med 0,7 km² (fra 8,2 til 8,9). I fremtidsprognosen 10 – 20 år frem i tid utvides gul sone med 6,5 km² (fra 39,7 til 46,2). Rød sone utvides her med 2,3 km² (fra 8,2 til 10,5). En stor del av økningen for rød sone kommer i ubebodd område.

Forsvarsbygg har vurdert grunnlaget fra SINTEF, og konkluderer med at utvidet åpningstid for den sivile trafikken ikke vil få noen konsekvenser for antall boliger som har krav på støyreducerende tiltak i medhold av kapittel 5 i forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensnings av forurensning (forurensningsforskriften).

Departementet mener etter dette at de karakteristikkene SINTEF har benyttet i sitatet ovenfor gir en dekkende beskrivelse av de støyvirkningene utvidelsen av åpningstiden vil ha. Kunnskapen om at utvidelsen av åpningstiden bare vil gi en moderat økning av de arealene som faller innenfor støysonene forelå ikke da Luftfartstilsynet fattet sitt vedtak. Dette gjør at et sentralt argument i saken står i et noe annet lys nå enn det gjorde for Luftfartstilsynet.

Forsvaret anfører at alle støyberegninger som er foretatt bygger på en trafikk som tilsvarer 21 000 flybevegelser per år. Selv om det ikke er av avgjørende betydning vil departementet peke på at det i det reguleringsplanutkastet som lå ved den opprinnelige konsesjonssøknaden er oppgitt at antall flybevegelser vil bli inntil 19 300 per år. Slik departementet oppfatter dette dokumenter er det dette antallet flybevegelser som etter ”optimistisk prognose” var forventet å gi 774 000 flypassasjerer per år, jf. det som er sagt ovenfor i pkt. 4.2 om passasjertaket i konsesjonen.

Disse tallene er uansett ikke avgjørende for departementet. Flytype (antall seter) og kabinfaktoren (fyllingsgraden) varierer over tid og påvirker derfor forholdet mellom flybevegelser og passasjertall. Det sentrale er at tendensen ser ut til å gå i retning av større fly enn det som ble lagt til grunn på søknadstidspunktet og at støyberegningene ser ut til å bygge på et trafikkomfang som i alle fall ikke er lavere enn det som tilsvarer trafikktaket. Samlet sett innebærer dette at den trafikken som ligger til grunn for støyberegningene heller er høyere enn den faktiske trafikken på kort sikt, enn lavere.

Fylkesmannen i Østfold har i sin høringsuttalelse av 29. august 2007 til Luftfartstilsynets høring av utkastet til åpningstidsvedtak anført at støy tidlig og sent på dagen er uønsket fordi det har stor effekt på menneskelig trivsel og søvnrutiner. I brev av 6. november 2007 har fylkesmannen føyd til at det er ønskelig å vinne mer erfaring med sivil drift av MLR før endelig åpningstid blir fastsatt.

Departementet legger til grunn at de støyberegningene som er foretatt av SINTEF gir et tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre allerede nå om støykonsekvensene er akseptable.

Fra kommunelegene i Rygge og Råde er det i felles brev av 19. november 2007 trekkes det frem at det ikke forelå tilstrekkelig dokumentasjon på ”hva utvidet åpningstid vil ha å si for støysituasjonen”. Videre vises det til at RSL i dagspressen har gitt opplysninger som tyder på at selskapet egentlig tar sikte på en høyere trafikk enn den som følger av trafikktaket på 774.000 passasjerer per år.

Til det første mener departementet det er tilstrekkelig å vise til at SINTEF har lagt frem nye beregninger etter at brevet fra kommunelegene ble skrevet, og at disse besvarer spørsmålet som stilles. Til det siste mener departementet det er tilstrekkelig å vise til pkt. 4.2 der det fremgår klart at trafikk over 774.000 passasjerer per år krever konsesjonsendring. Denne rammebetingelsen ligger uansett fast i inneværende stortingsperiode.

I brev av 14. desember 2007 spurte departementet Luftfartstilsynet om det lar seg gjøre å utforme regler for hvordan flygningene på MLR skal avvikles som bidrar til å redusere støyvirkningene, jf. diskusjonen om såkalte ”grønne flyginger”. I brev av 10. januar 2008 til departementet har tilsynet svart at det lar seg gjøre å fastsette slike bestemmelser både for landinger og for avganger. Samtidig har tilsynet antydnet at det er mest naturlig

at slike krav innarbeides i de trafikkregulerende bestemmelsene for MLR som tilsynet for tiden arbeider med å utforme.

Departementet legger etter dette til grunn at det bare er aktuelt å gi klagen medhold under forutsetning av at det stilles krav om slike støyreducerende prosedyrer i de trafikkregulerende bestemmelsene.

4.5 Åpningstidens betydning for rutetilbudet

Departementet finner det vanskelig å foreta en selvstendig vurdering av holdbarheten i Forsvarets og RSLs anførsler om at lengre åpningstid er nødvendig for å sikre basefly på MLR. Ut i fra en helhetsvurdering finner departementet likevel grunn til å feste lit til at større frihet til å avvike trafikk sent og tidlig på dagen er viktig for rutetilbudet.

Departementet mener det er klart ønskelig for næringslivet og private brukere at rutetilbudet på MLR dekker behovet for raskt transport til sentrale destinasjoner i inn- og utland. Mer spesielt har departementet forståelse for at det er viktig å kunne rekke overganger til andre fly som går videre fra andre større lufthavner. Tilsvarende er det ønskelig at de reisende skal kunne unngå unødvendige overnattinger borte fra hjemmet ved at siste fly tilbake går tilstrekkelig sent.

