

Miljø- og Fødevarerklagenævnet
Nævnenes Hus
Toldboden 2
8800 Viborg

Københavns Lufthavne A/S
Box 74
Lufthavnsboulevarden 6
2770 Kastrup
www.cph.dk

Sendt pr. e-mail: nmkn@naevneneshus.dk

Tlf.: +45 32 31 32 31
Fax: +45 32 31 31 00
E-mail: cph@cph.dk
CVR: 14 70 72 04

København, 13. december 2017

Nævnets j.nr.: NMK-10-01182: Klage over tillæg til miljøgodkendelse af Roskilde Lufthavn, januar 2017 – NMK-34-00636: Klage over ikke VVM-pligt – CPHs supplerende bemærkninger

Med henvisning til ovennævnte sager, skal Københavns Lufthavne A/S (CPH) hermed komme med supplerende bemærkninger på baggrund af de supplerende bemærkninger fra hhv. Niels Stoubæk Schmidt (NSS) af 25. oktober 2017 og Peter Pagh (PP) på vegne af NSS og StopStøjen, af 12. november 2017.

Det skal overordnet bemærkes, at borgergruppen StopStøjen ikke har indgivet klage inden for afgørelsens klagefrist og at Peter Pagh's notat derfor alene kan re-lateres til NSS' klage.

Nedenfor redegøres for CPHs vurdering af de supplerende bemærkninger inden for udvalgte emner mens tidligere fremsendte bemærkninger fastholdes:

1. Overordnede bemærkninger

Den nugældende miljøgodkendelse for Roskilde Lufthavn er en rammegodkendelse fra 1992, stadfæstet af Miljøklagenævnet i 1995, og utidssvarende ift. nutidig regulering af lufthavne. Den opererer med et maksimum antal operationer overordnet og specifikt for operationstyper, jf. den dagældende flystøjvejledning, mens en nutidig miljøgodkendelse i overensstemmelse med nugældende flystøjvejledning overordnet vil basere sig på støj-emissioner og uafhængigt af operationstype. Hertil kommer, at der i rammegodkendelsen er et overordnet fastsat maksimum på 200.000 operationer, mens der er et faktisk godkendt maksimum på 121.116 operationer (herunder fastsat max operationer på særlige operationstyper), som svarer til niveauet for operationer i 1989-1991, tillagt 25 %, jf. den dagældende flystøjvejledning. Hvis der skal ske forøgelse fra det *faktisk godkendte* operationsantal, kræver dette ifølge rammegodkendelsens vilkår 2 særskilt godkendelse fsva. kategorierne: Det samlede antal årlige operationer samt RCF operationer med fly over 10 ton. Dette er væsentligt at holde sig for øje, idet det særligt i den forbindelse skal understreges, at man inden for en miljøgodkendelse med emissionsgrænser netop ville kunne foretage ændringer af operationstyper, så længe emissionskrav mv. bliver overholdt. Således er der i miljøgodkendelsen vedr. flystøj fra 2015 for Københavns Lufthavn netop ikke fastlagt operationstyper men emissions støjkrav, i overensstemmelse med den nugældende flystøjvejledning. Ligeledes er der naturligvis ikke et krav om, at der hvert år revideres i disse krav, hvis CPH ikke "kommer op" til emissionsgrænserne.

2. Gyldigheden af VVM-screeningsafgørelsen

Projekt i hht. VVM-reglerne:

PP bemærker, at der er etableret nye installationer (master) ved startbanerne, hvilket gør, at tillægget falder ind under VVM-reglerne. NSS nævner ligeledes øvrige banearbejder, der er foretaget i august / september 2017.

CPH skal understrege, at de pågældende master ikke er installeret på baggrund af tillægget. Der er tale om eksisterende master, der blot er renoveret således at de lever op til nye krav i luftfartslovgivningen. For så vidt angår banearbejdet var der alene tale om en regelmæssig renovering og småudvidelser af belægningen mv.

