

Nr 19

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957: 297); given Stockholms slott den 25 februari 1972.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över kommunikationsärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementstchefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

BENGT NORLING

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att förbud mot civil luftfart i överljudsfart införs i luftfartslagen (1957: 297).

Vidare föreslås en allmän regel om att civilt luftfartyg som används för luftfart skall vara miljövärddigt, dvs. stå i överensstämmelse med föreskrifter som meddelas i syfte att förebygga att luftfartyget vållar skada genom buller, förorening eller likartad störning. Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, luftfartsverket skall meddela sådana föreskrifter.

Förslag till

Lag om ändring i luftfartslagen (1957: 297)

Härigenom förordnas i fråga om luftfartslagen (1957: 297),
dels att 2 kap. 4, 6 och 8 §§, 3 kap. 1 §, 13 kap. 1 och 3 §§ samt
 rubriken närmast före 3 kap. 1 § skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 1 kap. 2 a § och 3
 kap. 10 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 KAP.

2 a §

Luftfart må ej inom svenskt område äga rum i överljudsfart.

När synnerliga skäl föreligga, äger Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, luftfartsverket medgiva luftfart utan hinder av vad som sägs i första stycket så ock bestämma villkoren därför.

2 KAP.

4 §

Luftfartyg må icke registreras, med mindre det har luftvärdighetsbevis som utfärdats eller godkänts här i riket.

Luftfartyg må icke registreras med mindre det har luftvärdighetsbevis och, i den utsträckning Konungen eller efter Konungens bemyndigande luftfartsverket föreskriver, miljövärdighetsbevis. Bevis skall ha utfärdats eller godkänts här i riket.

6 §¹

Registret skall för varje luftfartyg innehålla fartyget tillkommande nationalitets- och registreringsbeteckning, de uppgifter som äro nödiga för att identifiera det, upplysning angående äganderätten till fartyget och ägarens fång samt huruvida fartyget är in-tecknat, hänvisning till fartygets luftvärdighetsbevis ävensom anteckning om tiden, då fartyget införes i registret, ändring i äganderätten registreras eller fartyget avföres ur registret, så ock i övrigt vad Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, luftfartsverket föreskriver.

Registret skall för varje luftfartyg innehålla fartyget tillkommande nationalitets- och registreringsbeteckning, de uppgifter som äro nödiga för att identifiera det, upplysning angående äganderätten till fartyget och ägarens fång samt huruvida fartyget är in-tecknat, hänvisning till fartygets luftvärdighetsbevis och miljövärdighetsbevis ävensom anteckning om tiden, då fartyget införes i registret, ändring i äganderätten registreras eller fartyget avföres ur registret, så ock i övrigt vad Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, luftfartsverket föreskriver.

¹ Senaste lydelse 1969: 201.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §²

Luftfartyg skall avföras ur registret, om ägaren begär det.

Samma lag vare, om det i 2 § första stycket för registrering uppställda villkoret ej längre är uppfyllt och Konungen icke jämlikt andra stycket i samma paragraf medgiver att fartyget det oaktat må kvarstå i registret eller om medgivande, som Konungen lämnat enligt sistnämnda stycke, återkallats eller ock förfallit på den grund att i medgivandet föreskrivet villkor icke längre är uppfyllt, så ock om fartyget förolyckats, upphuggits eller annorledes förstörts eller om det efter anträdd luftfärd ej avhörts under en tid av tre månader. Har omständighet som nu sagts inträffat, åligger det ägaren att ofördröjligen göra anmälan därom till registret, såvida sådan ej skett på grund av vad i 7 § stadgas.

Har luftfartyg sedan tre år icke haft gällande luftvärdighetsbevis, må fartyget avföras ur registret, där ägaren ej inom tid, som luftfartsverket bestämmer, visar att fartyget är luftvärdigt.

Har luftfartyg sedan tre år icke haft gällande luftvärdighetsbevis *eller miljövärdighetsbevis*, må fartyget avföras ur registret, där ägaren ej inom tid, som luftfartsverket bestämmer, visar att fartyget är luftvärdigt *och miljövärdigt*.

3 KAP.

Om luftvärdighet

Om luftvärdighet och miljövärdighet

1 §

Luftfartyg skall, när det nyttjas till luftfart, vara luftvärdigt.

Luftfartyg skall, när det nyttjas till luftfart, vara luftvärdigt *och miljövärdigt*.

Ej må luftfartyg anses luftvärdigt, med mindre det är så konstruerat, byggt, utrustat och vidmakthållet samt äger sådana flygegenskaper, att säkerhetens krav äro tillgodosedda.

Ej må luftfartyg anses miljövärdigt med mindre det är konstruerat, byggt, utrustat och vidmakthållet så att luftfartyget ej vållar skada genom buller, luftförorening eller likartad störning. Närmare föreskrifter för tillämpningen av detta stycke meddelas av Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, av luftfartsverket.

10 a §

Bestämmelserna i 2—9 §§ om luftvärdighet och luftvärdighetsbevis gälla i tillämpliga delar även miljövärdighet och miljövärdighetsbevis.

* Senaste lydelse 1969: 201.

1† Riksdagen 1972. 1 saml. Nr 19

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 KAP.

1 §³

Överträder någon förbud eller föreskrift som Konungen meddelat med stöd av 1 kap. 3 §, dömes till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till dagsböter.

Överträder någon *förbud enligt 1 kap. 2 a § eller villkor vid medgivande enligt detta lagrum* eller förbud eller föreskrift som Konungen meddelat med stöd av 1 kap. 3 §, dömes till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till dagsböter.

Överträdelse av förbud eller föreskrift som eljest meddelats med stöd av 1 kap. 3 § straffes med dagsböter eller fängelse i högst sex månader.