4.6 Samfunnsmessig betydning for øvrig

Fra flere hold har det vært anført at MLR bør være underlagt konkurransevilkår som er sammenlignbare med andre lufthavner. Samtidig påpekes det at Oslo lufthavn, Gardermoen og Sandefjord lufthavn, Torp ikke har begrensninger i sine åpningstider. Departementet slutter seg til Luftfartstilsynets utgangspunkt om at åpningstiden som en forutsetning for konkurranse ikke kan vurderes isolert fra åpningstidene som et premiss for den støybelastningen man utsettes for. Bare dersom støyvirkningene etter en konkret vurdering av topografi, plassering av boliger, næringsbygg og annen støyfølsom bebyggelse ikke er uakseptable kan det komme på tale å fastsette lengre åpningstid. På den annen side er det ikke slik at enhver liten støykonsekvens er tilstrekkelig til å sette en stopper for lengre åpningstid.

Departementet mener det er relevant dersom åpningstidene bidrar til å styrke sysselsettingen. Forsvaret og RSL antyder selv at etablering av flyselskapet Norwegian med basefly på Rygge vil gi 35 faste arbeidsplasser knyttet til luftfarten.

I møtet 14. januar 2008 ble det både fra politisk hold og fra næringshold lagt stor vekt på at Østfold-regionen har slitt med sysselsettingsproblemer i lengre tid. Samtidig blir det fremhevet at en rekke bedrifter enten har utenlandske eiere eller er eksportrettede. Departementet legger vekt på at et godt rutetilbud på MLR vil kunne bidra til å opprettholde og kanskje også styrke slike relasjoner, og slik sett bidra til inntekts- og sysselsettingsvekst i regionen.

Avstanden til Sverige er kort fra Østfold, og det har gjort at enkelte innbyggere nyttiggjør seg av Landvetter lufthavn ved Göteborg. Departementet har vanskelig for å se at en lufthavn som ligger så vidt langt fra grensen er et alternativt valg for de som ønsker å reise på dagsreiser, og er avhengige av å reise før kl. 07.00 eller lande etter kl. 23.00. Derimot kan en ikke se bort fra at lokalisering av basefly indirekte kunne bidra til et tettere rutetilbud også ellers på dagen, og slik sett bidra til at personer som eller ville ha reist via Landvetter i stedet reiser fra MLR. Departementet ser heller ikke helt bort fra at enkelte reisende fra Sverige vil kunne komme til å benytte seg av et slikt styrket flytilbud på MLR.

Departementet er ikke kjent med beregninger som viser i hvilken grad et styrket rutetilbud på MLR vil bidra til redusert forurensning og tidsbruk som følge av at kjørelengden med bil til nærmeste lufthavn reduseres. På samme måte har RSL anført at de fleste flygninger vil gå sørover og slik sett forkorte flyavstanden og -tiden når en sammenligner med flygninger fra Oslo Lufthavn, Gardermoen. Departementet ser ikke bort fra at slike effekter kan være reelle, men at de er så vidt vanskelige å kvantifisere at det ikke er naturlig å tillegge dem vesentlig vekt.

Forsvaret har opplyst at etableringen av sivil lufthavn på Rygge gjør at Forsvaret kan redusere sine driftskostnader og styrke kvaliteten blant annet på brann- og redningstjenesten på lufthavnen. Departementet tillegger det også en viss vekt at Forsvarets samarbeidspartner, Rygge sivile lufthavn AS, sikres grunnlag for drift.

4.7 Konsekvenser for Avinor AS

Forsvaret dokumenterer i sitt brev av 10. januar 2008 til departementet at Avinor AS har foretatt trafikksimuleringer som viser at det vil være i stand til å håndtere flygninger til og fra MLR mellom 06.30 og 23.30. Simuleringsgrunnlaget har vært 58 flybevegelser per dag, som tilsvarer 21 000 flybevegelser per år. Av pkt. 4.4 fremgår det at dette er et trafikknivå som overstiger den planlagte trafikken på MLR i 2008.

Departementet kan derfor ikke se at kapasiteten i lufttrafikk-tjenesten er et hinder for utvidet åpningstid.

Departementet mener som Luftfartstilsynet at det er hensiktsmessig å fastsette åpningstiden som en maksimal åpningstid.

4.8 Avsluttende avveining av argumenter og konklusjon

De sakspapirene departementet har hatt tilgang til viser at det både i Østfold fylkeskommune og de berørte kommunene har vært flertall for å fastsette åpningstiden til 06.30 - 23.30. Saken har en så klar lokalpolitisk betydning at departementet mener

dette bør tillegges vesentlig vekt, og at det bør foreligge klare motargumenter dersom en ønsker å avslå klagen.

Støy kan være et slikt argument. Uansett hvor man bor har man et visst vern mot støyende nyetableringer. Konsekvensen av dette er samtidig at det ikke er avgjørende selv om det skulle være riktig at et stort flertall av innbyggerne i Østfold ønsker åpningstid fra 06.30 – 23.30.

De støykonsekvensene som fremgår av SINTEFs rapport fra desember 2007 er etter departementets syn ikke så vesentlige at de utgjør et avgjørende hinder for å fastsette åpningstiden til 06.30 – 23.30. Det legges da vekt på at den arealmessige utvidelsen av de rød og gul sone er begrensete. Videre er støysoneregningene delvis basert på en trafikk som er høyere enn det som antas å være forenlig med trafikktaket i konsesjonen. Endelig legges det en viss vekt på at Luftfartstilsynet vil fastsette krav om at flygningene skal gjennomføres på en måte som begrenser støyulempene.

Ved avveiningen legges det også vesentlig vekt på at åpningstid fra 06.30 – 23.30 kan bidra til å sikre driften av MLR, og dermed skape et rutetilbud som bidrar til sysselsetting og verdiskapning både for foretak og enkeltpersoner i Østfoldregionen.