Der er således tale om en helt almindelig vedligeholdelsesmæssig installation af master og en banerenovering, der hverken i karakter, omfang eller kendetegn ændrer selve lufthavnen, herunder muligheden for beflyvning af lufthavnen, eller i øvrigt ændrer områdets karakteristika.

Det er naturligvis ikke alle arbejder i en lufthavn, der anses som en ændring, der resulterer i, at der skal foretages en VVM-screening efter daværende VVM-bekendtgørelses bilag 2, pkt. 14, nugældende miljøvurderingslovs bilag 2, pkt. 13, litra a, og endnu desto mindre en VVM-redegørelse og -tilladelse.

De domme, PP nævner, er i overensstemmelse med denne opfattelse. I dommene lægges der vægt på, at der skal være tale om en fysisk ændring, der i karakter, omfang og kendetegn ændrer selve lufthavnen væsentligt herunder fsva. lufthavnens virksomhed og flytrafikken, jf. pr. 36, C-2/07.

CPH mener således ikke, at vedligeholdelsesarbejderne i lufthavnen kan begrunde en VVM-screening.

Derimod er CPH enig i, at VVM-screening er påkrævet i hht. daværende VVM-bekendtgørelses bilag 2, pkt. 14, på baggrund af konverteringen af GA-operationer til RCF-operationer, dvs. en driftsændring ift. den gældende miljøgodkendelse. Det bliver således ifm. VVM-screeningen vurderet, om konverteringen fra én type af operationer, jf. den gældende miljørammegodkendelse, til en anden type, jf. tillægget, giver væsentlige ændringer på miljøet, hvilken vurdering er foretaget af Roskilde Kommune. Dette er i ligeledes i overensstemmelse med nævnets afgørelse i NMK 2016.NMK-10-00968 (MAD 2016.293) vedr. Tivoli, hvor sagen blev hjemvist, fordi der ikke var foretaget VVM-screening. Her var der således heller ikke tale om anlægsændringer, men om driftsændringer, der skulle VVM-screenes.

Da støjberegningerne viser, at der ikke sker en væsentlig skade på miljøet ved at ændre GA-operationer til RCF-operationer i det pågældende omfang, er der truffet afgørelse om ikke-VVM-pligt.

"Faktiske forhold":

I Naturklagenævnets afgørelse af 22. december 1997 om Roskilde Lufthavn, refereret i MAD1997.1150, som både NSS og PP henviser til, blev sagen hjemvist, da der ikke var foretaget VVM-vurdering af ændringen fra 121.116 til 143.000 operationer men i stedet for et scenarie med 200.000 operationer (rammegodkendelsens øvre ramme) med en bane på hhv. 1.500 meter og 1.800 meter. De

200.000 operationer er den øvre ramme i rammegodkendelsen, men kan ikke anvendes over de 121.116 operationer uden særskilt godkendelse heraf. Nævnet udtaler således, at det, der er afgørende for, om et projekt udløser VVM-pligt, er den ændring, der sker i de faktiske forhold, og at der herefter skal tages udgangspunkt i de i alt ca. 121.000 årlige operationer (jf. rammegodkendelsens *faktisk tilladte* antal operationer – ikke de faktisk afholdte) og ændringen til de 143.000 årlige operationer, som ønskedes tilladt med det daværende tillæg. På den baggrund blev sagen hjemvist. Det var altså ikke de faktisk *afholdte* operationer, der var afgørende, men de faktisk *tilladte* og ikke den øvre (betingede) ramme på 200.000 operationer, som var anvendt i VVM-screeningen. Således er PPs henvisning til denne afgørelse ikke korrekt ift. at få VVM-screeningen i nærværende sag kendt ugyldig.

Den ændring, der skal vurderes ift. virkningen på miljøet er det faktiske forhold i relation til godkendte rammer ikke til de facto flyvninger. I så fald ville dette resultere i, at en VVM-screening ville falde tilfældigt ud afhængig af, hvilket år, den blev foretaget i, da det årlige antal flyvninger naturligt varierer inden for miljøgodkendelsens øvre rammer (max.121.116 operationer samlet).