3 §

Nyttjas luftfartyg utan lov till luftfart, ehuru det saknar luftvärdighetsbevis eller eljest icke är luftvärdigt enligt vad i 3 kap. sägs, dömes till dagsböter eller fängelse i högst ett år.

Nyttjas luftfartyg utan lov till luftfart, ehuru det saknar luftvärdighetsbevis *eller miljövårdighetsbevis* eller eljest icke är luftvärdigt *eller miljövärdigt* enligt vad i 3 kap. sägs, dömes till dagsböter eller fängelse i högst ett år.

Samma lag vare, om luftfartyg utan lov nyttjas till luftfart ehuru det icke är bemannat enligt vad i 4 kap. sägs.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

³ Senaste lydelse 1964: 211.

Utdrag av protokollet över kommunikationsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 25 februari 1972.

Närvarande: statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Norling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring i luftfartslagen (1957: 297)* och anför.

Inledning

Den 17 februari 1971 antog Nordiska rådet en rekommendation, nr 16/1971, i vilken medlemsstaternas regeringar uppmanades att ofördröjligen gemensamt utfärda ovillkorliga förbud för civilt överljudsflyg att flyga över land på sådant sätt att ljudknallarna når ner till marken, att verka för att internationella undersökningar kommer till stånd dels om ljudknallens verkan över hav, dels om den lämpligaste metoden för att reglera framförande av överljudsflyg över hav och att låta experter från de nordiska länderna delta i Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) fortsatta utredningsarbete beträffande överljudsflygplan.

Över det medlemsförslag som låg till grund för rekommendationen och som i huvudsak var likalydande med denna har Scandinavian Airlines System (SAS) samt åtskilliga myndigheter m. fl. i medlemsländerna avgivit yttrande. Från svensk sida yttrade sig därvid chefen för flygvapnet, flygtekniska försöksanstalten (FFA), statens institut för folkhäl-san, luftfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, naturvårdsverket och planverket.

Luftfartsverket har därefter i skrivelse till chefen för kommunikationsdepartementet hemställt om åtgärder för att genomföra ett förbud mot civila luftfartygs överflygning av svenskt område med överljudsfart. Verket har bifogat ett utkast till lag i ämnet.

ICAO har den 2 april 1971 antagit ett sextonde annex till konventionen den 7 december 1944 angående internationell civil luftfart. Annexet behandlar frågor om buller från luftfartyg — Aircraft Noise — och har trätt i kraft den 6 januari 1972.

Överljudsfart

Allmän bakgrund

Frågan om civilt överljudsflyg — Supersonic Transport eller SST — har på internationellt plan behandlats främst av ICAO. År 1962 antogs en resolution vari medlemsländerna uppmanades tillse att ljudknallen från de planerade överljudsflygplanen inte vållade "oacceptabla situationer för allmänheten". År 1968 beslöt ICAO att i fyra arbetsskeden låta specialutreda ljudknallproblemet. Därefter tillsatte ICAO år 1969 en expertpanel med ledamöter från England, Frankrike, Kanada, Sverige, Västtyskland och USA. De båda första arbetsskedena gick ut på att ge ett tekniskt sakunderlag för att i ett tredje skede möjliggöra bestämning av den acceptabla gränsen, eller gränserna, för SST-knallens verkningar och styrka. I det tredje skedet som nyligen inletts har panelen gjorts om till en kommitté och utvidgats dels med medlemmar från andra länder än de sex angivna, dels med operativ, juridisk, sociologisk och ekonomisk expertis. Som sista steg, i det fjärde skedet, planeras en världsvid konferens med ändamål att om möjligt uppnå internationellt godtagande av resultatet av arbetet under de föregående skedena.

Ett flertal länder har emellertid inte avvaktat resultaten av ICAO:s arbete beträffande SST-knallen utan har antingen meddelat bestämmelser om villkoren för överflygning av SST-plan i överljudsfart eller uttalat sin avsikt att meddela sådana bestämmelser. De flesta länderna har angett vad som kan kallas villkorliga överflygningsförbud, varvid villkoret för tillåtelse till överflygning som regel är att ljudknallen inte får vara hälsovådlig för människor eller orsaka skador på byggnader. I Schweiz beräknas lagbestämmelser med förbud mot luftfart i överljudsfart träda i kraft denna vår.

I Sverige har år 1967 den dåvarande kommunikationsministern i ett interpellationssvar i riksdagens första kammare (Prot. 1967: I: 28 s. 10) uttalat att trafik med överljudsflygplan över Sverige inte kommer att tillåtas om ljudknallen medför hälsovådliga förhållanden, t. ex. i form av regelbundna sömnstörningar eller skador på byggnader. Det är därvid viktigt att "sömnstörningskriteriet" även har avseende på sådana människor som är i särskilt behov av ostörd sömn, dvs. främst sjuka och gamla människor och personer med sömnsvärigheter eller lätt sömn. Uttalandet underströks i interpellationssvar i samma kammare år 1968 (Prot. 1968: I: 28 s. 3).

I Sverige har under senare år bedrivits datainsamling och forskning beträffande överljudsflyget och dess skadeverkningar. Härvid kan nämnas bl. a. folkhälsoinstitutets utredning "Medicinsk-hygienisk värdering av ljudbangar" (februari 1970) samt praktiska ljudbangsexponeringsförsök som under sommaren och hösten 1970 utförts av institutet i sam-

arbete med FFA och avdelningen för husbyggnad vid Chalmers tekniska högskola.

Överljudsflygplanens användning för med sig även andra problem, vars konsekvenser i dag är okända. De viktigaste exemplen på sådana problem är dels den minskning av ozonhalten i stratosfären som kan komma att uppstå, dels risken för att passagerare och besättning får alltför hög dos av kosmisk strålning under färd på överljudshöjd.