Samferdselsdepartementet konkluderer etter dette med at klagen gis medhold.

5. Vedtak

Med hjemmel i luftfartsloven §§ 7-5 og 7-7, og § 6 i konsesjonsvilkårene fastsatt ved kongelig resolusjon 19. november 2004, fastsetter Samferdselsdepartementet den maksimale åpningstiden for Moss lufthavn, Rygge til kl. 06.30 – 23.30 (lokal tid) alle dager.

Landinger som, på grunn av forsinkelse, skjer etter kl. 23.30, skal rapporteres til Luftfartstilsynet. Tilsynet kan fastsette retningslinjer for rapporteringen.

Vedtaket forutsetter at Luftfartstilsynet fastsetter trafikkregulerende bestemmelser som sikrer at avganger og landinger på lufthavnen utføres på en måte som reduserer den støybelastningen omgivelsene utsettes for.

Samferdselsdepartementet opprettholder Luftfartstilsynets bestemmelse om at åpningstidene kan endres i konsesjonsperioden.

Vedtaket kan ikke påklages.

Med hilsen

Øyvind Ek e.f.

Morten Foss

Kopi til:

Forsvaret, Luftoperativt inspektorat/Bakkeoperativ avd.
Postmottak

2617 LILLEHAMMER

Deres ref
2006/045397-003/FORSVARET/613

Vår ref
03/1574- MF

Dato
25.01.2008

Vedtak i klagesak om åpningstider for Moss lufthavn, Rygge

Med hjemmel i luftfartsloven §§ 7-5 og 7-7, og § 6 i konsesjonsvilkårene fastsatt ved kongelig resolusjon 19. november 2004, fastsetter Samferdselsdepartementet den maksimale åpningstiden for Moss lufthavn, Rygge til kl. 06.30 – 23.30 (lokal tid) alle dager.

Landinger som, på grunn av forsinkelse, skjer etter kl. 23.30, skal rapporteres til Luftfartstilsynet. Tilsynet kan fastsette retningslinjer for rapporteringen.

Vedtaket forutsetter at Luftfartstilsynet fastsetter trafikkregulerende bestemmelser som sikrer at avganger og landinger på lufthavnen utføres på en måte som reduserer den støbelastningen omgivelsene utsettes for.

Samferdselsdepartementet opprettholder Luftfartstilsynets bestemmelse om at åpningstidene kan endres i konsesjonsperioden.

1. Bakgrunn og prosess

Ved brev av 23. mars 2004 søkte Generalinspektøren for Luftforsvaret (GIL) om konsesjon for sivil landingsplass på Rygge flystasjon. GIL gikk da inn som konsesjonssøker i stedet for Rygge sivile lufthavn AS (RSL) som hadde søkt om konsesjon 18. juni 2003. I begge disse søknadene fremgår det at lufthavnen vil holdes åpen mellom 07.00 og 23.00 på hverdager, mellom 07.00 og 17.00 på lørdager og

mellom 07.00 og 23.00 på søndager.

I kongelig resolusjon av 19. november 2004 ble GIL med hjemmel i luftfartsloven § 7-5 tildelt konsesjon til å anlegge, inneha og drive sivil lufthavn med navn Moss lufthavn, Rygge (MLR). Samtidig fremgår det av § 6 i konsesjonen at oppgaven med å fastsette åpningstider for lufthavnen er delegert til Luftfartstilsynet.

Gjennom vedtak av 25. september 2007 fastsatte Luftfartstilsynet åpningstidene for MLR til 07.00 - 23.00 alle dager.

Ved brev av 16. oktober 2007 til Luftfartstilsynet påklager Forsvaret ved 137 Luftving Luftfartstilsynets vedtak med påstand om at åpningstidene må utvides til kl. 06.30 – 23.30 alle dager.

Klagen er rettidig fremsatt. Det er ikke tvilsomt at den beslutningen som påklages er et enkeltvedtak som er gjenstand for klage og at Forsvaret har klagerett.

Ved brev av 23. november 2007 til Samferdselsdepartementet har Luftfartstilsynet informert om at det ikke finner grunn til å omgjøre sitt opprinnelige vedtak, og oversendt klagesaken til behandling i departementet. Vedlagt oversendelsesbrevet var blant annet Luftfartstilsynets høringsbrev med forslag til åpningstider, høringsuttalelser til det opprinnelige åpningstidsvedtaket, konsekvensutredninger og rapporter som ligger til grunn for dette, det opprinnelige vedtaket til Luftfartstilsynet samt klagen fra Forsvaret.

I tillegg har departementet ved brev av 28. november 2007 fra Luftfartstilsynet fått ettersendt felles brev fra Rygge og Råde kommuner med utfyllende argumenter om støysituasjonen ved MLR.

Etter en innledende vurdering av saken kontaktet departementet Forsvaret for å innhente utfyllende opplysninger om støykonsekvensene av å fastsette åpningstidene til 06.30 – 23.30 sammenlignet med de åpningstidene Luftfartstilsynet har fastsatt. Departementet fikk da opplyst at Forsvaret allerede hadde gitt SINTEF i oppdrag å foreta utfyllende beregninger og at slike etter planen skulle ferdigstilles i uke 51 av 2007. Samtidig presiserte departementet hvilke problemstillinger slike beregninger må belyse for at de skal utgjøre et relevant beslutningsgrunnlag i klagesaken.

Ved brev av 10. januar 2008 fra Forsvaret har departementet mottatt SINTEFs utfyllende beregninger og en rekke andre argumenter Forsvaret mener er relevante for klagebehandlingen.

