

EU-UmgebungslärmRL

Aktionspläne

Fluglärbekämpfung aktuell

Fortbildungsseminar der
Bundesvereinigung gegen Fluglärm
am 5.9.2009 in Kassel

Eckhard Bock, Stadtplaner SRL

Themen:

- Aktionspläne in der Diskussion
 - EU-UmgebungslärmRL konforme Lärmkartierung und Umsetzung
 - Auslöseschwellenwerte, Aspekte der Lärmminderung
- Fragen der Planungshoheit - Abwägungskontrolle
- Wirkung von Lärmminderungsplanung auf
 - Flächennutzungsplanung; Wertentwicklung
 - Verkehrsplanung
 - Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung
- Fluglärmschutzgesetz; Luftverkehrsrecht und Lärmminderungsplanung
- EU-Beschwerden wegen mangelhafter Umsetzung

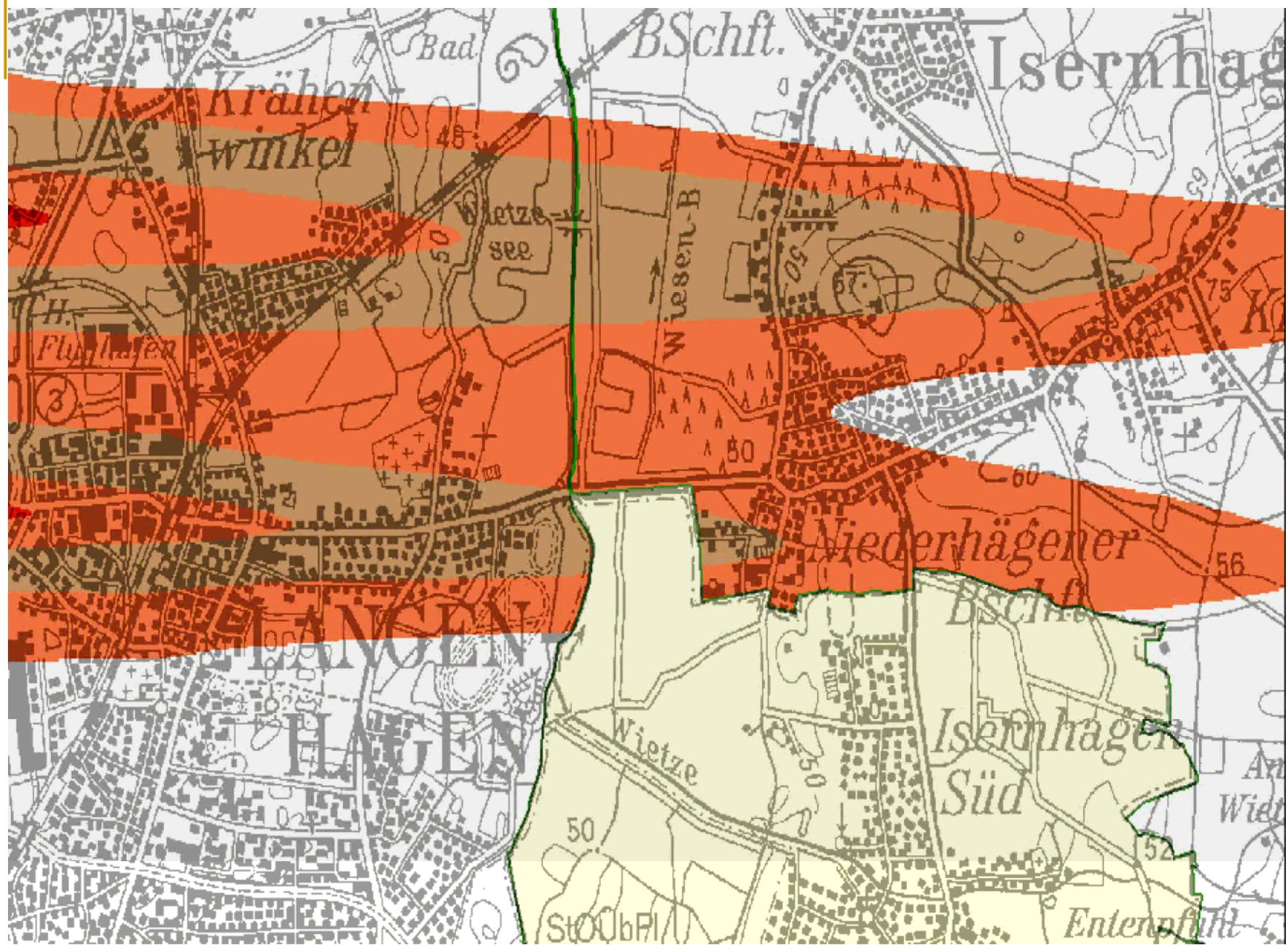
Aktionspläne in der Diskussion

■ Was ist zu kartieren?

- Hauptlärmquellen und in Ballungsräumen alle sonstigen Lärmquellen, die auf den Ballungsraum einwirken
 - Beispiel BBI: Brandenburg kartiert nicht mit dem Argument Flughafen Schönefeld unter 50 Td. Bewegungen; Berlin erkennt keine zu behandelnden Lärmauswirkungen
- 34.BImSchVO setzt in § 4 (die Ausarbeitung von Lärmkarten) die EU UmgebungslärmRL um
 - (demnach kein Problem der fehlerhaften Umsetzung der RL aber fehlerhafte Verwaltungspraxis).

Aktionspläne in der Diskussion

- Frage der Abgrenzung von Ballungsräumen
 - Beispiel Berlin: Lärmminderungsplanung hört an der Landesgrenze auf: „Lärm stellt in der Regel kein grenzübergreifendes Problem dar“
 - Beispiel Hamburg: Gemeinden angrenzend an das Land Hamburg werden in den Ballungsraum miteinbezogen – insbesondere wird die Stadt Norderstedt mit eigener Lärmminderungsplanung miteinbezogen
