



Schwechat, am 25.03.2012

Stellungnahme ARGE zum Entwurf einer EU-VO über Regeln für lärmbedingt Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen.

Einleitung

Die in einem Entwurf vorliegende Verordnung (VO) soll eine bestehende Richtlinie (RL), die im Großen und Ganzen ein handhabbares Instrument für die Durchsetzung von Lärminderungsmaßnahmen auf Flughäfen darstellt, ersetzen. Das Außerkrafttreten der RL mit dem Inkrafttreten der VO ist in der VO vorgesehen. Daher soll, ausgehend von einem Textvergleich sowohl der Erwägungsgründe (EG) als auch der Regelungen von RL und VO festgestellt werden, ob die VO aus Sicht der Flughafenbewohner einen Fortschritt darstellt. Sollte das nicht der Fall sein, gibt es keinen Grund, einer Veränderung des bestehenden Rechtsbestands zuzustimmen. Maßstab für die Beurteilung ist dabei, die Position, die die Fluglärm-Betroffenen in des Flughafens Wien durch das Mediationsverfahren, wie eine Nachtflugbeschränkung, Pistenverteilungsplan, Einbeziehung des Sydney-Verfahrens in die Lärmberechnung, Einbeziehung der Anrainergemeinden und Bürgerinitiativen in den permanenten Dialogprozess über die Weiterentwicklung. Eine Regelung, die diese Errungenschaften auch nur gefährden und eine Weiterentwicklung des Erreichten behindern könnte, könnte nicht unsere Zustimmung finden.

Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Sowohl in den EG als auch in den Regelungen der VO werden Eingangs einige Formulierungen gewählt, die den Eindruck erwecken sollen, dieser VO ginge es tatsächlich um eine Stärkung der Möglichkeiten, die berechtigten Interessen der Flughafenbewohner an Lärminderungsmaßnahmen umzusetzen.

Diese Eingangsformulierungen werden jedoch in den EG ebenso wie in den Regelungen Lügen gestraft. Vielmehr tritt ziemlich unverblümt der Vorrang der Interessen des Luftverkehrs vor den Interessen des Umweltschutzes und damit der Menschen im Lärmeinwirkungsbereich von Flughäfen zu Tage.

Sogar das einzig positive in diesem VO-Entwurf, die Verbesserung der Definition von „knapp die Vorschriften erfüllenden Luftfahrzeugen“ wird durch die Begrenzung der Möglichkeit sie von Flughäfen abzuziehen auf 20% wieder erheblich entwertet.

Der Fortbestand bei Inkrafttreten der VO vorhandenen Betriebsbeschränkungen ist, anders als in der RL, nicht ausdrücklich gewährleistet und damit schon allein wegen des Entfalls der diesbezüglichen Regelung in der RL als gefährdet zu betrachten. Außerdem richtet sich die VO nur an Behörden, die derartige Maßnahmen erlassen. Eine Bestimmung, wonach privatrechtliche Vereinbarungen von Flughäfen zur Durchführung von Lärminderungsmaßnahmen zulässig sind fehlt. Eine Weiterentwicklung der bestehenden Lärmschutzmaßnahmen erscheint erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.

Der Regelungsbereich des VO-Entwurfs überschneidet sich mit Umweltrichtlinien, wie der Umweltqualitätsrichtlinie, der Umgebungslärmrichtlinie und der Umweltverträglichkeitsrichtlinie. Umweltvorschriften dieser Richtlinien werden im Kollisionsfall von den Regelungen der übergeordneten EU-Verordnung aufgehoben. Es ist zu befürchten, dass sich das für den Luftverkehr geltende Umweltrecht immer weiter von dem sonst geltenden Umweltrecht entfernt. Eine weitere Sektoralisierung des Umweltrechts kann von der EU-Kommission sicher nicht gewollt sein und von den betroffenen Menschen nicht akzeptiert werden.

Diese VO gibt eindeutig dem Luftverkehr den Vorrang vor dem Umweltschutz und berücksichtigt die berechtigten Interessen der Flughafenanwohner in keiner Weise. Er wird den Formulierungen in Art. 1 nicht nur nicht gerecht, sondern verrät sie geradezu.

Diese Verordnung stellt damit keine Verbesserung der gegenwärtigen Rechtslage dar und ist daher anzulehnen solange der Text nicht die Intentionen des Art. 1 erkennbar umsetzt.