Som kjent har Luftfartstilsynets avslag på søknaden om å gjøre om åpningstidene avstedkommet et omfattende engasjement fra lokalpolitikere, de fleste av Østfolds

representanter på Stortinget, representanter fra næringslivs- og arbeidstaker-organisasjoner i Østfold samt enkeltpersoner. De fleste av henvendelsene inneholder argumenter til støtte for klagen, selv om det også finnes noen eksempler på det motsatte.

På grunnlag av henvendelsene ble det 14. januar 2008 avholdt et møte med politisk ledelse i Samferdselsdepartementet med særlig vekt på hvorfor det er nødvendig med åpningstid fra 06.30 – 23.30.

2. Luftfartstilsynets argumenter i saken

I sitt opprinnelige vedtaket av 25. september 2007 legger Luftfartstilsynet vekt på følgende argumenter:

- Utgangspunktet er vurderingskriteriet i luftfartsloven § 7-6 der det heter at konsesjon bare må gis "når det finnes forenlig med allmenne hensyn". Dette kriteriet er også avgjørende for de vilkårene - herunder åpningstidsbestemmelsene - som en knytter til konsesjonen.
- Konkret innebærer dette at det må foretas en konkret avveining mellom støybelastningen og lufthavnen sin samfunnsmessige betydning.
- Både konsesjonssøknaden, den konsekvensutredningen som var vedlagt konsesjonssøknaden og den aktuelle reguleringsplanen i Rygge og Råde kommune legger til grunn at åpningstiden skal være 07.00 - 23.00 eller kortere.
- Det er den militære trafikken som dominerer støybildet. Det er bare et mindre område som blir liggende i støysone (gul støysone) på grunn av sivil trafikk alene.
- De støyberegningene som er foretatt fanger ikke opp alle forhold som er av betydning for hvordan naboene påvirkes av støyen. Alt i alt mente tilsynet at dette gjør det vanskelig å vurdere støyplagene på grunnlag av det materialet det hadde adgang til. Herunder opplysninger om "grønne landinger".
- Fylkesmannen hadde lagt til grunn at det er ønskelig å kunne bygge på erfaringer før lengre åpningstiden fastsettes.
- Den trafikkmengden som er godtatt i konsesjonen er ikke større enn at den må kunne oppnås og avvikles innenfor den åpningstiden som ble forutsatt under konsesjonsprosessen.

3. Klagerens argumenter

I klagen av 16. oktober 2007 legger Forsvaret - etter innspill fra RSL - vekt på følgende forhold:

- Det fremgår ikke av åpningstidsvedtakets begrunnelse om det i tilstrekkelig grad er utredet og lagt vekt på åpningstidens betydning både for RSL og for den regionen rundt MLR som vil nyte godt av det nye trafikktilbudet. Betydningen av åpningstiden undervurderes når tilsynet legger til grunn at den trafikken det er gitt konsesjon for bør kunne oppnås og avvikles innenfor den åpningstiden som er fastsatt.
- Det er viktig å understreke at åpningstiden er et avgjørende moment for hvorvidt de selskap som benytter MLR vil opprette *basefly* ved lufthavnen. Dette henger sammen med den økte konkurransen i luftfarten. Denne gjør det nødvendig å søke å betjene flest mulig ruter per dag med hvert fly. En konsekvens av dette er at flyene gis base på lufthavner med en åpningstid som gir en mest mulig rasjonell utnyttelse av flyparken gjennom hele dagen.
- Norwegian Air Shuttle ASA (Norwegian) har inngått rammeavtale med RSL. I denne er det planlagt to til fire basefly over en periode på to år fra åpningen av MLR. Hvert basefly vil gi 35 faste arbeidsplasser i regionen. Videre vil hvert basefly kunne betjene tre til fire ruter fra MLR per dag. Fly som ikke er basefly vil neppe kunne betjene mer enn én til to ruter per dag.
- Norwegian har satt det som en grunnleggende forutsetning for etablering av basefly at åpningstiden er fra 06.30 - 23.30. Som en regional flypass er det viktig å kunne tilby ruter til større norske og europeiske byer tidlig på dagen, og tilbake igjen sent på dagen. Uten basefly vil flyene først måtte flys fra andre lufthavner før den første avgangen kan gå fra MLR. Tilsvarende vil siste rute til MLR måtte lande så tidlig at flyet kan rekke til en annen lufthavn før det parkeres for natten. Begge disse effektene vil vesentlig redusere rutetilbudet på lufthavnen. Opp mot 50 prosent av de planlagte rutene vil kunne bli rammet om klagen ikke gis medhold.
- Konkurranse om basefly og konkurranse om passasjertilfang er således to forskjellige ting.
- Luftfartstilsynet har tillagt hensynet til likebehandling med andre lufthavner for liten vekt, og dette stemmer dårlig med de forutsetningene som fremgår av konsesjonen. Hverken Oslo lufthavn, Gardermoen eller Sandefjord lufthavn, Torp har i dag offentlig pålagte begrensninger i åpningstiden.
- Den SINTEF-rapporten som ligger til grunn for konsesjonssøknaden, og som er innarbeidet i "Konsekvensutredning for Rygge sivile lufthavn" datert 5. mai 2000, konkluderer med at det er den militære trafikken som støyer mest og dominerer

beregningene av støysonene. Når Forsvarets argumentasjon legger til grunn de vektingsprinsippene som fremgår av den eldre støyretningslinjen T-1277 så bygger den på premisser som ikke lenger er direkte relevante. Selv om disse argumentene ikke gjengis har de fremdeles en viss relevans.

- Under henvisning til SINTEF-rapport A58 fra april 2006 pkt. 10.5 anfører Forsvaret at antallet personer som utsettes for mer enn LEQ 50 dBA har blitt kraftig redusert rundt Rygge flystasjon siden en tidligere kartlegging som ble foretatt i 1999. Dette skyldes den vesentlig reduserte militære aktiviteten ved lufthavnen.