Gällande svenska bestämmelser

Rätten till internationell luftfart regleras av åtskilliga multilaterala och bilaterala överenskommelser. Bland de förstnämnda är Chicagokonventionen den 7 december 1944 angående internationell civil luftfart den utan jämförelse viktigaste. Denna konvention har vunnit en världsvid anslutning och har biträttats av alla de ledande luftfartsnationerna. Enligt konventionen (artikel 5) får överflygning av annan konventionsstats territorium i princip äga rum när det rör sig om icke regelbunden luftfart. Däremot får regelbunden luftfart över eller till en konventionsstat inte bedrivas utan särskilt tillstånd av den staten (artikel 6). Beträffande tillämpligheten av lagar och bestämmelser i konventionsstat, vilka gäller luftfartygs ankomst till eller avgång från dess territorium eller luftfartygs nyttjande eller navigering inom territoriet, anger konventionen att dessa med förbehåll för konventionens bestämmelser skall iakttas av annan konventionsstat (artikel 11).

Luftfartslagen (1957: 297) (LL) har utarbetats med Chicagokonventionen som grund. Enligt 1 kap. i lagen får luftfart här i riket äga rum endast med de inskränkningar och under de villkor som följer av lagen eller med stöd av den meddelade föreskrifter (1 §). Luftfart får inte äga rum med andra luftfartyg än sådana som har svensk nationalitet eller nationalitet i främmande stat med vilken överenskommelse slutits om rätt till luftfart inom svenskt område. Om särskilda skäl finns kan dock undantag härifrån medges av Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, luftfartsverket (2 §). Också luftfart, som är tillåten enligt 2 §, kan emellertid inskränkas eller förbjudas om Kungl. Maj:t eller under vissa förutsättningar luftfartsverket finner det påkallat av militära skäl eller med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (3 §). Möjlighet att inskränka den fria användningen av svenskt luft- rum ges också i 8 kap. LL. Enligt 1 § får Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, luftfartsverket förordna angående vad som skall iakttas vid luftfärd för att undvika sammanstötning eller annan olyckshändelse och för att i övrigt förebygga skada eller olägenhet. Enligt 2 § kan Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, luftfartsverket bestämma flygvägar och meddela särskilda föreskrifter om färd över landets gräns.

Av de tillämpningsföreskrifter till LL som meddelats i luftfartskungörelsen (1961: 558) (LK) torde i detta sammanhang endast 99 § vara av intresse. Enligt denna får föremål eller ämne inte kastas ned eller släppas ut från luftfartyg under sådana förhållanden att det kan förorsaka skada, sjukdom eller sanitär olägenhet. Närmare föreskrifter härom samt föreskrifter om förebyggande av skada genom buller eller likartad störning meddelas av luftfartsverket, i förekommande fall efter samråd med socialstyrelsen.

Nordiska rådets rekommendation

I det medlemsförslag som legat till grund för rekommendationen framhålls inledningsvis att SST kan väntas medföra hot mot miljön av en helt annan räckvidd och svårhetsgrad än vad det vanliga jetflyget utgör. Det påpekas att vid sidan av det dominerande problemet — den s. k. ljudknallen — kan störningar för miljön uppkomma till följd av den stora utbredningen av motorbullret i sidled från SST-plan vid start och landning. Risker för miljöförstöring innebär också det utsläpp av betydande mängder avgaser som sker på hög höjd vid SST-trafik.

Medlemsförslaget tar emellertid endast sikte på ljudknallar. Det framhålls att tryckvågen från ett SST-plan kommer att svepa över ett område på jordytan som sträcker sig längs hela flygvägen och har en bredd på ca 100 kilometer. Enligt vissa prov som utförts i USA är knallen i det inre (ett ca 50 kilometer brett bälte) av det störda området ungefär lika störande som det under dagtid högsta tillåtna buliret i de bebyggda områdena närmast intill Londons och New Yorks flygplatser. I de båda ca 25 kilometer breda kantzonererna kommer knallens störningsverkan att ungefär motsvara den högsta tillåtna bullernivån nattetid nära in på Londons flygplats. I medlemsförslaget betonas att bullerstörningarna från luftfartyg i överljudsfart i vissa situationer kan vara än svårare. Särskilt torde svåra ljudknallar kunna uppstå vid stigning till överljudsfart — ”stigknall” och ”hästskoknall”. Men också vid normal färd i överljudsfart kan ljudknallen bli avsevärt förstärkt genom atmosfäriska och topografiska förhållanden. De atmosfäriska och topografiska knallförstärkningarna är i stort sett slumpartade, dvs. de kan inte i förväg förutsägas.

Ganska betydande skador på byggnader, t. ex. på fönster, revetering och tegelpannor, uppges också kunna uppstå till följd av ljudknallen. Allmän erfarenhet från militärt överljudsflyg och särskilda ljudknallsprov — bl. a. i Oklahoma City i USA år 1964 — anses bestyrka detta.

Mot bakgrund av det anförda föreslogs Nordiska rådet rekommendera regeringarna att utfärda tidigare angivna förbud mot civilt överljudsflyg.

Av de svenska myndigheter som yttrade sig tillstyrktes ett förbud ut-

format enligt medlemsförslaget av *planverket*. *Naturvårdsverket* ansåg det mindre önskvärt att knappa personella och finansiella resurser offras på ett miljöproblem som på ett så uppenbart sätt som ljudknallarna endast kan bidra till en försämring av människans livsvillkor. Verket ifrågasatte om överflygning av Sverige med flygplan i överljudsfart kan gagna några samhälleliga intressen. *Folkhälsoinstitutet* framhöll att mot bakgrunden av vad som är känt om existerande typer av flygplan dessa inte bör få framföras i överljudsfart över bebyggda områden. Institutet ansåg sig inte kunna ta ställning till huruvida från hälsovårdssynpunkt ytterligare fördelar skulle erhållas genom att förbudet utformas på det sätt som angavs i medlemsförslaget. *Chefen för flygvapnet* och *FFA* ansåg att ytterligare överväganden behövs innan ett förbud enligt medlemsförslaget införs.