 - Beispiel Hannover: Die Kartierung des Fluglärms hört an der Stadtgrenze Hannovers auf – aktuelle Internetveröffentlichung der Landeshauptstadt.



Aktionspläne in der Diskussion - Mindestanforderungen

- **Ist auch eine zukünftige Situation in der Lärmaktionsplanung zu berücksichtigen?**
 - Anhang IV Ziffer 1 : auf einer strategischen Lärmkarte werden Daten zu folgenden Aspekten dargestellt: aktuelle, frühere oder vorhersehbare Lärmsituation, ausgedrückt durch einen Lärmindex
 - Artikel 8
 - Karten auf denen die Überschreitung eines Grenzwertes dargestellt ist,
 - Differenzkarten, auf denen die aktuelle Lage mit zukünftigen Situationen verglichen wird

Aktionspläne in der Diskussion - Lärmsanierungsplanung

- Die zuständige Berliner Behörde vertritt die Auffassung, dass es sich bei der aktuellen Lärmminderungsplanung nur um eine Lärmsanierungsplanung handeln kann.
- Lärmsanierungsplanung bedeutet, dass man sich in Berlin ausschließlich mit der Lärmsituation an bestehenden Verkehrswegen oder bestehenden Flughäfen auseinandersetzen will.
- Jeder Einfluss der Lärmminderungsplanung auf die Verkehrsplanung, sich in der Planung befindliche Projekte wie auch Flächennutzungs-, Raumordnungs- und Verkehrsentwicklungsplanungen wird abgelehnt.
- Zur Begründung dieser Haltung wird angeführt, dass das nationale Recht beim Neubau, dem Ausbau und der wesentlichen Änderung Vorsorgewerte kennt, und somit gar kein Raum für eine Lärmminderungsplanung sei. Die Lärmminderungsplanung sei nur auf Fallkonstellationen auszudehnen, die nicht oder unzureichend im nationalen Rahmen geregelt werden.

Aktionspläne in der Diskussion - Lärmsanierungsplanung

- Dabei geht die Behörde davon aus, dass alle nationalen Regelungen weitergehender seien als gemeinschaftsrechtliche Regelungen bzw. nationale Regelungen nicht durch gemeinschaftsrechtliche Regelungen qualifiziert werden könnten.
- „Bei neuen Verkehrsanlagen sind die bereits erwähnten Vorschriften der Lärmvorsorge zwingend zu beachten. Hierdurch wird ein Lärmschutzniveau erreicht, dass wir im Rahmen der Lärmaktionsplanung in der Regel leider nicht erreichen können.“

Selbstgesetzte Schwellenwerte

- „Die **Berliner Verfahrensweise** – Schwellwerte von 70 dB(A)/ 60 dB(A) für kurzfristige und 65 dB(A)/55 dB(A) für mittel- bis langfristige Maßnahmen – ist zunächst der hohen Lärmbetroffenheit im Stadtgebiet geschuldet; allein durch den **Kfz-Verkehr** sind in der Nacht 200 Td. EW von Pegeln oberhalb 60 dB(A) betroffen...“
- Man muss sich zudem gewärtigen, dass aktive Lärmminderungsmaßnahmen oft nur geringe Potentiale aufweisen..“
- **HIERGEGEN SPRICHT:**
- Vorschläge des UBA, die von wesentlich niedrigeren Werten ausgehen; weitere lärmmedizinische Erkenntnisse; die Schädlichkeit intermittierendem und tieffrequentem Lärms
- **Das Fluglärmenschutzgesetz mit den Werten:**
 - 55 dB(A) tags und 50 dB(A) nachts (Werte ab denen Maßnahmen zu treffen sind!! – Zumutbarkeit nicht gegeben; deshalb Schallschutz!! – nur aufgrund von wirtschaftlicher Unzumutbarkeit für die Flughäfen Abwälzung auf Eigentümer!!)
- Erheblichkeit von Lärm ab 55 dB(A) tags und 45 dB(A)nachts LAI Vorschläge und Lärmminderungsplanung Norderstedt)
- Festsetzung von um 5 dB(A) niedrigeren Schwellenwerten im Nachbarland Brandenburg



Auslöseschwellen für Lärmaktionsplanung

Umwelthandlungsziel	Zeitraum	L_{DEN}	L_{Night}
Vermeidung von Gesundheitsgefährdung	kurzfristig	65 dB(A)	55 dB(A)
Minderung der erheblichen Belästigung	mittelfristig	60 dB(A)	50 dB(A)
Vermeidung von erheblicher Belästigung	langfristig	55 dB(A)	45 dB(A)

Bild 2; Quelle: UBA³

Planungshoheit und Abwägung - Lärmaktionsplanung

- Planungshoheit der Gemeinde für die Bauleitplanung
 - Verantwortung für Daseinsvorsorge (Selbstverwaltungsrechte)
- Planungshoheit für die Lärmaktionsplanung – verliehen durch den Gesetzgeber – Ansprechpartner für die Umsetzung der EU-RL
- Nationale Abwägungsdirektiven:
 - Kein Abwägungsausfall;
 - Keine Fehlgewichtung; Einstellen der erforderlichen Sachverhalte in die Abwägung; Berücksichtigung unterschiedlicher Belange
 - Alternativplanungen bzw. alternative Maßnahmen
 - Effektive Problembewältigung ohne Grundrechtsbeeinträchtigungen (Anspruchnahme von Grundstücken; Gesundheitsgefährdungen etc.)

Aktionspläne in der Diskussion - Gesamtlärmbeurteilung

- Berliner Lärmkartierung kennt zumindest alle Lärmquellen (mit Ausnahme von Fluglärm! – hier nur Tegel!) Bürger können einzelne Lärmbeiträge grundstücksspezifisch ablesen
- Aber: „Eine Gesamtlärmbeurteilung (Summenpegelbildung) ist nach UmgebungslärmRL nicht vorgesehen.“
- Ist diese deshalb ausgeschlossen?
- Ist die Behandlung von Maßnahmen ausschließlich für den Straßenverkehr möglich - ohne Fehler in der Abwägung insgesamt zu provozieren?

Ungleichbehandlung der Verkehrsarten in der Aktionsplanung

- Verkehrsverlagerung
- Innerörtliche Entlastung
- Förderung Umweltverbund
- Berücksichtigung der Nachtruhe (Fahrverbote)
- Lärmkontingentierung
- Einschränkung von Güterverkehr zu bestimmten Zeiten
- Aktive Beschränkungen
- Lärmquelle von Immissionsort abrücken

Planungshoheit und Abwägung - Lärmaktionsplanung

- Abwägung hat EU Vorschriften zu beachten:
 - Verfahrensrechte (z.B. Öffentlichkeitsbeteiligung)
 - Erweiterte Verbandsklagerechte
 - Materiell durch EU – RL vorgegebene Ziele
 - Verminderung von Lärm (TITEL!)
 - Keine Verschlechterung der Lärmsituation
 - Schutz ruhiger Gebiete
 - ACHTUNG z. T. unzureichende nationale Umsetzung der EU-Richtlinie
 - Maßgaben aufgrund anderer RL
 - Strategische Umweltprüfung – Alternativplanungen
 - Klimaschutz
 - Umweltverträgliche Verkehrsplanung

Abwägungsausfall

■ Indizien für Abwägungsausfälle

- „Leider keine gesetzliche Verpflichtung..“
„Ob und wann hieraus Maßnahmen zur Lärminderung in einem Aktionsplan aufgenommen werden, hängt auch von den rechtlichen Möglichkeiten ab.“ (Berliner LMP)
- Vortrag anlässlich des Tages gegen Lärm (SenGesUm):
„Aufgrund fehlender gesetzlicher Verpflichtungen ist der Handlungsspielraum für die Behörde nicht eingeschränkt. Das ist positiv zu werten.“

■ Abwägungsausfall

- Sehr hohe selbstgesetzte Schwellenwerte im Widerspruch zu nationalen Festlegungen
- „Danach war eine Beeinträchtigung Berlins in Höhe der im Lärmaktionsplan gültigen Schwellenwerte nicht zu erwarten.“

Planungshoheit und Abwägung - Lärmaktionsplanung

- Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7.3.2007 (BVerwG 9 C 2.06):
 - Anspruch von Bürgern auf nachträgliche Schallschutzmaßnahmen bei planfestgestellten Vorhaben wird im Zeitraum von 30 Jahren nach Planfeststellung bestätigt.
 - Voraussetzung: Steigerung der Lärmbelastung um ca. 3 dB(A) im Vergleich zur ursprünglichen Prognose – konkreter Fall unter 3 dB(A)
 - Grenzwerte der 16.BImSchV sind einzuhalten
 - Im Rahmen der Lärminderungsplanung sind derartige Problemlagen zu benennen:
 - Nach Anhang V und Anhang VI sind alle Lärmschutzprogramme und laufenden Lärmschutzmaßnahmen zu benennen; der rechtliche Hintergrund ist zu erläutern
 - Straßenbaulastträger haben bereits (INTERN!!) die Auswirkungen des Urteils untersucht – diese sind bisher nicht veröffentlicht worden und bei der LMP nicht berücksichtigt worden!!
- Äußerst kontraproduktiv wäre die Auffassung, dass jeder Bürger einzeln auf Schutz klagen sollte

DIESES IST EINE ÜBERGREIFENDE VERBÄNDEAUFGABE !!

Rechtswirkungen der Lärmaktionsplanung

- Festgesetzte Lärmaktionsplanungen können Auswirkungen haben auf:
 - Abwägungsprozesse der Bauleitplanung (Flächennutzung)
 - Abwägungsprozesse der Regional- und Landesplanung
 - Abwägungsprozesse der Fachplanung
 - Abwägung bei Interessenskonflikten unterschiedlicher Verkehrsträger (GESAMTLÄRMBETRACHTUNG!)
 - ZWINGENDE BEACHTUNG KAUM MÖGLICH !

Rechtswirkung von Lärmaktionsplänen – Regional- und Landesentwicklungsplanung

- Beispiel Flughafen München: Im Regionalplan wurde explizit festgelegt, dass Nachtflugbewegungen nicht auszuweiten sind.
- Beispiel Frankfurt: Festschreibung eines Nachtflugverbotes, das allerdings durch eine Änderung des Regionalplanes relativiert wurde
- Beispiel Berlin: Festschreibung aller Flugbewegungen auf den BBI – das bedeutet, kaum Abwägungsspielraum für die Fachplanung!!
Auseinandersetzung der Lärmminderungsplanung mit dieser Problemlage? Verlagerungsmöglichkeit von bestimmten Flugbewegungen?

Rechtswirkung von Lärmaktionsplänen – Grundstücksentwicklung Flächennutzungsplanung

- Behandlung von Grundstückswertminderungen (bei der Berliner Lärmminderungsplanung bezogen auf Straßenlärm geschehen)
- Behandlung von Umsiedlungspotential (freiwillige Umsiedlungen); Benennung von Gemeinden, die über nicht fluglärmbelastete Grundstücke verfügen
- Entschädigungsforderungen (z.B. CASA Programm)
- Beschränkung von nicht ausgenutzten Baurechten
- Konfliktregulierungen, die über das Fluglärmenschutzgesetz hinausgehen?!

Monetäre Bewertung – Externe Kosten des Lärms

■ Miet- und Immobilienwertverluste

- Studien zu verminderten Mieteinnahmen durch Lärm:
Mietverluste im Mittel von 0,9% der Miete pro dB(A) bereits ab 50 dB(A)
- Berliner Mietspiegel: Abschlag auf die Miete bei Lärmpegeln ab 65 dB(A) tags / 55 dB(A) nachts
- Immobilienwertverluste:
nach vorliegenden Studien 0,5% des Wertes pro dB(A) ab 50 dB(A)
- Steuerverluste durch Miet- und Immobilienwertverluste

■ Miet- und Immobilienwertverluste im Untersuchungsnetz des LAP

- Mietverluste zwischen 19,2 und 110,4 Mio € pro Jahr
- Immobilienwertverluste in Höhe von 1.551 Mio €

■ Miet- und Immobilienwertverluste in den Konzeptgebieten bzw. an den Konzeptstrecken

- Mietverluste zwischen 4,4 und 24,5 Mio € pro Jahr
- Immobilienwertverluste in Höhe von 345 Mio €

Rechtswirkungen der Lärmaktionsplanung - Fachplanung

Je konkreter die Problemlage in der Lärmaktionsplanung bearbeitet wurde und je mehr Abstimmungen mit Verkehrsträgern, Immissionsschutz- und Luftfahrtbehörden vorgenommen wurden, desto eher kann sich Lärmaktionsplanung durchsetzen.

■ Kurzfristig umsetzbare bzw. bereits in der Umsetzung befindliche Maßnahmen

- Vermeidung nächtlicher Flugbewegungen
- Restriktive Ausnahmeregelungen
- Gebührenerhöhung für Erteilung / Versagung von Ausnahmegenehmigungen nach Mitternacht
- Einführung emissionsabhängiger Landeentgelte
- Anpassung emissionsabhängiger und lärmabhängiger Landeentgelte nach tatsächlichen ermittelten Schallmesswerten
- Optimierung der Start- und Landeverfahren
- Verminderung des Bodenlärms (etwa durch „Landanschluss“), lärm- und emissionsarme Schlepp- und Versorgungsfahrzeuge, radargestütztes Bodenkontrollsystem
- Triebwerksprobeläufe nur in Lärmschutzhalle
- Lärmkontingent
- Festlegung von Lärmschutzbereichen; Einführung von Planungszonen Siedlungsbeschränkungen
- Weiterführung freiwilliger Lärmschutzprogramme der FHG

Rechtswirkungen der Lärmaktionsplanung - Fachplanung

- **Mittelfristig umsetzbare Maßnahmen (2-5 Jahre)**
 - Verschärfung der Verspätungsregelung (z.B. keine Starts nach 23 Uhr)
 - Überprüfung der Bewegungsverteilung
 - Optimierung (Feinjustierung) der Flugrouten
 - Einführung eines übergeordneten Lärmfonds zur Finanzierung von Schallschutzmaßnahmen
- **Rechtlich nicht durchsetzbare Maßnahmen**
 - Kontingentierung der Flugbewegungen
 - Einführung einer Kerosinsteuere
- Diese Punkte werden im weiteren Verfahren mit den beteiligten Trägern öffentlicher Belange, den Betreibern (Flughafen GmbH, DFS), den betroffenen Kommunen und unter Beteiligung der Öffentlichkeit diskutiert und abgestimmt.

Einsprüche gegen Aktionspläne

- Jeder Bürger kann seine Einwendungen gegenüber dem Planungsträger geltend machen und bei fehlender oder negativer Reaktion die EU – Kommission einschalten
- Vertragsverletzungen und Verletzungen von Gemeinschaftsrecht sind von der EU-Kommission zu überprüfen
- Tendenz: Einzelbeschwerden wird nicht immer umfassend nachgegangen
- Schlussfolgerung: Möglichst viele Bürger sollten Ihre Interessen abgestimmt formulieren. Verbände sollten altruistische Verbandsklagen einleiten bzw. Beschwerden vorbringen

Einsprüche gegen Aktionspläne

- Bisherige Erfahrungen:
 - Wenige Verbände wissen über die Problemlagen Bescheid
 - Fall Berlin: ein Umweltverband äußert sich in ca. 15 Seiten zur Berliner Lärmminderungsplanung – davon drei Zeilen zu Fluglärm und sechs Zeilen zu Schienenlärm – beides inhaltlich absolut unzureichend
 - Verkehrsverbänden (z.B. VCD) und anderen Umweltverbänden ist die Materie zu komplex „die wollen ja doch nur Lärmschutzwände..“ und äußern sich nicht in ausreichendem Maß
 - Einige vertreten Auffassungen, die eher kontraproduktiv sind – Nachbesserung bei planfestgestellten Vorhaben werden nicht thematisiert.

Perspektiven – EU Verkehrsplanung

- Alte und neue Probleme:
 - Infrastrukturkosten und Internalisierung externer Kosten
 - Wachsender umwelt- und klimaschädigender Verkehr; insbesondere Güterverkehr
 - Keine mittelfristige Ablösung des Flugverkehrs durch schnelle Bahnverbindungen aufgrund Instandhaltungsdefiziten in Mittel- und Osteuropa
- Zu berücksichtigen:
 - Stau-Grenzkosten; **Lärm**; Unfälle; Luftverschmutzung; Klimawandel; Landschaftsverbrauch; Boden und Wasser
 - Interurbane, suburbane und urbane Betrachtungen
- Ziel: Verkehrsentwicklungsplanung, die neuen Anforderungen gerecht wird

Perspektiven – EU Verkehrsplanung

- Gauweiler (CSU)-Initiative
 - Versuch Einflussnahme der EU auf Themenfelder zu beschränken
 - Effekt: Kompetenzen der Parlamente wurden im Rahmen eines Begleitgesetzes gestärkt
 - Wie kann die EU auf umweltverträgliche Verkehrsabwicklung auf internationaler Ebene Einfluss nehmen?
- Umwelt- und Klimaschutz
 - Kurzsichtige, an wirtschaftlichen Partikularinteressen orientierte Betrachtung: kostet Geld und verhindert schnellen Gewinn; statische Betrachtung
 - Langfristige, volkswirtschaftliche Betrachtung: Förderung von lärmarmen Triebwerken; baulichen Innovationen – technologie- und investitionsfördernd