I brev av 7. desember 2007 til Samferdselsdepartementet har RSL føyd til noen kommentarer til Luftfartstilsynets innstilling til departementet av 23. november 2007:

- RSL er sterkt kritisk til at Luftfartstilsynet har lagt så stor vekt på betydningen av støyen i de to halvtimene morgen og kveld at det "kan sette driften av MLR i fare". Videre reagerer RSL på at Luftfartstilsynet i det samme brevet har vist til Forsvarets brev av 30. november 2006 der Forsvaret gjengir trafikkprognoser som vesentlig overstiger et trafikknivå på 750 000 passasjerer.
- Forsvaret mener det er feil når Luftfartstilsynet fremhever at det er den sivile trafikken som dominerer støybildet utenfor ordinær arbeidstid. Selv om det er flere sivile flybevegelser fremhever Forsvaret at det er de militære flygningene som er utslagsgivende ved de beregningene som ligger til grunn for støysonekartene.
- Endelig vises det til at SINTEF-rapport A58 fra april 2006, som altså var kjent da Luftfartstilsynet fattet sitt åpningstidsvedtak, bygger på et tenkt flygeprogram med to avganger før kl. 07.00 om morgenen (men ingen etter kl. 23.00). Dette innebærer at det allerede er tatt hensyn til en viss trafikk i den tiden som etter den nye støyretningslinjen T-1442 regnes som natt, og som derfor skal tillegges ti ganger så stor vekt som støy på dagtid (jf. pkt. 4.4).

4. Departementets vurdering av lengre åpningstid

4.1 Vurderingstemaet

Det sentrale vurderingskriteriet etter luftfartsloven § 7-6 er hva som "finnes forenlig med allmenne hensyn". Dette kriteriet er indirekte også bestemmende for de "vilkår som finnes påkrevd" å knytte til konsesjonen, jf. luftfartsloven § 7-7. Bestemmelsen gir anvisning på en utpreget helhetsvurdering der både miljømessige, samfunnsøkonomiske, bedriftsøkonomiske, kulturelle, konkurransemessige og andre samfunnsmessige hensyn kan være relevante. I det følgende gir departementet en fremstilling av en rekke slike delargumenter. I pkt. 4.8 foretar vi så en oppsummering i tråd med kriteriet i § 7-6.

4.2 Avgrensning av klagen - fastsettelse av trafikkregulerende bestemmelser

Siden Samferdselsdepartementet mottok klagen har det fremkommet en del argumenter som gjør det ønskelig å presisere hva klagen ikke omfatter.

For det første er *trafikktaket* ikke gjenstand for klage, jf. konsesjonen § 6 fjerde avsnitt, tredje siste avsnitt av fordraget til den kongelige resolusjonen og pkt. 2.1.2 i det forslaget til reguleringsplan for Rygge sivile lufthavn av 2. april 2003 som var vedlagt konsesjonssøknaden. Uansett hvilket utfall klagen får, dreier saken seg bare om når på døgnet trafikken skal kunne avvikles. En trafikkmengde på over 774.000 passasjerer forutsetter at konsesjonen endres. Denne rammebetingelsen ligger uansett fast i inneværende stortingsperioden.

For det andre dreier klagen seg ikke om de *øvrige rammebetingelsene* staten eller andre offentlige myndigheter har fastsatt eller er i ferd med å fastsette for lufthavnen. Takstene for Moss lufthavn, Rygge ble fastsatt ved forskrift av 27. november 2007 nr. 1312. Trafikkregulerende bestemmelser for MLR skal etter konsesjonen fastsettes av Luftfartstilsynet, men dette er så langt ikke gjort.

For det tredje foreligger det *reguleringsplaner* for Rygge kommune og Råde kommune som vil kunne stride mot åpningstidsvedtaket avhengig av hvilken konklusjon Samferdselsdepartementet kommer til. Vi understreker at det er opp til kommunen selv å forestå nødvendige endringer, og viser i den forbindelse til brev av 6. november 2007 fra Miljøverndepartementet til Råde kommune. Innspillene fra Rygge kommune og Råde kommune i saken tilsier at det er politisk vilje til å foreta endringer i de aktuelle reguleringsplanene, og å dispensere fra foreliggende reguleringsbestemmelser i den grad slike skulle være et hinder for ønsket drift av lufthavnen.

4.3 Lufthavnens inntjeningsbehov

Forsvaret og RSL har anført at åpningstid fra kl. 06.30 til 23.30 kan være avgjørende for lufthavnens levedyktighet. Departementet finner derfor grunn til å presisere innledningsvis at det ikke bør komme som noen overraskelse hverken på Forsvaret eller RSL om åpningstid fra kl. 07.00 – 23.00 blir fastsatt som endelig åpningstid. Dette er de klokkeslettene som fremgår av søknaden² og som har vært lagt til grunn for behandlingen av saken helt frem til Forsvarets brev av 2. juli 2007 til Luftfartstilsynet.

I sistnevnte brev fremgår det at det var de pågående forhandlingene med flyselskapene som gjorde Forsvaret og RSL oppmerksomme på viktigheten av å kunne holde lufthavnen åpen helt fra kl. 06.30 til kl. 23.30.

Departementet understreker at konsesjonshaver eller dennes samarbeidspartnere ikke bør foreta investeringer eller inngå avtaler som fører til økonomiske problemer dersom

² Her var åpningstiden satt til 07.00 - 17.00 på lørdager.

åpningstiden ikke fastsettes på en annen og mer liberal måte enn det konsesjonssøknaden selv bygger på.

