

Vermerk

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates KOM (2011) 828 endg.; Ratsdok: 18010/11

Bundratsdrucksache 799/11 vom 1.12.2011

Inhaltswiedergabe

1. Ziel der Vorlage ist es, Regeln für die kohärente Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen auf einzelnen Flughäfen festzulegen, um im Einklang mit dem „ausgewogenen Ansatz“ zu einer geringeren Lärmbelastung beizutragen und die Zahl der von den nachteiligen Auswirkungen des Fluglärms betroffenen Menschen zu begrenzen oder zu reduzieren. Ein weiteres Ziel ist die Auswahl der kosteneffizientesten Lärminderungsmaßnahmen im Einklang mit dem „ausgewogenen Ansatz“, um eine langfristig tragbare Entwicklung der Kapazität des Flughafen- und des Flugverkehrsmanagementnetzes unter Betrachtung des gesamten Flugwegs („Gate to Gate“) zu erreichen.

Beide Ziele sind verkoppelt mit der Methode des „ausgewogenen Ansatzes“ der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation -ICAO-, bei der die möglichen Maßnahmen, insbesondere Reduzierung des Fluglärms an der Quelle, Flächennutzungsplanung und -verwaltung sowie lärmmindernde Betriebsverfahren und Betriebsbeschränkungen, in einheitlicher Weise geprüft werden, um das Lärmproblem auf einem Flughafen auf die kosteneffizienteste Weise zu lösen.

2. Der Anwendungsbereich der Verordnung erstreckt sich auf Flughäfen mit mehr als 50 000 Flugbewegungen (Starts oder Landungen) ziviler Luftfahrzeuge pro Kalenderjahr, unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Anzahl der Flugbewegungen der letzten drei Kalenderjahre vor der Lärmbewertung.
3. Bei der Ergreifung von Lärminderungsmaßnahmen berücksichtigen die Mitgliedstaaten folgende mögliche Maßnahmen, um die kosteneffizienteste Kombination zu bestimmen:
 - (a) absehbare Auswirkung einer Reduzierung des Fluglärms an der Quelle
 - (b) Planung und Verwaltung der Flächennutzung
 - (c) betriebliche Verfahren zur Lärminderung

(d) Betriebsbeschränkungen, jedoch nicht als erstes Mittel.

4. Für die Bewertung der aktuellen und der künftigen Lärmsituation sollen die Methode, die Indizes und die Informationen in Anhang I der Verordnung angewendet werden. Verwendet werden dabei die Lärmbewertungsmethoden, die gemäß dem ECAC-Bericht Doc. 29 „Standardberechnungsmethode für Lärmkonturen um zivile Flughäfen“, dritte Ausgabe aus dem Jahr 1997, entwickelt wurden.
5. Die zuständigen Behörden sorgen dafür, dass auf geeigneter Ebene ein Forum für die technische Zusammenarbeit zwischen dem Flughafenbetreiber, dem Luftfahrzeugbetreiber und der Flugsicherungsorganisation in Bezug auf Maßnahmen geschaffen wird, die in deren Zuständigkeitsbereich liegen, und dass die Interdependenz von Lärminderungs- und Emissionssenkungsmaßnahmen angemessen berücksichtigt wird. Die Anwohner des Flughafens sind zu konsultieren.
6. Die Einführung von Betriebsbeschränkungen ist an die Entscheidung der Kommission gebunden. Mindestfristen von über einem halben Jahr sind für die Beantragung der Entscheidung bei der Kommission einzuhalten. Weiterhin sind dem Antrag Unterlagen über die Umweltziele und über die Kosteneffizienz der Maßnahme der Kommission beizulegen. Die Kommission entscheidet über die Einführung der Betriebsbeschränkung.

Stellungnahme

1. Der vorliegende Vorschlag einer EU-Verordnung über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen ist eine Verordnung zum Schutz der Luftverkehrswirtschaft in Form einer umweltpolitischen Mogelpackung. Für Flugplätze sollen Lärminderungsmaßnahmen auf niedrigem Schutzniveau EU-weit festgeschrieben werden. In einem Geleitzug bestimmt das langsamste Schiff die Geschwindigkeit. Mit der Verordnung soll verhindert werden, dass die nationalen Regierungen den Stand der Fluglärmchutztechnik zum Schutz der Flughafenrainer dynamisch fortentwickeln. Verhindert wird eine zeitgemäße Erweiterung des Anlagenbegriffes für Flughäfen durch Einbeziehung des immissionsrelevanten Einwirkungsbereiches der Anlage, also die Einbeziehung der Lärmimmissionen der An- und Abflüge bis zu einem bestimmten Lärmimmissionsgrenzwert. Verhindert wird auch die zeitgemäße Beurteilung von Fluglärm nach gesundheitsverträglichen wissenschaftlich gesicherten Methoden und Verfahren, wie sie beispielsweise für gewerbliche Anlagen üblich ist.
2. Die EU-Kommission stellt in der Ziffer 29 ihrer Begründung richtig dar, dass das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung gelangt, da der Vorschlag nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt. Falsch ist jedoch die Aussage der EU-Kommission in der Ziffer 30, dass die Ziele des Vorschlags von den Mitgliedstaaten allein nicht hinreichend verwirklicht werden können. In allen Mitgliedstaaten stehen die rechtlichen Instrumentarien zur Verfügung, um diese Ziele zu erreichen. Aus den Ziffern 31 und 32 der Begründung zum Subsidiaritätsprinzip ist jedoch zu erkennen,