Flertalet av de danska och norska remissinstanserna tillstyrkte i princip ett förbud enligt medlemsförslaget. Från de finska remissmyndigheternas sida förelåg viss tveksamhet mot ett direkt förbud.

SAS framhöll att man inte beställt eller tagit option på något överljudsflygplan bl. a. därför att osäkerhet råder om överljudsflygplanets lönsamhet samt om verkningarna av ljudknallen. *SAS* ifrågasatte med hänsyn till den stora osäkerhet som råder om de negativa verkningarna av överljudsflyg om inte mera detaljerade studier härom borde avvakas och om inte frågan om tillåtande av överljudsflyg såväl formellt som sakligt bäst handledes genom ICAO.

Nordiska rådet antog en rekommendation som i huvudsak överensstämde med medlemsförslaget. För rekommendationen avgavs 60 röster. Ingen röstade emot. Fem medlemmar avstod från att rösta och 13 medlemmar var frånvarande.

Luftfartsverkets framställning

Luftfartsverket anför att oavsett vad pågående utredningar beträffande överljudsproblemen kan väntas ge som resultat torde man redan nu kunna förutse att överljudsflygning i vissa fall kan ge upphov till oacceptabla förhållanden åtminstone vid trafik med tunga SST-flygplan. Problemen är uppenbarligen inte lika stora när det gäller de lättare militära överljudsflygplanen. Verkets framställning avser därför endast civila luftfartyg.

Vid ett möte under våren 1971 mellan de skandinaviska luftfartsmyndigheterna beslöt dessa att tillsätta en arbetsgrupp med representanter från de olika myndigheterna. Gruppen skulle ha till uppgift att närmare undersöka de formella aspekterna beträffande bestämmelserna om överljudsflygning samt att om det behövdes framlägga förslag till lag om förbud mot överljudsflygning. I arbetsgruppen ingick också en observatör från finska luftfartsmyndigheten. Arbetsgruppen har utar-

betat förslag till lagstiftning. Detta har behandlats vid ett nytt möte mellan myndigheterna den 25 augusti 1971 vilket gett till resultat att myndigheterna i sin tur framlagt likalydande förslag till sina resp. regeringar.

Luftfartsverket framhåller att syftet med den föreslagna lagregleringen måste klarläggas. Det gäller därvid främst frågan om utvecklingen och tillverkningen av SST-plan i princip bör hindras eller om syftet med bestämmelserna bör vara att skydda person och egendom som inte befordras med sådant flygplan från skada.

I första hand kan regleringen utformas som ett förbud mot överflygning, som kan medföra hälsovärdliga förhållanden. Med detta kan avses förhållanden, som medför regelmässiga sömnstörningar eller risk för uppkommande skador t. ex. på byggnader. Sådant förbud kan emellertid luftfartsverket redan nu utfärda med stöd av 99 § LK. Vidare kan tänkas att regeln utformas som ett förbud mot överflygning av land på sådan höjd att ljudknallarna når marken. Härvidlag gäller, liksom beträffande en utformning av regeln med hänsyn till hälsovärdligheten, att om man vill undvika att den slutgiltiga värderingen läggs på flygplanets operatör måste bestämmelsen kompletteras med uppgift om vissa kriterier för varje särskild typ av SST-plan, t. ex. om lägsta tillåtna flyghöjd. Sådana uppgifter är icke möjliga att ge för närvarande och knappast heller i en nära framtid. Med en sådan utformning skulle dessutom regeln komma att omfatta endast flygning över landområden och ej flygning över havet.

Regeln kan också tänkas utformad som ett förbud mot överflygning med överljudsflygplan. Ett sådant förbud bör införas om man önskar uppnå ett totalförbud för SST-plan. Verket kan dock inte biträda en sådan uppfattning. Ett SST-plan, som flyger med subsonisk hastighet, bör vad beträffar bullerstörningar kunna jämföras med konventionella jetflygplan. Slutligen kan ges en regel som innehåller förbud mot överflygning med överljudsfart. Arbetsgruppen har rekommenderat ett sådant förbud, kompletterat med dispensmöjlighet. Också de andra skandinaviska luftfartsmyndigheterna har förordat en dylik lösning. Verket finner detta förslag mest ändamålsenligt av olika tänkbara lösningar.

Verket har emellertid inte tagit ställning till om bestämmelserna bör införas i LL eller i en särskild lag. Vissa omständigheter, främst publicitetssynpunkter, talar dock enligt verkets mening för att bestämmelserna upptas i en särskild lag.

Vad som skall förstås med "svenskt område" bör möjligtvis utredas närmare. Det kan ifrågasättas om man skall tillämpa LL:s territoriella begränsningar ("här i riket") eller om man bör beakta annan territoriell begränsning, t. ex. såsom den kommit till uttryck i lagstiftningen om kontinentalsockeln.

Dispensregeln i förslaget har utformats i analogi med dispensbestämmelser i LL, t. ex. 7 kap. 3 § tredje stycket. Medgivande bör kunna göras beroende av särskilda villkor, t. ex. om flygväg, tidpunkt, höjd och eventuellt om ställande av särskild säkerhet för uppkomna skador till följd av flygningen.