Konvertering af operationer (vs. konvertering af støjtyper):

PP bemærker også, at det er en forkert vurdering, der er foretaget, når den betydelige forøgelse af støj fra større fly kan modregnes i støjreduktion, der følger af reduktion i operationer fra mindre fly henholdsvis ift. støjbelastede boliger.

CPH henviser til de overordnede bemærkninger. Der er i nærværende sag tale om den samme type støj i hht. flystøjvejledningen, og det er væsentligt igen at understrege, at en opdateret og nutidig miljøgodkendelse ville give mulighed for, inden for de fastsatte emissionsgrænser, at foretage ændringer i typer af operationer uden hverken screening eller miljøgodkendestillæg.

PP henviser til EU-Domstolens dom C-142/07 med henvisning til, at der ikke kan ske modregning af positive effekter. I sagen var der ikke foretaget VVM-screening, bl.a. med den begrundelse, at der var en positiv effekt ved de pågældende projekter. I nærværende sag er der foretaget screening.

PP henviser ligeledes igen til MAD 2016.293 vedr. Tivoli. Der skal hertil bemærkes, at sagen blev hjemvist, fordi der *ikke* var lavet VVM-screening og nævnet foretog ikke en faktisk vurdering af, om den pågældende "konvertering" af støj fra fyrværkeri til musik var lovlig, hvorfor sagen vel ikke kan bruges som argumentation imod dette. Dertil kommer i forhold til en efterfølgende faktisk vurdering, at der i Tivoli-sagen var tale om to vidt forskellige støjtyper, mens der er i nærværende sag er tale om samme type af støj, jf. flystøjvejledningen.

Manglende angivelse af fuglebeskyttelsesområder ifm. VVM-screeningen:

Det er korrekt, at der ved en fejl ikke er angivet fuglebeskyttelsesområderne syd for lufthavnen som nærmeste Natura 2000-områder. Dette har dog ikke indflydelse på VVM-screenings afgørelsen. Miljøgodkendestillægget medfører mindre støj i de pågældende fuglebeskyttelsesområder, og det har således uomtvisteligt ikke været udslagsgivende for Roskilde Kommunes VVM-screenings afgørelse om, at tillægget ikke kræver VVM-redegørelse og –tilladelse, at disse områ-

der ikke er anført i anmeldelsen. Manglen er derfor ikke væsentlig og vil ikke resultere i VVM-screeningsafgørelsens ugyldighed, idet den fejlagtige angivelse ikke har betydning for indholdet af VVM-screeningsafgørelsen.

3. Tillægget til miljøgodkendelsen

Habitatbekendtgørelsen:

CPH kan konstatere, at det ikke fremgår af sagen, at den indledende vurdering og afgørelse om, at der ikke skal laves en habitatkonsekvensvurdering af tillægget, er foretaget af kommunen.

CPH vurderer ikke, at en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen ville resultere i et andet resultat i afgørelserne i nærværende sag, idet der i de pågældende områder sker en reduktion af støjen, bl.a. fordi de operationstyper, der øges, i mindre grad vil overflyve de pågældende områder.

Det vil således formentlig allerede ved en indledende vurdering i hht. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, kunne afvises, at der skal laves en konsekvensvurdering vedr. miljøgodkendelsestillægget.

Kontinuitetsbrud:

PP nævner, at der er sket kontinuitetsbrud ift. muligheden for at beflyve Roskilde Lufthavn med 118.000 små fly, jf. rammegodkendelsen, og henviser til MAD 2002.572. Afgørelsen omhandler en virksomhed, der ikke har taget deres miljøgodkendelse i brug, hvilket ikke er tilfældet i Roskilde Lufthavn. Ligesom i Københavns Lufthavn, ligger der en miljøgodkendelse i Roskilde Lufthavn med en overordnet ramme, der ikke nødvendigvis udnyttes fuldt ud (i Københavns Lufthavn som nævnt tidligere emissionsgrænser), men dette betyder ikke, at den del, der ikke benyttes, bortfalder med henvisning til fristerne i miljøgodkendelseslovens § 78a. Det er anført i bemærkningerne til denne bestemmelse, at kontinuitetsbrud ikke opstår på de produktionsudsving, som en virksomhed eksempelvis kan have inden for rammerne af en miljøgodkendelse med et fastsat produktionsmaksimum (hér operationsmaksimum). CPH skal også i den forbindelse henvise til den 8-årige retsbeskyttelse i miljøbeskyttelseslovens § 41a, der ikke ville have virkning, hvis der indtrådte kontinuitetsbrud, hvis en miljøgodkendelse ikke blev benyttet fuldt ud inden for de første 8 år.