4.4 Støykonsekvensene av utvidet åpningstid

Klagen gjelder forlengelse av åpningstiden med en halv time morgen og kveld. Departementet ser derfor ingen grunn til å foreta en altomfattende vurdering av støysituasjonen på Rygge. *Det relevante spørsmålet for klagesaken er hvilke konsekvenser det har for støybildet å utvide åpningstiden fra 07.00 til 06.30 og fra 23.00 til 23.30. Dette er en differansebetraktning.*

Ved kartleggingen av denne differansen har det vært naturlig for departementet å ta utgangspunkt i de beregningsprinsippene som fremgår av Miljøverndepartementets retningslinje T-1442 for behandling av støy i arealplanlegging. Men fordi denne retningslinjen ikke er spesielt tilpasset vurdering av åpningstider etter luftfartslovens konsesjonsbestemmelser er det legitimt å ta andre hensyn enn de som fremgår av retningslinjen.

Av pkt. 3 fremgår det at Forsvaret delvis har vist til den eldre retningslinjen T-1277 i sin argumentasjon. Denne henvisningen er ikke korrekt, og kan gi gale støyberegninger.

De konsekvensutredningene som forelå da konsesjonsvedtaket ble fattet bygde på den eldre retningslinjen T-1277. Både T-1277 og T-1442 foreskriver at støyberegninger skal bygge på såkalt ekvivalent støynivå. Dette innebærer at ikke all støy tillegges samme vekt, og i særdeleshet at støy om natten tillegges større vekt enn støy på dagtid.

Etter T-1277 la man til grunn ekvivalensstandarden EFN. Etter denne var det slik at støy mellom kl. 24.00 og kl. 06.00 var å regne som nattstøy. Denne ble tillagt ti ganger så stor vekt som støy på dagtid. I en overgangsperiode morgen og kveld ble støyen tillagt gradvis større, respektive mindre, vekt.

Etter T-1242 legger til grunn ekvivalensstandarden L_{den} . Etter denne er det også slik at nattstøyen tillegges ti ganger så stor vekt som dagstøyen, men natten omfatter nå det utvidede tidsrommet fra 23.30 til 07.00. Vektingen av støyen i overgangen mellom dag og natt skjer nå momentant kl. 07.00 om morgenen, men i to trinn om kvelden.

Etter T-1277 ble omgivelsene rundt lufthavnene delt inn i fire støysoner. Etter T-1242 er det bare to støysoner – gul og rød. Rød sone ligger nærmest støykilden, og omfatter områder som ikke er egnet til støyfølsomme bruksformål. Gul sone ligger utenfor den røde, og er en såkalt vurderingssone der støyfølsom bebyggelse kan oppføres.

SINTEFs rapport A58 fra april 2006 forelå da Luftfartstilsynet fattet sitt vedtak. Denne bygger på den nye L_{den} -standarden. Det fremgår ikke av selve rapporten hvilket tenkt ruteprogram som er lagt til grunn for de støysonekartene som er tatt inn i rapporten,

men Luftfartstilsynet har innhentet opplysningene. Av disse fremgår det at en har lagt til grunn *to* flygninger før kl. 07.00. Den nye SINTEF-rapporten fra desember 2007 som er vedlagt Forsvarets brev av 10. januar 2008 legger til grunn at det vil bli *tre* flygninger i tidsrommet 06.30 – 07.00; med andre ord én flygning mer enn rapporten fra 2006.

Rapporten fra 2006 la til grunn at det ikke ville være noen flygninger mellom 23.00 og 23.30. Den nye rapporten fra 2007 legger til grunn at det på kort sikt (2008) vil bli 3 landinger også mellom 23.00 og 23.30. På lengre sikt (prognose med 10-20 års perspektiv) er det ventet om lag syv landinger etter klokken 23.00. Seks av disse ventes utført med Boeing 737-800.

Endelig bygger rapporten fra 2007 på en endret prosedyre for flyavganger basert på instrumenter (SID). I praksis betyr dette at svingpunktet etter avgang kommer senere enn lagt til grunn for 2006-rapporten.

De nye støysonekartene i 2007-rapporten viser på samme måte som 2006-rapporten at støyen fra de militære flyene i all hovedsak er avgjørende for hvordan både rød og gul støyzone avgrenses. I oppsummeringen på side 10 i rapporten heter det:

”En utvidelse av åpningstiden med en halv time morgen og kveld gir en moderat økning av areal innenfor støysonene for samlet trafikk [sivil og militær] på Rygge. For kommersiell sivil trafikk isolert, gir utvidelsen av åpningstiden en tildels betydelig økning av arealet, men da den militære trafikken er dominerende, gir økningen lite utslag i det samlede støybildet.”

Når en går mer i detalj innebærer dette i 2008 at gul sone utvides med 0,9 km² (fra 39,7 til 40,6). Rød sone utvides med 0,7 km² (fra 8,2 til 8,9). I fremtidsprognosen 10 – 20 år frem i tid utvides gul sone med 6,5 km² (fra 39,7 til 46,2). Rød sone utvides her med 2,3 km² (fra 8,2 til 10,5). En stor del av økningen for rød sone kommer i ubebodd område.

Forsvarsbygg har vurdert grunnlaget fra SINTEF, og konkluderer med at utvidet åpningstid for den sivile trafikken ikke vil få noen konsekvenser for antall boliger som har krav på støyreducerende tiltak i medhold av kapittel 5 i forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften).

Departementet mener etter dette at de karakteristikkene SINTEF har benyttet i sitatet ovenfor gir en dekkende beskrivelse av de støyvirkningene utvidelsen av åpningstiden vil ha. Kunnskapen om at utvidelsen av åpningstiden bare vil gi en moderat økning av de arealene som faller innenfor støysonene forelå ikke da Luftfartstilsynet fattet sitt vedtak. Dette gjør at et sentralt argument i saken står i et noe annet lys nå enn det gjorde for Luftfartstilsynet.