Zu den einzelnen Passagen der Erwägungsgründe und des Verordnungstextes wird festgestellt:

Zu den Erwägungsgründen:

In Punkt 2 der EG wird zutreffend festgestellt, dass viele EU-Bürger hohen Lärmpegeln ausgesetzt sind, die die Gesundheit beeinträchtigen können.

Schon im nächsten Punkt wird diese Feststellung insofern relativiert als nicht auf die Immissionsbelastung der betroffenen Bürger durch Fluglärm angestellt wird, sondern auf Maßnahmen gegen die nunmehr lautesten Luftfahrzeuge.

Im Punkt 4 der EG wird ausgeführt, dass der ausgewogene Ansatz den Wert einschlägiger rechtlicher Verpflichtungen, bestehender Vereinbarungen, geltender Gesetze und etablierter Strategien anerkennt und diese unberührt lässt. Unter diese Formulierung ließen sich möglicherweise Teilvertrag, Mediationsvertrag und Dialogforum subsumieren, jedoch kommt das im Regelungstext nicht in ausreichender Deutlichkeit vor.

Der Punkt 6 der EG ist der eigentliche Hammer. Hier ist die wirkliche Intention der beabsichtigten VO ersichtlich. Einleitend wird festgestellt, dass die Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen auf einzelnen Flughäfen der Union zu Kapazitätseinschränkungen führt, aber zu einer Verbesserung der Lärmsituation in der Umgebung von Flughäfen beitragen kann. Die ineffiziente Nutzung der vorhandenen Kapazitäten (als Folge der lärmbedingten Betriebsbeschränkungen) kann jedoch Wettbewerbsverzerrungen oder die Effizienz des gesamten Luftverkehrsnetzes in der Union beeinträchtigen. Da die Ziele (welche?) auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und sich deshalb besser durch die Union mittels harmonisierter Regeln für die Einführung von Betriebsbeschränkungen als Teil des Lärminderungsprozesses verwirklichen lassen, leitet die Union die Berechtigung ab, mittels einer VO eine verbindliche Regelung für die gesamte Union zu erlassen und damit die

Bandbreite, welche die Richtlinie bereitstellt, zu kippen. Diese weiter nicht begründete Feststellung ist nicht überzeugend

Nach Punkt 1 der EG ist ein Hauptziel der gemeinsamen Verkehrspolitik eine langfristig tragbare Entwicklung, die sowohl das reibungslose Funktionieren der Verkehrssysteme in der Union als auch den Umweltschutz sicherstellt. Schon hier fehlt die Feststellung, dass sich diese beiden Ziele gleichwertig nicht auf Dauer verwirklichen lassen, sondern einander begrenzen. Da das den Legisten der Kommission natürlich bekannt ist, wird in Punkt 6 der EG erkennbar dem Ziel der Kapazitätsauslastung der Flughäfen und der Effizienz des gesamten Luftverkehrsnetzes in der Union der Vorrang vor dem Umweltschutz eingeräumt.

Wenn im Punkt 6 der EG abschließend ausgeführt wird, dass eine harmonisierte Methode für die Einführung von Betriebsbeschränkungen keine Zielwerte für Lärmpegel festlegt, noch damit der konkreten Auswahl von Maßnahmen vorgegriffen würde, ist das lediglich eine Nebelgranate, weil sich die Kommission die Möglichkeit einräumt, Maßnahmen auszusetzen, wenn sie dem vorgenannten Ziel entgegenstehen.

Gegen die im Punkt 8 der EG vorgestellte Kostenwirksamkeitsanalyse wäre dann nichts einzuwenden, wenn sichergestellt ist, ein bestimmtes Lärminderungsziel, zwar mit den kosteneffizientesten Mitteln, aber jedenfalls zu erreichen ist. Der Anhang II des Entwurfs über die Bewertung der Kosteneffizienz lärmbedingter Betriebsbeschränkungen, im dem Gesundheit und Sicherheit der Flughafenanwohner und Umweltverträglichkeit, einschließlich der Interdependenz von Lärm und Emission lediglich als „kann“- Faktoren zu berücksichtigen sind, lässt daran jedoch erhebliche Zweifel aufkommen.

Im Punkt 9 der EG wird Klartext gesprochen. Lärminderungsmaßnahmen sollten ausgesetzt werden können, um unerwünschte Auswirkungen auf die Flugsicherheit (wer würde solche Maßnahmen einführen), die Flughafenkapazität und den Wettbewerb zu vermeiden. Es ist nicht überraschend, dass eine Aussetzung von Lärminderungsmaßnahmen nicht vorgesehen ist, wenn sie den Schutz der betroffenen Bürger nicht ausreichend umsetzen.

In Punkt 11 der EG soll eingefügt werden, dass nationale Berechnungs- und Bewertungsmethoden, die ECAC Doc. 29 zumindest gleichwertig sind, uneingeschränkt aufrecht bleiben können. Dies entspricht dem EG Punkt eins der Empfehlung der Kommission vom 6. Aug. 2003, auf Anwendung dieses Dokuments, in dessen Anhang die ÖAL 24 ausdrücklich als gleichwertig angeführt ist.

Eine Formulierung, wie sie in Punkt 18 EG der RL vorhanden ist, wonach es gestattet sein muss, die derzeitigen flughafenspezifischen Lärmschutzmaßnahmen fortzusetzen und bestimmte technische Änderungen an partiellen Betriebsbeschränkungen vorzunehmen, fehlt in den EG zum Entwurf vollständig, weil die diesbezügliche Regelungspassage ebenfalls fehlt. Dies ist eine gravierende Lücke im Entwurf, auf deren Schließung nicht genug gedrungen werden kann.

Zum Verordnungstext:

Art. 1, Regelungsgegenstand, Ziele und Anwendungsbereich.

Schon am Willen, den Text der Beschreibung des Regelungsgegenstands umzusetzen bestehen erhebliche Zweifel, weil er in klarem Widerspruch zum Kern der Ausführungen der EG steht und auch von den weiteren Art. des Entwurfs nicht umgesetzt wird. Wenn nämlich diese VO tatsächlich das Ziel hätte, zu einer geringeren Lärmbelastung beizutragen und die Zahl der von den nachteiligen Auswirkungen des Fluglärms betroffenen Menschen zu begrenzen oder zu reduzieren, müsste ihr Text anders aussehen. Daher ist hier auch die zentrale Forderung zu

erheben: **Solange der Text der VO nicht erkennbar das umsetzt, was in Abs. 1 des Art. 1 formuliert ist, ist sie schlichtweg abzulehnen!**

Die zuvor getroffene Feststellung gilt auch hinsichtlich der lit. a des Art. 1 Abs. 2.

Die Ausführungen des Abs. 2 lit. b erscheinen überflüssig, denn es ist geradezu selbstverständlich, dass ein bestimmtes Lärminderungsziel mit den kosteneffizientesten Maßnahmen zu erreichen getrachtet wird. Alles andere wäre Geldverschwendung. Dass an sich Selbstverständliches hier ausgeführt wird, nährt den Verdacht, dass damit die Lärminderung zugunsten anderer Ziele relativiert werden soll. Der hier postulierte Zusammenhang von Auswahl der kosteneffizientesten Lärminderungsmaßnahmen zu dem Zweck des Erreichens einer langfristig tragbaren Entwicklung der Flughafenkapazität ist nicht akzeptabel. Denn die Entwicklung (= Steigerung) der Flughafenkapazität bedeutet mehr Luftverkehr und damit mehr Lärm. Wenn die Einhaltung von Lärmgrenzen nur mehr mit Betriebsbeschränkungen zu erreichen ist, kann das zu einem Stillstand der Kapazitätsentwicklung führen. Das hier formulierte Ziel bedeutet nämlich die Hinnahme einer Lärmzunahme mit der Entwicklung der Flughafenkapazität. Die hier gewählte Formulierung der Entwicklung des Flugverkehrsmanagementnetzes unter Betrachtung des gesamten Flugweges („Gate to Gate“) könnte ja überhaupt bedeuten, dass die Flughafenkapazität nicht mehr nach regionalem oder nationalem Interesse zu entwickeln ist, sondern nach der Nachfrageentwicklung als Zieldestination, sei es als Endpunkt oder Umstiegspunkt.

Art. 2, Begriffsbestimmungen

In Abs. 3 fällt beim Vergleich des Textes von RL und VO-Entwurf der Grund für den Ersatz der RL durch eine VO auf. Heißt es in der RL noch, der „Ausgewogene Ansatz“ ist der Ansatz, innerhalb dessen die Mitgliedsstaaten die möglichen Maßnahmen zur Lösung des Lärmproblems auf einem Flughafen auf ihrem Gebiet prüfen, heißt es im VO-Entwurf der „ausgewogene Ansatz“ bezeichnet eine Methode bei der die möglichen Maßnahmen in einheitlicher Weise geprüft werden, um das Lärmproblem auf einem Flughafen auf die kosteneffizienteste Weise zu lösen. Hier ist den Mitgliedsländern die Möglichkeit der flughafenspezifischen Prüfung genommen. Der auch hier vorhandene Verweis auf die kosteneffizienteste Umsetzung von Maßnahmen, lässt die Frage aufkommen, ob die Kommission fürchtet, die Mitgliedsländer würden bei der Umsetzung von Lärminderungsmaßnahmen und lärmmindernden Betriebsbeschränkungen die Kosteneffizienz außer Acht lassen, als ob sie der Feind ihres Geldes wären. Die einheitliche Prüfung der Lärmsituation auf einem Flughafen an Stelle der fallspezifischen Prüfung lässt befürchten, dass am untersten Level Maß genommen wird.

Zu den Kriterien des ausgewogenen Ansatzes ist festzuhalten, dass diese in ihrer Lärminderungswirksamkeit sehr differenziert betrachtet werden müssen. Die Reduzierung des Fluglärms an der Quelle hängt schon einmal davon ab, was man als Quelle betrachtet. Nimmt man hier die Luftfahrzeuge als Quelle, so ist die technische Entwicklung in Richtung weniger Lärmemission weder von den Flughäfen, schon gar nicht von den Lärmbetroffenen und auch von den Luftfahrtunternehmen nur sehr bedingt beeinflussbar. Nimmt man den Flughafen als Quelle des Fluglärms, so sind hier, von Fall zu Fall unterschiedlich, sicher Optimierungen möglich, jedoch kommen Lärminderungen am Standort Flughafen nur den unmittelbaren Anwohnern zugute. Die Flächennutzungsplanung- und Verwaltung ist in hoch entwickelten und dicht besiedelten Ballungsgebieten, wie das bei vielen europäischen Flughäfen der Fall ist, so weit ausgereizt, dass damit keine Lärminderung für die Bewohner mehr erzielbar ist. Ein Absiedlungsprogramm wird damit ja wohl nicht gemeint sein. Lärmmindernde Betriebsverfahren sind sicher beim Bewegungsmanagement auf Flughäfen noch optimierbar, An- und Abflugrouten sind so weit ausgereizt, dass es nur mehr zu Verschiebungen der Lärmbelastung aber zu keiner Minderung mehr kommt. Das gilt weitgehend auch für neue An-

und Abflugverfahren. So bleibt als letztes aber oft einziges Mittel zu einer Lärminderung die Betriebsbeschränkung.

In Abs. 4, der Definition des Begriffs Luftfahrzeug wird eine schon in der RL enthaltene falsche Übersetzung aus dem englischen Text mitgeschleppt. Dieser Fehler sollte endlich korrigiert werden und die richtige Übersetzung von „19 Fluggastsitzen oder mehr“ verwendet werden

Abs. 7 enthält die Definition der Betriebsbeschränkung und birgt eine schwerwiegende Änderung gegenüber der RL. Heißt es in der RL die Betriebsbeschränkung ist eine lärmrelevante Maßnahme zur Begrenzung des Zugangs ziviler Unterschallflugzeuge zu einem Flughafen, heißt es im VO-Entwurf Betriebsbeschränkung ist eine Lärminderungsmaßnahme, die den Zugang zu einem Flughafen oder die optimale Nutzung seiner Kapazität einschränkt. Diese Definition geht eigentlich sowohl über den Titel der VO als auch über den Regelungsgegenstand hinaus. Denn es liegt im Inhalt der Begriffs „Betriebsbeschränkung“ (= Einschränkung des Betriebs), dass damit eine Beschränkung der optimalen Auslastung der Kapazität verbunden ist. Die gesonderte Erwähnung dieser an sich logischen Folge von Betriebsbeschränkungen lässt vermuten, dass auch in dieser Definition ein Ansatz geschaffen werden soll, gegen kapazitätseinschränkende Maßnahmen vorzugehen. Dies entspricht der durchgehenden Linie, dass der Verkehr Vorrang vor dem Umweltschutz hat.

Art. 4, Allgemeine Lärmschutzregeln für Luftfahrzeuge

In diesem Art. fehlt eine Bestimmung, die klarstellt, dass bei Inkrafttreten der VO der für einen Flughafen bestehende ausgewogene Ansatz aufrecht bleiben kann.

Gegen die in Abs. 2 vorgenommene Reihung der Lärminderungsmaßnahmen ist dann nichts einzuwenden, wenn feststeht, dass die Erreichung des Lärminderungsziels jedenfalls im Vordergrund steht und Betriebsbeschränkungen zulässig, ja geboten sind, wenn die zuvor genannten Maßnahmen zur Erreichung des Ziels nicht ausreichen.

Art. 5, Regeln für die Lärmbewertung

Ein Art. dieses Regelungsinhalts ist in der Richtlinie überhaupt nicht enthalten. Die in Abs. 2 vorgesehene Einschränkung auf ECAC Doc. 29 als einzige anzuwendende Lärmberechnungsmethode ist nicht akzeptabel. Vielmehr muss diese Formulierung dahingehend geändert werden, dass Methoden, die dem ECAC Doc. 29 gleichwertig sind und weiterhin gepflegt werden, beibehalten werden können.

Gem. Punkt 1 dieser Empfehlung wird, gleichlautend wie im ersten Absatz des Anhangs, ausgeführt, dass diese Empfehlung an Mitgliedsstaaten gerichtet ist, die bisher keine einzelstaatlichen Berechnungsmethoden festgelegt haben oder andere Berechnungsmethoden einführen wollen.

Im Abs. 4 ist die Schaffung eines Forums für die technische Zusammenarbeit vorgesehen. Die Mitglieder dieses Forums konsultieren regelmäßig die Anwohner oder deren Vertreter. Besser und demokratischer, aber auch konsensfördernder wäre es, die Vertreter der Anwohner als Mitglieder in dieses Forum zu integrieren.

Art. 6, Information über Lärmwerte

Der in Abs. 1 grundlegende Ansatz für die Grundlage von Entscheidungen über lärmbedingte Betriebsbeschränkungen ist zu sehr an Einzelemittenten orientiert. Für die Anwohner von Flughäfen ist die Lärmquelle der Flughafen als der Ort der Summe der Flugbewegungen. Daher muss in die Entscheidung über lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auch die vom Flughafen verursachte Immissionsituation der Anwohner integriert sein.
Siehe auch Art. 4 Abs. 1 lit. a und b.

Art. 7, Regeln für die Einführung von Betriebsbeschränkungen

Das in Abs. 1 beschriebene Inkennnisetzungsverfahren erscheint sehr bürokratisch. Wenn sich schon die Kommission zum Prüfer über Betriebsbeschränkungen macht, sollte es ausreichen, wenn die nationalen Behörden die Kommission über beabsichtigte Maßnahmen in Kenntnis setzt. Die weitere Verteilung dieser Information sollte Obliegenheit der Kommission sein. Wer die hier genannten interessierten Parteien sind bleibt offen. Es ist auch zu berücksichtigen, dass die national, bzw. flughafenspezifisch interessierten Parteien ohnedies gem. Art. 5 in den Informationsfluss eingebunden sind.

Durch den letzten Satz des Abs. 3 wird die Möglichkeit knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge von einem Flughafen abzuziehen auf eine Weise begrenzt (20%), dass ihr Wert schon sehr relativiert wird.

Entweder hier oder in Art. 10 muss der Inhalt des Art. 7 RL eingefügt werden. Damit wird sichergestellt, dass Betriebsbeschränkungen, die bereits vor Inkrafttreten dieser VO erlassen worden sind und unwesentliche technische Änderungen partieller Betriebsbeschränkungen enthalten, keiner Prüfung zu unterziehen sind.

Art. 10, Kontrollbefugnis

Die in Abs. 3 der Kommission eingeräumte Möglichkeit zu beschließen, ob die zuständige nationale Behörde die (beabsichtigte und mitgeteilte) Betriebsbeschränkung einführen darf, stellt eine Aushebelung der Art. 3 und 4 dar und ist daher abzulehnen.

Entweder hier oder in Art. 7 muss der Inhalt des Art. 7 RL eingefügt werden. Damit wird sichergestellt, dass Art. 10 auf Betriebsbeschränkungen, die bereits vor Inkrafttreten dieser VO erlassen worden sind und unwesentliche technische Änderungen partieller Betriebsbeschränkungen enthalten, nicht anzuwenden ist. Damit ist sichergestellt, dass der Bestand an Betriebsbeschränkungen, wie er bei Inkrafttreten dieser VO gegeben ist, erhalten bleibt.

*Alfred Höllrigl, Obmann e.h.
Erich Kohlhauser, Schriftführer e.h.*

*Arbeitsgemeinschaft
von Bürgerinitiativen
und Siedlervereinen
um den Flughafen Wien*

*Tel. & Fax: 02232/80959
Mobil: 0650/5035614
Mail: arge.bsdialog@aon.at*