Miljövårdighet

Annex 16 till Chicagokonventionen

ICAO har som högsta beslutande organ församlingen. I denna är samtliga de stater som anslutit sig till 1944 års Chicagokonvention angående civil luftfart representerade. ICAO:s råd är organisationens permanenta organ. Det består av representanter från 27 medlemsländer och är ansvarigt inför församlingen. Rådet har bl. a. att i enlighet med bestämmelserna i Chicagokonventionen anta internationella normer ("standards") och tillämpningsförfaranden ("recommended practices") för luftfarten samt att där det är ändamålsenligt föga dem till Chicagokonventionen såsom annex. Antagande av annex fordrar två tredjedels majoritet inom rådet. Sedan ett annex antagits i rådet skall det tillställas medlemsstaterna. Ett annex träder i tillämpning tre månader efter det beslutet om dess antagande underställts medlemsländerna eller vid utgången av den längre tidsperiod som rådet kan ha föreskrivit om inte dessförinnan ett flertal av medlemsstaterna hos rådet anmält sitt ogillande. Sedan annex trätt i tillämpning är normer som tagits in i det bindande för medlemsstat om staten inte anmäler till ICAO att tillämpning inte är möjlig. I annex angivet tillämpningsförfarande bör medlemsstat sträva efter att följa.

ICAO anordnade i december 1969 konferensen "Special Meeting on Aircraft Noise in the Vicinity of Aerodromes" i Montreal. I denna deltog representanter från 28 länder och 9 internationella organisationer. Chicagokonventionen innehåller inga fastställda regler för medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter vad beträffar bullercertifiering, varför en av mötets huvuduppgifter var att överenskomma om behov av, krav på och metoder för en sådan. Resultatet av arbetet blev ett förslag till nytt annex till Chicagokonventionen, annex 16 "Aircraft Noise".

Mötet enades bl. a. om att, även om krav på bullercertifiering i princip borde införas för alla luftfartyg, man i första hand skulle införa krav på detta för de nya konventionella underljudsflygplan som skulle komma att börja användas i den civila luftfarten under 1970-talet. Förslaget till annex 16 sändes ut till medlemsländerna för kommentarer i början av år 1970 och antogs av rådet den 2 april 1971. Sverige har anmält sitt godkännande av annexet. Annex 16 har, som tidigare nämnts, trätt i kraft den 6 januari 1972.

ICAO:s emissionsnorm är tillämplig på jetmotorflygplan för underljudsfart med en maximalt tillåten startvikt överstigande 5 700 kg och med banlängdsbehov överstigande 450 meter dels om flygplanet är utrustat med jetmotorer med ett s. k. by pass-förhållande på 2 eller mera och om luftvärdighetsbevis utfärdats för flygplanet den 1 mars 1972 eller senare, dels om flygplanet är utrustat med annan typ av jetmotor och ansökan om luftvärdighetsbevis för prototypen ingivits den 1 januari 1969 eller senare.

Certifieringssystemet är uppbyggt på att tillverkaren skall visa att flygplanet vid start och landning ej överskrider vissa bullervärden i tre angivna punkter i flygplatsens närhet. Punkterna är belägna dels under flygplanets utflygningsbana efter start, dels vid sidan av startbanan och dels under flygplanets inflygningsbana. Annexet innehåller vidare åtskilliga detaljföreskrifter, bl. a. om hur flygplan skall flygas vid prov samt om hur erhållna mätvärden skall behandlas.

De bullernivåer som ej får överskridas vid certifieringen har fastställts efter långvariga utredningar om vad som är tekniskt möjligt att genomföra. Man har som enhet för angivandet av bullernivån valt EPNdB ("effective perceived noise decibel"). För flygplan med den maximalt tillåtna vikten överstigande 272 000 kg får bullernivån ej överstiga 108 EPNdB i någon av de tre mätpunkterna. För lätta flygplan är kravet strängare. Om maximivikten understiger 34 000 kg får i punkten under startbanan värdet ej överskrida 93 EPNdB och i de två övriga mätpunkterna 102 EPNdB. De angivna decibelvärdena får överskridas under vissa förhållanden och med noggrant preciserade begränsningar.

Normen är enligt annexet tillämplig på alla flygplan som används i internationell trafik. Den stat där flygplanet är registrerat skall meddela bevis om att flygplanet enligt tillgänglig och tillräcklig bevisning fyller krav som är åtminstone lika stränga som annexets. Beviset i fråga skall ange registreringsstat, fabrikationsnummer, fabrikantens typ- och modellbeteckning, uppgift om de ytterligare föreskrifter som lämnats för att flygplanet skall överensstämma med annexets krav samt uppgift om den högsta vikt flygplanet får ha för att överensstämma med annexets krav. En konventionsstat skall godkänna bevis som utfärdats i annan konventionsstat under förutsättning att de krav som gällt vid utfärdande av detta bevis varit åtminstone lika stränga som annexets. Konventionsstat skall återkalla bevis om ett flygplan inte längre uppfyller annexets krav. Nytt bevis skall inte utfärdas förrän planet vid förnyad bedömning befunnits överensstämma med dessa.

Emissionsnormer i USA

Den amerikanska luftfartsmyndigheten, Federal Aviation Administration, FAA, deltog i förberedande diskussioner om emissionsnormerna inom ICAO. FAA avvaktade dock inte det internationella arbetet utan utfärdade egna nationella certifieringsbestämmelser i december 1969, dvs. ungefär samtidigt som ICAO höll sin konferens i Montreal.

De grundläggande faktorerna i de amerikanska normerna Federal Aviation Regulations, FAR 36 Noise Standards: Aircraft type certification, överensstämmer i stort med ICAO:s annex 16.

Aktuella svenska bestämmelser

Den svenska luftfartslagstiftningen innehåller åtskilliga bestämmelser i syfte att säkerställa att flygplatser inte anläggs så att omgivningen kommer att störas av bl. a. buller från flygplatsen (6 kap. LL och med stöd av detta kapitel lämnade föreskrifter i LK). Vidare finns bestämmelser i 8 kap. 1 och 2 §§ LL och med stöd av dessa lämnade föreskrifter i LK som gör det möjligt för Kungl. Maj:t och efter bemyndigande luftfartsverket att föreskriva vissa flygvägar och vissa flygprocedurer som är ägnade att minska bullerstörningarna på marken. Några regler som gör det möjligt att föreskriva att flygplan skall vara konstruerat på visst sätt för att reducera dess bulleremission finns dock inte.