I øvrigt skal det bemærkes, at opfattelsen af, at alle øvrige operationstyper end RCF operationer er "små fly" ikke er korrekt. Der er i Roskilde Lufthavn tilladelse til almenflyvning, GA-flyvning, flyvning med helikoptere, skoleflyvning og fritidsflyvning. Disse kategorier kan sagtens foregå og foregår med større fly og med fly over 10 ton.

4. Øvrige bemærkninger

NSS har i sine bemærkninger anført, at tillægget er taget i brug, da der nu er væsentligt flere operationer fra Roskilde Lufthavn. CPH bemærker hertil, at der i rammegodkendelsen uden tillægget er mulighed for at foretage 2.662 RCF operationer om året. I de tre første kvartaler af 2017 har der været udført to RCF operationer i Roskilde Lufthavn. Dette fremgår af de kvartalsvise indberetninger CPH foretager til Roskilde Kommune, jf. vilkårene om egenkontrol.

Ligeledes skriver NSS, at CPH tidligere har foretaget ulovlige baneudvidelser. Forlængelsen af banen fra 1.500 m til 1.799 meter skete i 1997. I klagesagen for

Naturklagenævnet i 1997 udtalte nævnet, at en forlængelse af banen fra 1.500 til 1.800 meter netop ikke krævede VVM-screening, mens forøgelsen af operationer fra ca. 121.000 til 143.000 umiddelbart gjorde, hvorfor sagen blev hjemvist (se også redegørelse ovenfor vedr. PPs kommentarer til afgørelsen), og der er således ikke tale om ulovlige baneudvidelser.

5. Anmodning om tilbagekaldelse af afgørelse om miljøgodkendelses-tillæg og VVM-screening

Henset til de fremkomne bemærkninger vedr. reglerne i habitatbekendtgørelsen sammenholdt med den forventede sagsbehandlingstid i Miljø- og Fødevarerklagenævnet, har CPH drøftet den igangværende revurderingsproces af den gældende rammegodkendelse med Roskilde Kommune.

På den baggrund har CPH besluttet sig for at anmode Roskilde Kommune om at tilbagekalde tillægget til miljøgodkendelsen samt VVM-screeningsafgørelsen og fortsætte revurderingen, der giver CPH en samlet, opdateret miljøgodkendelse at drive Roskilde Lufthavn ud fra. Som nævnt ovenfor har CPH og operatørerne ikke taget de ekstra 9.338 tilladte RCF-operationer i brug på nuværende tidspunkt, hvorfor tilbagekaldelse af afgørelserne kan ske.

Uanset dette, har CPH valgt at komme med ovenstående supplerende bemærkninger i sagen, idet der i efter CPHs vurdering er tale om faktisk forkerte oplysninger og bemærkninger, som CPH juridisk set ikke er enig i, og som i øvrigt må forventes at have betydning for efterfølgende afgørelsessager uanset at nærværende klagesag ophæves.

Driften af lufthavnen vil fortsætte på det gældende godkendelsesgrundlag, indtil en ny, opdateret og samlet godkendelse foreligger. Det er aftalt med Roskilde Kommune, at processen vil foregå i først halvår af 2018, herunder vil der ske inddragelse af relevante interessenter i processen.

Med venlig hilsen

Dorte Kirkeskov Carlsson
Senior Legal Counsel, advokat