Forsvaret anfører at alle støyberegninger som er foretatt bygger på en trafikk som tilsvarer 21 000 flybevegelser per år. Selv om det ikke er av avgjørende betydning vil departementet peke på at det i det reguleringsplanutkastet som lå ved den opprinnelige konsesjonssøknaden er oppgitt at antall flybevegelser vil bli inntil 19 300 per år. Slik departementet oppfatter dette dokumenter er det dette antallet flybevegelser som etter "optimistisk prognose" var forventet å gi 774 000 flypassasjerer per år, jf. det som er sagt ovenfor i pkt. 4.2 om passasjertaket i konsesjonen.

Disse tallene er uansett ikke avgjørende for departementet. Flytype (antall seter) og kabinfaktoren (fyllingsgraden) varierer over tid og påvirker derfor forholdet mellom flybevegelser og passasjertall. Det sentrale er at tendensen ser ut til å gå i retning av større fly enn det som ble lagt til grunn på søknadstidspunktet og at støyberegningene ser ut til å bygge på et trafikkomfang som i alle fall ikke er lavere enn det som tilsvarer trafikktaket. Samlet sett innebærer dette at den trafikken som ligger til grunn for støyberegningene heller er høyere enn den faktiske trafikken på kort sikt, enn lavere.

Fylkesmannen i Østfold har i sin høringsuttalelse av 29. august 2007 til Luftfartstilsynets høring av utkastet til åpningstidsvedtak anført at støy tidlig og sent på dagen er uønsket fordi det har stor effekt på menneskelig trivsel og søvnrutiner. I brev av 6. november 2007 har fylkesmannen føyd til at det er ønskelig å vinne mer erfaring med sivil drift av MLR før endelig åpningstid blir fastsatt.

Departementet legger til grunn at de støyberegningene som er foretatt av SINTEF gir et tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre allerede nå om støykonsekvensene er akseptable.

Fra kommunelegene i Rygge og Råde er det i felles brev av 19. november 2007 trekkes det frem at det ikke forelå tilstrekkelig dokumentasjon på "hva utvidet åpningstid vil ha å si for støysituasjonen". Videre vises det til at RSL i dagspressen har gitt opplysninger som tyder på at selskapet egentlig tar sikte på en høyere trafikk enn den som følger av trafikktaket på 774.000 passasjerer per år.

Til det første mener departementet det er tilstrekkelig å vise til at SINTEF har lagt frem nye beregninger etter at brevet fra kommunelegene ble skrevet, og at disse besvarer spørsmålet som stilles. Til det siste mener departementet det er tilstrekkelig å vise til pkt. 4.2 der det fremgår klart at trafikk over 774.000 passasjerer per år krever konsesjonsendring. Denne rammebetingelsen ligger uansett fast i inneværende stortingsperiode.

I brev av 14. desember 2007 spurte departementet Luftfartstilsynet om det lar seg gjøre å utforme regler for hvordan flygningene på MLR skal avvikles som bidrar til å redusere støyvirkningene, jf. diskusjonen om såkalte "grønne flyginger". I brev av 10. januar 2008 til departementet har tilsynet svart at det lar seg gjøre å fastsette slike bestemmelser både for landinger og for avganger. Samtidig har tilsynet antydnet at det er mest naturlig

at slike krav innarbeides i de trafikkregulerende bestemmelsene for MLR som tilsynet for tiden arbeider med å utforme.

Departementet legger etter dette til grunn at det bare er aktuelt å gi klagen medhold under forutsetning av at det stilles krav om slike støyreducerende prosedyrer i de trafikkregulerende bestemmelsene.

4.5 Åpningstidens betydning for rutetilbudet

Departementet finner det vanskelig å foreta en selvstendig vurdering av holdbarheten i Forsvarets og RSLs anførsler om at lengre åpningstid er nødvendig for å sikre basefly på MLR. Ut i fra en helhetsvurdering finner departementet likevel grunn til å feste lit til at større frihet til å avvike trafikk sent og tidlig på dagen er viktig for rutetilbudet.

Departementet mener det er klart ønskelig for næringslivet og private brukere at rutetilbudet på MLR dekker behovet for raskt transport til sentrale destinasjoner i inn- og utland. Mer spesielt har departementet forståelse for at det er viktig å kunne rekke overganger til andre fly som går videre fra andre større lufthavner. Tilsvarende er det ønskelig at de reisende skal kunne unngå unødvendige overnattinger borte fra hjemmet ved at siste fly tilbake går tilstrekkelig sent.

4.6 Samfunnsmessig betydning for øvrig

Fra flere hold har det vært anført at MLR bør være underlagt konkurransevilkår som er sammenlignbare med andre lufthavner. Samtidig påpekes det at Oslo lufthavn, Gardermoen og Sandefjord lufthavn, Torp ikke har begrensninger i sine åpningstider. Departementet slutter seg til Luftfartstilsynets utgangspunkt om at åpningstiden som en forutsetning for konkurranse ikke kan vurderes isolert fra åpningstidene som et premiss for den støybelastningen man utsettes for. Bare dersom støyvirkningene etter en konkret vurdering av topografi, plassering av boliger, næringsbygg og annen støyfølsom bebyggelse ikke er uakseptable kan det komme på tale å fastsette lengre åpningstid. På den annen side er det ikke slik at enhver liten støykonsekvens er tilstrekkelig til å sette en stopper for lengre åpningstid.

Departementet mener det er relevant dersom åpningstidene bidrar til å styrke sysselsettingen. Forsvaret og RSL antyder selv at etablering av flyselskapet Norwegian med basefly på Rygge vil gi 35 faste arbeidsplasser knyttet til luftfarten.