um was es der EU-Kommission geht, nämlich um die Verhinderung der Fortentwicklung des Standes der Fluglärmschutztechnik aus Kostengründen. Dabei wird auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen und auf die Effizienz des gesamten Luftverkehrsnetzes hingewiesen. Aber gerade Letzterem müssen sich die Wirtschaftsakteure, dazu gehören die Flugplatzbetreiber, in einer freien Marktwirtschaft stellen. Die Organisation der Effizienz des Luftverkehrsnetzes gehört zu den originären Aufgaben der Wettbewerbsteilnehmer, in die sich die EU und auch nicht die Mitgliedstaaten einmischen sollten.

Aus den vorgenannten Gründen ist die EU-Verordnung klar als eine Schutzverordnung für die Luftverkehrswirtschaft auf niedrigem Lärmschutzstandard einzuordnen. Sie ist auch nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip des Lissabonner Vertrages vereinbar, da die Mitgliedstaaten sehr wohl Regelungen zum Lärmschutz treffen können und sogar wegen eines regional verträglichen Lärmschutzes treffen müssen.

3. Der Schutzcharakter der EU-Verordnung für die Luftfahrtwirtschaft wird noch deutlicher, wenn man einige Vorschriften konkreter untersucht:

a. Kernpunkt der EU-Verordnung ist der „ausgewogene Ansatz“. Unter dem „ausgewogenen Ansatz“ versteht die EU-Verordnung eine Methode, bei der die möglichen Maßnahmen, insbesondere Reduzierung des Fluglärms an der Quelle, Flächennutzungsplanung und -verwaltung sowie lärmindernde Betriebsverfahren und Betriebsbeschränkungen, in einheitlicher Weise geprüft werden, um das Lärmproblem auf einem Flughafen auf die kosteneffizienteste Weise zu lösen.

Es geht hierbei ausschließlich darum, das Lärmproblem auf einem Flughafen auf die kosteneffizienteste Weise zu lösen. Die Fluglärmbeeinträchtigungen der Nachbarschaften oder der fluglärm betroffenen Regionen werden im „ausgewogenen Ansatz“ im Wesentlichen ausgeblendet.

b. Nach der Definition in der EU-Verordnung ist eine „Lärminderungsmaßnahme“ jede Maßnahme, die sich auf die Lärmsituation in der Umgebung von Flughäfen auswirkt und für die die Grundsätze des „ausgewogenen Ansatzes“ der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization – ICAO) gelten, einschließlich anderer, nicht betriebsbezogener Maßnahmen, die die Zahl der vom Fluglärm betroffenen Menschen beeinflussen können. Eine Lärminderungsmaßnahme ist die „Betriebsbeschränkung“, die nach der Verordnungsdefinition den Zugang zu einem Flughafen oder die optimale Nutzung seiner Kapazität einschränkt, einschließlich Betriebsbeschränkungen, durch die knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge von bestimmten Flughäfen abgezogen werden sollen, sowie partieller Betriebsbeschränkungen, die den Betrieb ziviler Luftfahrzeuge in bestimmten Zeiträumen einschränken. Die Definition stellt klar, dass bereits für die Kapazitätsauslastung des Flughafens unzureichende Zufahrts- und Abfahrtswege als Betriebsbeschränkungen angesehen werden können. Ein Flughafenbetreiber könnte somit auf die

Gebietskörperschaften Druck ausüben, diese Betriebseinschränkungen zu beseitigen. Besonders wichtig für die Nachbarschaft des Flughafens ist jedoch, dass Nachtflugverbote oder eingeschränkter Flugverkehr in schützenswerten Zeiten als Betriebsbeschränkung einzuordnen sind.

Für Betriebsbeschränkungen sieht der Vorschlag der EU-Verordnung vor, dass sie nicht als erstes Mittel der Lärminderung ergriffen werden dürfen. Der Verband der europäischen Fluggesellschaften (AEA) verlangt sogar, dass Betriebsbeschränkungen nur als letzte Möglichkeit zur Minderung festgestellter Lärmprobleme eingesetzt werden sollten (Ziffer 18 der Begründung).

Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass ausschließlich Betriebseinschränkungen das erste Mittel der Wahl sind, um die Nachbarschaft und die betroffenen Regionen schnell und wirkungsvoll vor Fluglärm zu schützen. Betriebsbeschränkungen sind zudem ein wichtiges Instrument, um das Interesse eines Flughafenbetreibers an einer schnellen Realisierung anderer Lärminderungsmaßnahmen zu erhalten.

Für die Fluglärm-Betroffenen in der Umgebung von Flughäfen hat diese Verordnungsregelung erheblich negative Auswirkungen. Nach Erlass der EU-Verordnung können faktisch alle Nachtflugverbote von den betroffenen Flughafenbetreibern mit großem Erfolg beklagt werden. Zukünftig werden auch keine neuen nationalen Nachtflugverbote oder keine Flugverkehrseinschränkungen während schützenswerter Zeiten mehr ausgesprochen, da immer eine Kollision mit EU-Recht im Raume steht.

- c. Für den Fall dass dennoch eine Betriebsbeschränkung ausgesprochen werden könnte, sieht die EU-Verordnung ein mehrstufiges, kompliziertes und insbesondere langwieriges Antragsverfahren zu deren Einführung vor. Die Einführung von Betriebsbeschränkungen kann somit über die Zeitschiene verzögert werden. Hinzu kommt, dass durch eine Entscheidung durch die EU-Kommission in Brüssel fernab vom tatsächlichen Geschehen regionale Gesichtspunkte keine Berücksichtigung finden.

Fazit

Der vorliegende Vorschlag der EU-Verordnung liegt dem Bundesrat zur Unterrichtung seitens der Bundesregierung vor. Die Bundesregierung sollte vom Bundesrat aufgefordert werden, den Vorschlag abzulehnen mit der Maßgabe ihn grundsätzlich zu überarbeiten.

Beigefügt sind zwei Antragsvorschläge, mit denen dieses Ziel verfolgt werden kann. Die Anträge müssten von der Landesregierung in die Ausschüsse des Bundesrates eingebracht werden.

S c h m i d t

Entwurf, Vorschlag 1 BI Mainz-Laubenheim

U, [EU, Vkl]

Antrag 1
des Landes Rheinland-Pfalz
zum
Vorschlag für
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen
der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der
Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates
KOM (2011) 828 endg.; Ratsdok: 18010/11
Bundesratsdrucksache 799/11 vom 1.12.2011

Der Umweltausschuss [EU-Ausschuss, Verkehrsausschuss] fasst nachfolgenden
Beschluss:

Die Behandlung des Verordnungsvorschlages wird um zwei Sitzungen vertagt.

Begründung: Die Regelung kollidiert mit nationalen Regelungen nach dem
Fluglärmrecht und dem Immissionsschutzrecht. Grundsätzlich ist zu
prüfen, ob gegen die Subsidiaritätsregeln des Lissabonner Vertrag
verstoßen wurde. In der Praxis müssen über den Lärmschutz und über
Lärminderungsmaßnahmen unter der Einbeziehung der Öffentlichkeit
regional entschieden werden. Zudem ist eine inhaltliche Prüfung, ein
Vergleich mit den nationalen Lärmvorschriften und Abwägung in der
Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich.

(Nur intern und nicht für das Plenum: Am 13. März 2011 soll das Nachtflugverbot vor
dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig verhandelt werden. Wird die Verordnung in
der vorliegenden Form seitens der EU weiter verfolgt, können die Gegner des
Nachtflugverbotes auf diese Regelung der direkt geltenden EU-Verordnung hinweisen

und das Verbot kippen. So ist es vermutlich auch von der Luftfahrtlobby geplant und terminiert. Da es nicht klar ist, wie die Bundesländer im Bundesrat zum Verordnungsvorschlag votieren werden, sollte ein Bundesratsbeschluss erst nach der Verhandlung erfolgen.)

Entwurf, Vorschlag 2 BI Mainz-Laubenheim

EU, U, Vk

Antrag 2

des Landes Rheinland-Pfalz

zum

Vorschlag für

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen

der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der

Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

KOM (2011) 828 endg.; Ratsdok: 18010/11

Bundratsdrucksache 799/11 vom 1.12.2011

1. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf den Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission wegen seiner einseitigen wirtschaftlichen Ausrichtung zurückzuweisen und seine Überarbeitung zu verlangen. Der in der Verordnung generell formulierte „ausgewogene Ansatz“ darf dann nicht gelten, wenn Lärmimmissionsgrenzwerte nach geltendem Umweltrecht überschritten sind. In diesen Fällen muss die Reduzierung von Fluglärmimmissionen am Einwirkungsort Vorrang vor wirtschaftlichen Erwägungen haben.
2. Der Bundesrat ist zudem der Auffassung, dass wegen der regional unterschiedlichen Betroffenheiten und Öffentlichkeitsbeteiligungen die Ziele der Lärminderung auf der Grundlage der bereits vorhandenen mitgliedstaatlichen Regelungen national zu regeln sind. Nach Auffassung des Bundesrates verstößt der vorliegende Vorschlag einer EU-Verordnung gegen die Subsidiaritätsregelung des Lissabonner Vertrags. Der Bundesrat weist darauf hin, dass das geltende deutsche Immissionsschutzrecht bereits jetzt bessere und moderne Regelungen enthält, die nach entsprechender Anpassung wirkungsvoller als die EU-Verordnungsvorschriften zum Schutz der Bürger vor Fluglärm beitragen können. Eine zeitgerechte Fortentwicklung des Fluglärmschutzes wäre nach dem Erlass der EU-Verordnung verbaut. Der Bundesrat sieht daher ausschließlich einen Regelungsspielraum auf EU-Ebene in Form einer Richtlinie.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf den Vorschlag der EU-Verordnung wegen seines Verstoßes gegen die Subsidiaritätsregelungen des Lissabonner Vertrages zurück zu weisen und eine Neufassung der Richtlinie 2002/30/EG zu verlangen.

3. Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass der Verordnungsvorschlag vom Rat Verkehr, Telekommunikation und Energie der europäischen Union maßgeblich beraten wurde, obwohl es im Wesentlichen um Fragen der Lärmbeurteilung und Maßnahmen der Lärmreduzierung geht, für die grundsätzlich die Umweltressorts zuständig sind. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Verordnungsvorschlag zumindest gemeinsam mit dem Rat für Umwelt der europäischen Union vorzulegen gewesen wäre.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, in ihrer Stellungnahme auf die einvernehmliche Beteiligung des Umweltrates der europäischen Union zu dringen.

4. Der Vorschlag der EU-Verordnung hat zum Ziel, den Bürger vor Fluglärm zu schützen. Unabhängig von der Höhe der Lärmbelästigung wird dem Lärmschutz nicht der Vorrang eingeräumt. Deutlich wird das an der Regelung, dass Betriebsbeschränkungen nur als letztes Mittel der Wahl angesehen werden sollen. Gerade Betriebsbeschränkungen, wie das Aussprechen von Nachtflugverboten, sind jedoch das einzige Mittel schnellstens Abhilfe gegen unzumutbare Lärmbelästigungen zu schaffen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf mit der Kommission zu verhandeln, dass Betriebsbeschränkungen auch als erstes Mittel einer Lärminderungsmaßnahme gelten sollen.

5. Der Bundesrat ist zudem der Auffassung, dass die Beurteilung von Fluglärm nicht ausschließlich auf den Flugplatz beschränkt werden darf. Die Bürgerproteste in den Ballungszentren Berlin, München und Rhein-Main richten sich gegen die lärmintensiven Segmente der An- und Abflugrouten. Die Beschränkung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf den reinen Flugplatz ist nicht mehr zeitgemäß und der betroffenen Öffentlichkeit nicht zu vermitteln. Eine Neudefinition der Flugverkehrsanlage unter begrenzter Einbeziehung der An- und Abflugrouten in Abhängigkeit der Lärmimmission gibt die Realität wieder. Die Neudefinition ermöglicht zudem weitere Lärminderungsmaßnahmen.

Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass der Anlagenbegriff des Flughafens ersetzt wird durch den Begriff der Flugverkehrsanlage. Die Flugverkehrsanlage umschließt den Einwirkungsbereich des Flugbetriebes einschließlich der An- und Abflugrouten bis zu einer bestimmten Lärmimmissionshöhe.

6. Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass die Lärmbewertungsmethoden, die gemäß dem ECAC-Bericht Doc. 29 „Standardberechnungsmethode für Lärmkonturen um zivile Flughäfen“, dritte Ausgabe, entwickelt wurden, nicht dem Stand moderner Lärmbewertungsmethoden in der Umgebung von Flugverkehrsanlagen genügt. Moderne Beurteilungsverfahren, wie sie in der Sechsten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm - TA Lärm) festgelegt sind, müssen im Sinne des Umwelt- und Nachbarschutz zur Anwendung kommen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, darauf zu bestehen, dass die im Wesentlichen von der Luftfahrtindustrie entwickelten Lärmbewertungsmethoden und -verfahren abgelöst werden durch die umweltschutzorientierten Lärmbewertungsverfahren der Sechsten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm - TA Lärm).