Luftfart i svenskt luftrum får äga rum med luftfartyg som har svensk nationalitet eller nationalitet i främmande stat med vilken slutits överenskommelse om rätt till luftfart inom svenskt område. Dispens kan ges av Kungl. Maj:t eller luftfartsverket (1 kap. 2 § LL). Svensk nationalitet får luftfartyg sedan det införts i luftfartygsregistret (2 kap. 12 § första stycket LL). Därvid skall luftfartyget märkas (2 kap. 16 § LL). För registrering krävs luftvärdighetsbevis (2 kap. 4 § LL). Detta skall avse luftfartygets tekniska egenskaper eller utrustning. Något annat bevis i dessa avscenden fordras inte. Ett luftfartyg är enligt 3 kap. 1 § LL luftvärdigt om det är så konstruerat, byggt, utrustat och vidmakthållet samt äger sådana flygegenskaper att säkerhetens krav är tillgodosedda. Luftvärdigheten konstateras vid besiktning enligt 3 kap. 2 § LL. Luftvärdighetsbevis utfärdas av luftfartsverket (3 kap. 3 § LL). Svenskt luftfartyg skall när det nyttjas till luftfart ha svenskt eller av luftfartsverket godkänt utländskt luftvärdighetsbevis. Detsamma gäller utländskt luftfartyg inom svenskt område. Undantag härifrån kan medges av luftfartsverket enligt vad Kungl. Maj:t bestämmer (3 kap. 4 §§ LL). Undergår luftfartyg inte föreskriven besiktning eller vidtas ändring som kan antas ha betydelse för luftvärdigheten blir luftvärdighetsbeviset ogiltigt intill dess fartyget ånyo förklaras luftvärdigt. Detsamma gäller om luftfartyget eller dess utrustning lidit skada som uppenbarligen är av betydelse för luft-

värdigheten. Förekommer annan omständighet som kan antas ha betydelse för luftvärdigheten får luftfartsverket förklara beviset ogiltigt in- till dess fartyget förklaras luftvärdigt. Ogiltigt luftvärdighetsbevis skall lämnas till luftfartsverket (3 kap. 5 § LL). Vad som gäller om svensk luftvärdighetsbevis äger motsvarande tillämpning när det gäller godkännande och ogiltighet av utländskt luftvärdighetsbevis (3 kap. 6 § LL). Ägare av luftfartyg skall vaka över luftvärdigheten samt är skyldig att anmäla omständighet av betydelse för denna (3 kap. 7 §§ LL). I 3 kap. 8 § LL ges bestämmelser om rätt för luftfartsverket att få tillträde till luftfartyg för undersökning av luftvärdigheten samt om rätt att därvid påkalla medverkan av ägare och besättning. Enligt 3 kap. 9 § LL kan Kungl. Maj:t eller, efter bemyndigande, luftfartsverket tillåta att luftfartyg används för provflygning eller annars av särskild anledning trots att det saknar giltigt luftvärdighetsbevis. Tillsynen över luftvärdigheten utövas av luftfartsverket genom typgranskning, grundbesiktning och efterbesiktning (14 och 15 §§ LK). Besiktning och tillsyn i övrigt över luftvärdighet får luftfartsverket uppdra åt särskild sakkunnig eller myndighet inom eller utom riket (17 § LK). Luftfartsverket får när säkerheten kräver det meddela närmare föreskrifter om hur luftfartyg skall vara konstruerat, byggt, utrustat och underhållet (19 § LK).

Departementschefen

Under senare år har strävandena intensifierats att undanröja de hot mot den yttre miljön som bl. a. den tekniska utvecklingen i olika avseenden medfört. Såväl på det internationella som på det nationella planet pågår arbete bl. a. för att hindra luft- och vattenförstöring samt för att åstadkomma miljöer fria från buller som är hälsovådligt. När det gäller flygbuller har därmed sammanhängande frågor behandlats år 1969 vid en konferens i Montreal. Denna konferens har bl. a. lett till att 1944 års Chicagokonvention angående internationell civil luftfart fått ytterligare ett annex — annex 16 — angående högsta tillåtna bullernivå från vissa flygplan och särskild bullercertifiering av dessa. Jag återkommer till detta i det följande.

Ett särskilt flygbullerproblem utgör den s. k. ljudknallen, dvs. den knall som alstras av överljudsflygplanen. Under de senaste åren har frågan huruvida dessa kan sättas in i trafik varit föremål för diskussion och utredningar. ICAO tillsatte år 1969 en expertpanel som också lämnat en rapport huvudsakligen berörande problemens tekniska aspekter. Expertpanelen har senare gjorts om till en kommitté och utvidgats med operativ, juridisk, sociologisk och ekonomisk expertis. Syftet är att sedan det utredande arbetet avslutats en världskonferens skall behandla frågorna.

Det hot mot miljön som ljudknallen bedömts utgöra har föranlett mina företrädare att både år 1967 och år 1968 uttala att trafik med

överbjudsflygplan över Sverige inte kommer att tillåtas om ljudknallen medför hälsovådliga förhållanden t. ex. i form av regelbundna sömnstörningar eller skador på byggnader. Liknande uttalanden har gjorts också av andra länders regeringar. I vissa länder förbereds lagbestämmelser som förbjuder flygning i överbjudsart i det egna luftrummet. I Schweiz väntas sådana bestämmelser träda i kraft under våren.

Nordiska rådet har rekommenderat de nordiska regeringarna att genom direkta lagbestämmelser förbjuda civilt överbjudsflyg över land på sådant sätt att ljudknallen når ner till marken. Till grund för rekommendationen låg ett medlemsförslag i vilket frågan rörande ljudknallen och dess verkningar behandlas.

Över medlemsförslaget har ett antal nordiska myndigheter m. fl. yttrat sig. Tanken att en lagstiftning är nödvändig har i princip godtagits av de flesta remissinstanserna. Vissa instanser har dock ansett att resultaten av arbetet inom ICAO först bör avvaktas.

De skandinaviska luftfartsmyndigheterna har i skrivelser till resp. regeringar likaledes hemställt om lagstiftning mot civilt överbjudsflyg. Från myndigheternas sida har dock föreslagits ett i viss mån annorlunda utformat förbud än det Nordiska rådet rekommenderat. Medan rekommendationen förutsätter att luftfart i överbjudsart skall vara förbjuden endast om den sker på sådant sätt att knallen når ner till marken, innebär förslaget från myndigheterna att luftfart i överbjudsart helt förbjuds inom resp. lands område.

Kravet på en lagstiftning som innebär förbud mot luftfart i överbjudsart stöds av en bred opinion i vårt land. De invändningar som rests har närmast grundats på att resultaten av arbetet inom ICAO bör avvaktas. De försök och studier som hittills gjorts visar emellertid att den nominella ljudknallen från flygplan som inom de närmaste åren kan förväntas bli använda för kommersiell trafik kan beräknas till 1,5—2,5 pund per kvadratfot. Redan vid denna styrka anses allvarliga risker föreligga för skadeverkningar bl. a. till följd av sömnrubbningar och skrämsleffekter. Härtill kommer att den aktuella ljudknallen kan bli avsevärt starkare till följd av variationer i atmosfären, markförhållandena eller åtgärder vid manövrering av flygplanet. Hur mycket starkare ljudknallen kan bli under sådana förhållanden och hur ofta det kan inträffa är omtvistat. Det torde dock vara klart att man ofta har att räkna med fördubblingar av den nominella knallstyrkan.

Enligt min mening är det mot denna bakgrund befogat att räkna med risk för allvarliga skadeverkningar för människan och hennes miljö till följd av ljudknallen. Det kan inte heller uteslutas att överbjudsflygningar även i övrigt kan vålla miljöskador. Med hänsyn härtill och då det är svårt att se vilka fördelar som skulle vara förenade med sådana flygningar över Sverige anser jag att lagbestämmelser som förbjuder civil luftfart i överbjudsart inom svenskt område bör införas.

När det gäller det närmare innehållet av lagstiftningen anser jag att förbudet bör utformas på sätt luftfartsverket föreslagit. Skulle förbudet utformas på det sätt Nordiska rådets rekommendation anger kan inte undvikas att bedömningen av huruvida en ljudknall vid den enskilda flygningen når marken måste läggas på flygplanets operatör. Missbedömningar härvidlag torde inte kunna undvikas, även om en omfattande administrativ reglering av SST-flygningarna — för vilken i dag underlag knappast finns — skulle införas. Jag delar vidare uppfattningen att bestämmelserna inte bör omfatta militära överljudsflygplan.

Otvivelaktigt kan ljudknall som härrör från flygning i överljudsfart utanför svenskt luftrum medföra skador på svenskt område. Sverige har emellertid oinskränkt suveränitet endast inom svenskt område, dvs. svenskt land- och sjöterritorium samt luftrummet däröver. Någon förbudslagstiftning som har verkan utanför svenskt område torde därför inte kunna åstadkommas utan stöd av internationell överenskommelse. Det torde således vara nödvändigt att avvakta utgången av det internationella arbetet rörande överljudsproblemen innan nationella åtgärder för att bemästra dessa problem kan vidtas. Sverige kommer att verka för att sådana överenskommelser kommer till stånd att det blir möjligt att skydda det svenska området också från ljudknall som härrör från flygning utanför svenskt område.

När synnerliga skäl föreligger bör dispens från förbudet att flyga i överljudsfart kunna meddelas av Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, luftfartsverket. Dispensen, som enligt allmänna regler kan göras beroende av särskilda villkor, t. ex. om flygväg, tidpunkt, höjd och ställande av säkerhet för eventuella skador, bör i princip avse begränsad tid, i allmänhet bara en enskild flygning. Dispens bör medges endast om det kan uteslutas att flygningen medför skador. Huvudprincipen bör klart vara att dispensärenden prövas av Kungl. Maj:t.

Överträdelse av förbudet mot flygning i överljudsfart eller av villkor som uppställts i dispens från förbudet bör kunna bestraffas. Straffet bör vara fängelse. Då skadorna vid en överträdelse kan bli betydande, bör straffmaximum sättas till två år. I ringa fall — t. ex. vid en mindre avvikelse från villkor som föreskrivits vid dispens då inga eller mycket obetydliga skador uppstått — synes dagsböter utgöra tillräcklig påföljd.

Nu berörda bestämmelser bör tas in i LL. Enligt min mening finns inte tillräckliga skäl för att skapa en särskild lag i ämnet. Det grundläggande förbudet kan ges i en särskild paragraf, 2 a §, i 1 kap. LL. Straffbestämmelsen kan infogas i 13 kap. 1 § LL. Båda dessa kapitel ingår i lagens första avdelning som endast har avseende på civil luftfart.

Förarbetet till nu föreslagna lagändringar har skett i samverkan med de danska och norska trafikministerierna. Enligt vad jag erfarit kommer lagförslag av samma innebörd som det jag nu lägger fram att under

innevarande vårsession föreläggas de danska och norska folkrepresentationerna.

I annex 16 till Chicagokonventionen föreskrivs bl. a. att jetmotorflygplan med en maximalt tillåten startvikt som överstiger 5 700 kg och som används i internationell trafik i framtiden skall vara så konstruerat att det inte ger upphov till buller utöver vissa angivna värden (för de tyngsta 108 EPNdB) i samband med start och landning, att sådant flygplans bulleregenskaper skall prövas enligt särskilt angiven metod och att registreringslandet skall utfärda bevis om att flygplanet fyller i annexet angivna krav. Bevis som utfärdats under förutsättningar som anges i annexet skall godkännas i annan konventionsstat. Sverige har godkänt annexet.

För att annexets regler skall bli gällande i Sverige fordras att nationella bestämmelser härom meddelas. Den svenska luftfartslagstiftningen innehåller emellertid f. n. inga regler om att luftfartyg konstruktionsmässigt måste vara sådant att det inte förorsakar miljöskador t. ex. genom bullerstörningar. Bulleraspekten kan beaktas vid anläggande av flygfält och det finns även möjlighet att ge regler om flygvägar och om flygprocedurer som motverkar bullerstörningar. Från konstruktionsmässig synpunkt krävs för registrering av luftfartyg och för rätt att använda fartyget i trafik endast att fartyget är luftvärdigt, dvs. så konstruerat, byggt, utrustat och vidmakthållet samt äger sådana flygegenskaper att säkerhetens krav är tillgodosedda. För att Sverige skall kunna uppfylla sina förpliktelser enligt annexet synes därför nödvändigt att vissa tillägg görs i luftfartslagstiftningen.

Dessa tillägg kan självfallet begränsas till att avse endast annexets föreskrifter om bulleremissioner från vissa transportplan i internationell trafik. Enligt min mening bör emellertid frågan bedömas från något vidare utgångspunkter. I framtiden torde med en ökande flygtrafik och nya, effektivare flygplanskonstruktioner frågan om det miljöhot flyget utgör komma att aktualiseras i flera sammanhang. Jag tänker därvid inte enbart på bullerproblemen utan också på de luftföroreningsproblem som avgasutsläpp från flygplan kan komma att utgöra. Starka skäl talar därför för att lagstiftningen redan nu utformas så att lämpliga åtgärder för att skydda miljön snabbt kan vidtas. Jag finner därför att en bestämmelse bör införas i LL som innebär att ett luftfartyg för att få registreras inte bara som f. n. skall vara luftvärdigt utan också så konstruerat att det inte utgör ett hot mot miljön. Vid sidan av luftvärdighetsbeviset bör alltså för registrering fordras ett bevis om att luftfartyget är miljövärdigt. Eftersom underlag f. n. saknas för att fordra bevis från alla luftfartyg synes bevis om miljövärdighet bara böra krävas i den utsträckning Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, luftfartsverket föreskriver. En bestämmelse härom kan

införas genom ändring i 2 kap. 4 § LL. Därvid bör också vissa tillägg göras i 6 och 8 §§ samma kapitel.

Liksom när det gäller luftvärdighet bör LL innehålla en beskrivning av vad som skall fordras för att ett luftfartyg skall anses miljövärdigt. Detta kan ske genom tillägg till 3 kap. 1 § LL. Där bör i nya stycken anges att luftfartyg skall vara miljövärdigt när det används för luftfart samt att ett luftfartyg är miljövärdigt när det är konstruerat, byggt, utrustat och vidmakthållet i enlighet med föreskrifter som meddelats av Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, luftfartsverket för att förebygga att luftfartyg vållar skada genom buller, luftförorening eller likartad störning. Vidare bör genom en ny paragraf, 10 a §, de bestämmelser i kapitlet som har avseende på utfärdande av luftvärdighetsbevis, skyldighet att inneha luftvärdighetsbevis, godkännande av utländskt luftvärdighetsbevis, ogiltighet av luftvärdighetsbevis samt tillsyn över luftvärdighet (3 kap. 2—9 §§) i tillämpliga delar få giltighet också för miljövärdighet och bevis därom. Om de nu föreslagna ändringarna genomförs blir en ändring av kapitelrubriken också nödvändig. Enligt 13 kap. 3 § LL straffas den som utan lov använder luftfartyg ehuru det saknar luftvärdighetsbevis eller eljest inte är luftvärdigt med dagsböter eller fängelse i högst ett år. Motsvarande straff bör införas för den som utan lov använder luftfartyg som saknar bevis om miljövärdighet eller eljest inte är miljövärdigt. Detta kan ske genom en ändring i 13 kap. 3 §.

Som jag tidigare antytt finns f. n. underlag för en konkret reglering av miljövärdighetskravet i den utsträckning som motsvaras av annex 16. Om de nu föreslagna ändringarna i LL antas av riksdagen är min avsikt att föreslå Kungl. Maj:t sådana ändringar i LK m. fl. författningar att luftfartsverket kan meddela föreskrifter om bullercertificering i angiven utsträckning. Sådana luftfartyg som avses i annexet kommer då inte att kunna registreras eller användas för luftfart om de inte fyller föreskrifter som är meddelade i huvudsaklig överensstämmelse med annexet. Jag vill emellertid förutskicka att föreskrifterna inte bör avse endast luftfartyg i internationell trafik utan även flygplan i nationell trafik om de är av det slag som avses i annexet.

Om den nu föreslagna lagtekniska lösningen accepteras kan Kungl. Maj:t så snart ett grundat behov föreligger utvidga bemyndigandet till luftfartsverket som därefter kan meddela nödvändiga föreskrifter. Det är sannolikt att frågan om att utvidga bemyndigandet snart kan komma upp. Jag vill därvid erinra om att arbetet rörande flygbuller inom ICAO pågår och att nya förslag kan väntas därifrån. Vidare väntas under år 1973 den svenska trafikbullerutredningen lämna sitt betänkande, i vilket också frågan om emissionsnormer avseende buller från luftfartyg kommer att behandlas.

Hemställan

Under åberopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen

att antaga inom kommunikationsdepartementet upprättat förslag till *lag om ändring i luftfartslagen (1957: 297)*.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Gunnel Anderson