I møtet 14. januar 2008 ble det både fra politisk hold og fra næringshold lagt stor vekt på at Østfold-regionen har slitt med sysselsettingsproblemer i lengre tid. Samtidig blir det fremhevet at en rekke bedrifter enten har utenlandske eiere eller er eksportrettede. Departementet legger vekt på at et godt rutetilbud på MLR vil kunne bidra til å opprettholde og kanskje også styrke slike relasjoner, og slik sett bidra til inntekts- og sysselsettingsvekst i regionen.

Avstanden til Sverige er kort fra Østfold, og det har gjort at enkelte innbyggere nyttiggjør seg av Landvetter lufthavn ved Göteborg. Departementet har vanskelig for å se at en lufthavn som ligger så vidt langt fra grensen er et alternativt valg for de som ønsker å reise på dagsreiser, og er avhengige av å reise før kl. 07.00 eller lande etter kl. 23.00. Derimot kan en ikke se bort fra at lokalisering av basefly indirekte kunne bidra til et tettere rutetilbud også ellers på dagen, og slik sett bidra til at personer som eller ville ha reist via Landvetter i stedet reiser fra MLR. Departementet ser heller ikke helt bort fra at enkelte reisende fra Sverige vil kunne komme til å benytte seg av et slikt styrket flytilbud på MLR.

Departementet er ikke kjent med beregninger som viser i hvilken grad et styrket rutetilbud på MLR vil bidra til redusert forurensning og tidsbruk som følge av at kjørelengden med bil til nærmeste lufthavn reduseres. På samme måte har RSL anført at de fleste flygninger vil gå sørover og slik sett forkorte flyavstanden og -tiden når en sammenligner med flygninger fra Oslo Lufthavn, Gardermoen. Departementet ser ikke bort fra at slike effekter kan være reelle, men at de er så vidt vanskelige å kvantifisere at det ikke er naturlig å tillegge dem vesentlig vekt.

Forsvaret har opplyst at etableringen av sivil lufthavn på Rygge gjør at Forsvaret kan redusere sine driftskostnader og styrke kvaliteten blant annet på brann- og redningstjenesten på lufthavnen. Departementet tillegger det også en viss vekt at Forsvarets samarbeidspartner, Rygge sivile lufthavn AS, sikres grunnlag for drift.

4.7 Konsekvenser for Avinor AS

Forsvaret dokumenterer i sitt brev av 10. januar 2008 til departementet at Avinor AS har foretatt trafikksimuleringer som viser at det vil være i stand til å håndtere flygninger til og fra MLR mellom 06.30 og 23.30. Simuleringsgrunnlaget har vært 58 flybevegelser per dag, som tilsvarer 21 000 flybevegelser per år. Av pkt. 4.4 fremgår det at dette er et trafikknivå som overstiger den planlagte trafikken på MLR i 2008.

Departementet kan derfor ikke se at kapasiteten i lufttrafikk-tjenesten er et hinder for utvidet åpningstid.

Departementet mener som Luftfartstilsynet at det er hensiktsmessig å fastsette åpningstiden som en maksimal åpningstid.

4.8 Avsluttende avveining av argumenter og konklusjon

De sakspapirene departementet har hatt tilgang til viser at det både i Østfold fylkeskommune og de berørte kommunene har vært flertall for å fastsette åpningstiden til 06.30 - 23.30. Saken har en så klar lokalpolitisk betydning at departementet mener

dette bør tillegges vesentlig vekt, og at det bør foreligge klare motargumenter dersom en ønsker å avslå klagen.

Støy kan være et slikt argument. Uansett hvor man bor har man et visst vern mot støyende nyetableringer. Konsekvensen av dette er samtidig at det ikke er avgjørende selv om det skulle være riktig at et stort flertall av innbyggerne i Østfold ønsker åpningstid fra 06.30 – 23.30.

De støykonsekvensene som fremgår av SINTEFs rapport fra desember 2007 er etter departementets syn ikke så vesentlige at de utgjør et avgjørende hinder for å fastsette åpningstiden til 06.30 – 23.30. Det legges da vekt på at den arealmessige utvidelsen av de rød og gul sone er begrensete. Videre er støysoneberegningene delvis basert på en trafikk som er høyere enn det som antas å være forenlig med trafikktaket i konsesjonen. Endelig legges det en viss vekt på at Luftfartstilsynet vil fastsette krav om at flygningene skal gjennomføres på en måte som begrenser støyulempene.

Ved avveiningen legges det også vesentlig vekt på at åpningstid fra 06.30 – 23.30 kan bidra til å sikre driften av MLR, og dermed skape et rutetilbud som bidrar til sysselsetting og verdiskapning både for foretak og enkeltpersoner i Østfoldregionen.

Samferdselsdepartementet konkluderer etter dette med at klagen gis medhold.

5. Vedtak

Med hjemmel i luftfartsloven §§ 7-5 og 7-7, og § 6 i konsesjonsvilkårene fastsatt ved kongelig resolusjon 19. november 2004, fastsetter Samferdselsdepartementet den maksimale åpningstiden for Moss lufthavn, Rygge til kl. 06.30 – 23.30 (lokal tid) alle dager.

Landinger som, på grunn av forsinkelse, skjer etter kl. 23.30, skal rapporteres til Luftfartstilsynet. Tilsynet kan fastsette retningslinjer for rapporteringen.

Vedtaket forutsetter at Luftfartstilsynet fastsetter trafikkregulerende bestemmelser som sikrer at avganger og landinger på lufthavnen utføres på en måte som reduserer den støybelastningen omgivelsene utsettes for.

Samferdselsdepartementet opprettholder Luftfartstilsynets bestemmelse om at åpningstidene kan endres i konsesjonsperioden.

Vedtaket kan ikke påklages.

Med hilsen

Øyvind Ek e.f.

Morten Foss

Kopi til: