



ADF c/o Fluglärmkommission Frankfurt • Postfach 600727 • 60337 Frankfurt

Vorsitzender ADF

Bürgermeister Thomas Jühe, Raunheim
Tel: 06142-402213 Fax: 06142-402228
E-Mail: th.juehe@raunheim.de

Geschäftsführerin ADF

Anja Wollert, LL.M.
Fluglärmkommission
Postfach 600727
60337 Frankfurt
Tel: 069-978 690 731
E-Mail: flk-frankfurt@web.de

Frankfurt, 25. Januar 2012

Per E-Mail:

**Entwurf der EU-Betriebsbeschränkungs-Verordnung vom 1.12.2011
hier: Stellungnahme der ADF und der BVF**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem am 1. Dezember 2011 im Rahmen der Veröffentlichung des EU-Flughafenpakets vorgelegten Entwurf der EU-Betriebsbeschränkungsverordnung nehmen die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF) und die Bundesvereinigung gegen Fluglärm e. V. (BVF) wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkung

Das EU-Flughafenpaket besteht aus drei unterschiedlichen Verordnungsvorschlägen, welche die Themen Lärm, Slotvergabe und Bodenabfertigung betreffen. Für uns ist vor allem der Verordnungsvorschlag zum Lärm in Abänderung der Betriebsbeschränkungsrichtlinie von Relevanz. Auf diese Verordnung (nachfolgend: VO-Entwurf) beschränken sich im Wesentlichen unsere Ausführungen. Dabei wird auch Bezug genommen auf die [Pressemitteilung](#) der Europäischen Kommission vom 1.12.2011 (nachfolgend: PM) und die [Kurzzusammenfassung](#) der Europäischen Kommission „Memo 11/857“ (nachfolgend: Memo).

II. Zusammenfassung

ADF und BVF lehnen den Entwurf der EU-Betriebsbeschränkungsverordnung aufgrund der einseitigen Ausrichtung auf wirtschaftliche Belange, allen voran die Ausweitung der Kapazität an europäischen Flughäfen, in wesentlichen Teilen ab. In der aktuellen Fassung führt der Ve-



rordnungsentwurf zu einer Verschlechterung des Lärmschutzes für die betroffenen Anwohner. Dies ist gerade vor dem Hintergrund des bereits jetzt schon massiven, und sich zukünftig noch weiter zuspitzenden, Lärmkonflikts zwischen Flughafenanwohnern und Luftverkehrswirtschaft nicht zu akzeptieren.

Die Proteste der Anwohner an großen Flughafenstandorten in Deutschland und in Europa zeigen, dass Fluglärmprobleme nicht einseitig zugunsten der Luftverkehrswirtschaft gelöst werden dürfen. Politik ist auch und gerade für die Gesundheit der Bürger verantwortlich. Zahlreiche Studien belegen, dass Fluglärm insbesondere in den Nachtstunden krank machen kann, und zwar losgelöst vom Einbau von Schallschutzfenstern. Aktive Schallschutzmaßnahmen müssen deshalb grundsätzlich Vorrang haben vor passiven Schallschutzmaßnahmen.

ADF und BVF lehnen deshalb insbesondere auch den von der Luftverkehrswirtschaft im Rahmen des Balanced Approach entwickelten Ansatz ab, wonach Betriebsbeschränkungen nicht als erstes Mittel zur Lösung von Lärmkonflikten in Betracht gezogen werden dürfen. Gerade in den Nachtstunden gibt es ganz überwiegend keine anderen wirksamen Maßnahmen zur Erreichung gesunden Nachtschlafs.

Die Wahl einer Maßnahme muss darüber hinaus auch dann möglich sein, wenn sie nicht die kostengünstigste ist, zumal die Kriterien für die Bestimmung der Kosteneffizienz in der Verordnung wiederum mit großem Übergewicht an den Belangen der Luftverkehrswirtschaft orientiert sind.

Darüber hinaus wird auch das Veto- und Eingriffsrecht der Europäischen Kommission sowie das komplizierte und bürokratische Verfahren bei der Festsetzung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen abgelehnt. Ohne erkennbaren Nutzen führt es lediglich zu einer großen zeitlichen Verzögerung, die ggf. sogar lärmbedingte Betriebsbeschränkungen verhindern kann.

Positiv am Entwurf ist allein die erleichterte Möglichkeit, besonders laute Flugzeuge außer Dienst zu stellen. Begrüßt wird deshalb grundsätzlich die Aktualisierung der veralteten Definition für „knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge“. Bedauerlich ist, dass auch die neue Regelung so eng gefasst ist, dass ihr nur ein ganz geringer Anteil der aktuell eingesetzten Flugzeugtypen unterfällt. Dem technischen Fortschritt ist hier bei Weitem nicht ausreichend

Rechnung getragen. Um tatsächlich eine deutlich wahrnehmbare Verbesserung der Lärmsituation zu erreichen, müsste die Regelung sehr viel weiter gefasst werden.

III. Hintergrund

Nach Auffassung der Europäischen Kommission stehen Europas Flughäfen vor einer Kapazitätskrise. Bis zum Jahr 2030 wird mit einer Verdoppelung des Luftverkehrsvolumens in Europa gerechnet. Es wird davon ausgegangen, dass ein großer Teil dieser Nachfrage mangels Flughafenkapazität nicht gedeckt werden kann (vgl. Memo).

Die Europäische Kommission versucht, diesem Problem auf drei verschiedenen Ebenen zu begegnen und hierdurch mehr Kapazität zu schaffen: 1. Gesteigerte Effizienz bei der Slotvergabe, 2. Höhere Effizienz bei der Bodenabfertigung, 3. Änderungen bei lärmbedingten Betriebsbeschränkungen (vgl. PM und Memo). Der Handlungsanlass insbesondere zum 3. Punkt wird wie folgt beschrieben (vgl. Memo):

„Beschränkungen dieser Art werden in Europa nach wie vor sehr uneinheitlich gehandhabt. In einigen Fällen entsprechen die Beschränkungen unter Umständen nicht den sichersten Bedingungen für den Flughafenanflug. Die Flughafenkapazität kann durch lärmbedingte Betriebsbeschränkungen übermäßig beeinträchtigt werden, was wiederum Folgewirkungen auf andere Flughäfen haben kann. Lärmbedingte Betriebsbeschränkungen können sich auch anderweitig auf die Umwelt auswirken, etwa durch zusätzliche Warteschleifen für ankommende Luftfahrzeuge. Zudem können die Beschränkungen auch zur Errichtung neuer Wohnsiedlungen in flughafennahen Gebieten führen, die zur Reduzierung der Lärmauswirkungen des Flughafenbetriebs eigentlich nicht bebaut werden sollten. Aus verfahrenstechnischer Sicht haben lärmbedingte Betriebsbeschränkungen häufig die Eigenschaft, sich ohne anschließende Überprüfungen zu „verewigen“, wodurch die Einführung von neuen Betriebsverfahren, technischen Lösungen oder Flugzeugtechnik erschwert wird.“

Da danach lärmbedingte Betriebsbeschränkungen nach Auffassung der Europäischen Kommission zu unerwünschten Begleiterscheinungen auf die Kapazität führen, wird mit der Ver-



ordnung angestrebt, lärmbedingte Betriebsbeschränkungen zu reduzieren und gleichzeitig einheitlich auf europäischer Ebene zu regeln.

Zusätzlich zu dieser Handlungsmotivation bestand seit längerem die Bestrebung, die aktuell gültige [Betriebsbeschränkungs-Richtlinie 2002/30/EG](#) (nachfolgend: Richtlinie) zu novellieren: Die aus dem Jahr 2002 stammende Richtlinie sieht vor allem die Festlegung von zeitlichen (nächtlichen) Betriebsbeschränkungen oder Verbannungen für besonders laute zivile Strahlflugzeuge (sog. „knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge“) von bestimmten Flughäfen vor, sofern durch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nachgewiesen wird, dass diese Maßnahmen erforderlich sind (Balanced Approach, s.u.). Insbesondere die Definition der sog. „knapp die Vorschriften erfüllenden Luftfahrzeuge“ war so wenig ehrgeizig ausgestaltet, dass nach Auswertungen des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2008 nur 3,8% aller in Deutschland zugelassenen Flugzeugmuster und Baureihen in diese Kategorie fielen. Bei diesem geringen Prozentsatz, bei dem überhaupt lärmbedingte Betriebsbeschränkungen vorgenommen werden durften, waren deutliche Verbesserungen der Fluglärmsituation an deutschen Flughäfen nicht zu erwarten. Zu diesem Ergebnis kam auch der im Februar 2008 veröffentlichte [Bericht der EU-Kommission über die Anwendung der Richtlinie](#). Insbesondere der Umfang der Flugzeuge, die zu sog. „knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge“ gehörten, sollte erweitert und hierdurch stärker an die Entwicklungen der Flugzeugflotten ausgerichtet werden.

IV. Wesentliche Änderungen durch die Betriebsbeschränkungs-Verordnung

1. Ausweitung der Gruppe der sog. „knapp die Vorschriften erfüllenden Luftfahrzeuge“

Nach der bisherigen Richtlinie gehören hierzu Flugzeuge, deren Lärmwerte um bis zu **5 dB** unter der Summe der in Kapitel 3 des Anhangs 16, Band I zum Luftfahrtabkommen der ICAO festgelegten drei Lärmgrenzwerte liegen.

Art. 2 Abs. 5 des VO-Entwurfs verschärft den Anwendungsbereich, so dass zu dieser Gruppe zukünftig Flugzeuge gehören sollen, welche die in ICAO Kapitel 3 des Anhangs 16 festgelegten Höchstwerte um eine kumulative Marge von weniger als **10 dB** (genau EPNdB) unterschreiten.

2. Anwendung des Balanced Approach

Die von der 33. ICAO-Versammlung im Oktober 2001 erlassene Entschließung A33-7, beinhaltet ein Konzept des „Ausgewogenen Ansatzes/Balanced Approach“ zur Bekämpfung von Fluglärm. Das Verfahrenskonzept sieht vor, dass Lärmprobleme durch vier wesentliche Elemente bekämpft werden können, die sorgfältig im Hinblick auf die Lärminderungsmöglichkeiten geprüft werden müssen:

- Lärmvermeidung an der Quelle
- Maßnahmen zur Flächennutzungsplanung und –verwaltung
- lärmindernde Betriebsverfahren
- lärmbedingte Betriebsbeschränkungen

Dabei sollen Betriebsbeschränkungen nicht als erstes Mittel, sondern erst dann angewandt werden, wenn die übrigen drei Elemente in Betracht gezogen worden sind.

Bereits mit der bisherigen Richtlinie wurde der Balanced Approach im Bereich der EU eingeführt. Neu ist jetzt die Ausformulierung und Konkretisierung der einzelnen Bestandteile in der Verordnung.

Zusätzlich verstärkt wird im Verordnungsentwurf die Bedeutung der Kosteneffizienz der Maßnahmen. Bisher waren im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse durch Vergleich sämtlicher Kosten und Vorteile die Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wohlstand insgesamt zu berücksichtigen. Die neue Kostenwirksamkeitsanalyse soll nun auf die Frage ausgerichtet sein, wie sich ein bestimmtes Ziel am kosteneffizientesten erreichen lässt, wofür lediglich die Kosten miteinander verglichen werden müssen. Dabei wurden die für die Kriterien zur Ermittlung der Kosteneffizienz im Anhang II der Verordnung genau vorgegeben. Die danach ermittelte **kosteneffizienteste Maßnahme ist** nach dem Entwurf **auszuwählen** (vgl. Art. 4 Abs. 2 VO-E i. v. m. Anhang II).

Darüber hinaus werden **umfangreiche (formelle) Vorgaben** zu Prüfungsschritten, Berechnungs- und Bewertungsmethoden der einzelnen Lärminderungsmaßnahmen festgeschrieben.



3. Lärmberechnungsmethode

Im Anhang I des VO-Entwurfs wird erstmalig eine bestimmte Fluglärmrechnungsmethode für die Abwägungen vorgegeben: die "Standardrechnungsmethode für Lärmkonturen um zivile Flughäfen" nach dem ECAC-Bericht Doc. 29, dritte Ausgabe.

4. Kontrollbefugnis der Europäischen Kommission

In Art. 10 des VO-Entwurfs werden der Europäischen Kommission weitreichende Eingriffsmöglichkeiten eingeräumt. Danach *„kann die Kommission auf Ersuchen eines Mitgliedstaats oder von sich aus Entscheidungen über Betriebsbeschränkungen vor deren Anwendung überprüfen. Stellt die Kommission fest, dass die Entscheidung die Anforderungen dieser Verordnung nicht erfüllt oder dem Unionsrecht anderweitig widerspricht, kann sie die Entscheidung aussetzen.“*

V. Beurteilung

1. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Die Europäische Kommission stellt auf Seite 7, Ziffer 29 der Begründung des Entwurfs zutreffend dar, dass das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung gelangt, da der Vorschlag nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fällt. Bestritten wird jedoch die Aussage unter Ziffer 30, dass die Ziele des Vorschlags von den Mitgliedstaaten allein nicht hinreichend verwirklicht werden können.

Insbesondere die Aussage unter Ziffer 31 der Begründung, dass ein harmonisiertes Konzept für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen als Teil der Lärmschutzmaßnahmen an europäischen Flughäfen zu einem umweltverträglicheren Luftverkehr beiträgt, muss in der aktuellen Ausgestaltung der Verordnung bestritten werden. An zahlreichen Flughäfen bestehen bereits lärmbedingte Betriebsbeschränkungen, die über die Vorgaben der Verordnung deutlich hinausgehen und durch die Harmonisierung gerade zurück gedrängt werden könnten.



Darüber hinaus wird durch die Novellierung der Betriebsbeschränkungs-Richtlinie in Form der Schaffung unmittelbar verbindlich geltenden Verordnung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

Der Verordnungsentwurf schränkt das Ermessen der Mitgliedsstaaten hinsichtlich der komplexen Inhalte des „ausgewogenen Ansatzes“ zu sehr ein, so dass es den Mitgliedstaaten nicht mehr möglich sein wird, der spezifischen Situation eines Flughafens Rechnung zu tragen und geeignete individuelle Lösungen für Lärmprobleme zu entwickeln.

Des Weiteren widerspricht das Kontroll- und Vetorecht der Europäischen Kommission, welches in Art. 10 VO-E geregelt ist, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Danach kann die Europäische Kommission u. a. von sich aus eine Entscheidung eines Mitgliedstaates über Betriebsbeschränkungen aussetzen, und zwar ohne Widerspruchsmöglichkeit o. ä. des Mitgliedstaates. Dies kommt im Ergebnis einem Verbot gleich.

2. Zielsetzung der Verordnung

a) *Einseitige wirtschaftliche Ausrichtung*

Wie oben dargestellt, verfolgt die Europäische Kommission mit der Novellierung der Betriebsbeschränkungs-Richtlinie vor allem das Ziel, den angenommenen Kapazitätsengpass an europäischen Flughäfen zu beseitigen. Lärminderungsaspekte spielen dabei nur am Rande oder gar keine Rolle.

Fakt ist jedoch, dass aufgrund der dichten Besiedlung in Europa und der häufig relativ stadtnahen Flughäfen aufgrund der vorgefundenen Situation Kapazitätsausweitungen zwangsläufig an Grenzen stoßen müssen. Einen Anspruch auf ein ungehindertes Wachstum gibt es auch im Luftverkehr nicht. Insofern ist die Situation in Europa möglicherweise nicht vergleichbar mit der an anderen Flughäfen weltweit.

Die Europäische Kommission ist gleichzeitig bemüht, für die Änderung der aktuellen Regelung neben dem reinen Kapazitätsargument weitere vermeintliche Problembereiche darzustellen, welche eine Änderung begründen sollen. Das Ergebnis dieser Überlegungen ist im Problem-

aufriß zur aktuellen Lage (Memo, s. o.) dargestellt. Hier entsteht der Eindruck, dass die bestehende Regelung mit z. T. fragwürdigen Argumenten künstlich problematisiert werden soll:

- So wird gefordert, dass lärmbedingte Betriebsbeschränkungen in einem **angemessenen Verhältnis zu dem ermittelten Lärmproblem** stehen müssen. Dabei wird unterstellt, dass dieses angemessene Verhältnis aktuell nicht immer besteht und diese Abwägung im Sinne einer Optimierung der Kapazitätsausnutzung verbessert werden müsse.
- Weiter wird behauptet, dass in einigen Fällen die Beschränkungen unter Umständen **nicht den sichersten Bedingungen** für den Flughafenanflug entsprechen. Leider wird diese Behauptung nicht belegt und kann zumindest in Deutschland zurück gewiesen werden.
- Es wird festgestellt, dass sich lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auch **anderweitig auf die Umwelt** auswirken können, etwa durch zusätzliche **Warteschleifen** für ankommende Luftfahrzeuge. Obwohl man sich hier eines vermeintlichen Umweltargumentes bedient, um eine kapazitätsgesteuerte Abschaffung von Betriebsbeschränkungen zu erreichen, wird hier vermieden, die Umweltentlastung von Betriebsbeschränkungen ins Verhältnis zu setzen zur Umweltbelastung von ggf. entstehenden Warteschleifen.
- Ein weiteres Problem wird darin gesehen, dass Betriebsbeschränkungen zur Errichtung **neuer Wohnsiedlungen in flughafennahen Gebieten** führten, die eigentlich nicht bebaut werden sollten. Zumindest in Deutschland ist diese Form der Bebauung beschränkt durch Landes- und Regionalpläne zu Siedlungsbeschränkungsbereichen bzw. die Festsetzung von Lärmschutzbereichen nach dem Fluglärmschutzgesetz. Soweit dieser Punkt in anderen Mitgliedstaaten der EU problematisch sein sollte, kann die Folge jedoch nicht sein, lärmbedingte Betriebsbeschränkungen abzuschaffen. Auf diese Weise kommt es gerade zu noch mehr Flugverkehr, so dass auch bereits besiedelte Gebiete noch stärker belastet werden.



- Der Hinweis, wonach lärmbedingte Betriebsbeschränkungen häufig die Eigenschaft hätten, sich ohne anschließende Überprüfung zu „verewigen“ und **neue Betriebsverfahren, technische Lösungen oder Flugzeugtechnik dadurch in ihrer Einführung erschwert** würden, irritiert vor dem Hintergrund, dass z. B. zeitliche Betriebsbeschränkungen, die nur lärmärmere Luftfahrzeuge und Verfahren zulassen, gerade Anreize für die Entwicklung und Verwendung von neuen Betriebsverfahren und technischen Lösungen darstellen. Der Hinweis der Europäischen Kommission dürfte danach nur so zu verstehen sein, dass nur solche neuen Betriebsverfahren und technischen Lösungen gemeint sind, die vordringlich auf eine Erhöhung der Kapazität und Flüssigkeit des Verkehrs abzielen, und zwar im Zielkonflikt mit Lärmschutzbelangen.

Die einseitige Ausrichtung des Verordnungsentwurfs, wirtschaftliche Belange bei der Etablierung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen zukünftig noch stärker zu berücksichtigen, wird von uns entschieden zurück gewiesen.

Bereits vom Ansatz her sollten lärmbedingte Betriebsbeschränkungen die Möglichkeit eines angemessenen Gestaltungsinstruments für den Konflikt zwischen Luftverkehrswirtschaft und Anwohnern eröffnen. Dieser Konflikt wird zukünftig auch vor dem Hintergrund der zu erwartenden Zuwachsraten im Luftverkehr tendenziell größer und darf nicht einseitig zu Lasten der Anwohner entschieden werden.

[ADF und BVF fordern deshalb:](#)

Triebfeder für die Weiterentwicklung von lärmbedingten Betriebsbeschränkungen muss die Lösung des Konflikts zwischen Luftverkehrswirtschaft und Flughafenanwohnern sein, und **nicht allein die Klärung des Kapazitätsproblems der Luftverkehrswirtschaft**. Deshalb sollten die jeweiligen Umweltressorts mindestens einvernehmlich an der Erarbeitung der Verordnung beteiligt werden. Idealerweise und dem sich zuspitzenden Lärmkonflikt angemessen, sollte die DG Environment für die Änderung von Regeln für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen federführend zuständig sein.

Auffallend ist weiter, dass die Europäische Kommission für die Beseitigung des unterstellten Kapazitätsproblems im Flughafenpaket nur sehr wenige Bereiche verändern will. **Maßnahmen, welche die Flughäfen und Fluggesellschaften z. T. selbst ergreifen können oder**



das Mobilitätsproblem deutlich umweltfreundlicher angehen, werden völlig vernachlässigt: Dazu gehören u. a. die bessere Einbindung des Luftverkehrs in die europäischen Hochgeschwindigkeitsschienenstrecken, die Verlagerung von Flugbewegungen auf die Schiene, die bessere Ausnutzung der vorhandenen Zeitnischen durch größeres Fluggerät, die Reduzierung von Zeitnischen ausfüllenden unwirtschaftlichen Zubringerverkehren, mehr Point-to-Point-Verkehre zur Reduzierung von Zubringerflügen mit kleinerem Fluggerät, die Reduzierung von Non-Aviation-Verkehren an großen europäischen Flughäfen und die Erhöhung des Sitzladefaktors, um nur die sofort auf der Hand liegenden Bereiche anzusprechen.

Möglichkeiten dieser Art werden im gesamten Flughafen-Paket völlig außer Acht gelassen. Im Vordergrund steht neben Slotvergabe und Bodendiensten vielmehr die Reduzierung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen, die dem Schutz der Umgebung dienen.

ADF und BVF fordern deshalb:

Das angenommene Kapazitätsproblem der Luftverkehrswirtschaft sollte in einem umweltorientierten globalen Ansatz gelöst werden, welcher auch die Übertragung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger und die bessere Ausnutzung der bestehenden Verkehre beinhaltet. Keinesfalls darf als Erstes damit begonnen werden, das Kapazitätsproblem einseitig gegen die Bedürfnisse der Lärmbetroffenen auszutragen.

b) Harmonisierung

Grundsätzlich ist der Ansatz der Europäischen Kommission, wie auch in anderen Bereichen eine wirkungsvolle Harmonisierung bei der Schaffung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen europaweit herzustellen, nachvollziehbar.

Allerdings darf diese Bestrebung nicht dazu ausgenutzt werden, das zulässige Höchstmaß für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen unterhalb der zahlreichen aktuell bereits bestehenden Betriebsbeschränkungen anzusetzen.

Darüber hinaus ermöglicht es der Entwurf den Mitgliedsstaaten nur noch eingeschränkt, der spezifischen Situation eines Flughafens Rechnung zu tragen und geeignete individuelle Lösungen für Lärmprobleme zu entwickeln.



ADF und BVF fordern deshalb:

Die Verordnung sollte Handlungsspielräume im Hinblick auf die Berücksichtigung spezifischer regionaler Gegebenheiten der Flughäfen weiterhin zulassen.

c) Reduzierung der Lärmschutzbelange

In der Kurzzusammenfassung (Memo) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es nicht darum gehe „berechtigtes Bedürfnis der Anwohner, vor überhöhtem Fluglärm geschützt zu werden, in Frage zu stellen“.

Leider spiegelt sich diese Vorgabe nicht im Verordnungsentwurf wieder: So ist beispielsweise in Art. 4 Nr. 2 (d) VO-E vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten bei der Ergreifung von Lärminderungsmaßnahmen Betriebsbeschränkungen nicht als erstes Mittel berücksichtigen dürfen. Außerdem sollen nach den Erwägungsgründen Lärminderungsmaßnahmen ausgesetzt werden können, um „unerwünschte“ Auswirkungen u. a. auf die Flughafenkapazität zu vermeiden. Wie dies anders als zu Lasten der Anwohner vorgenommen werden soll, ist nicht nachvollziehbar.

d) Zusammenfassung

Durch den Verordnungsentwurf und seine Begründungen zieht sich wie ein roter Faden die Hauptzielrichtung der Veränderung: die Steigerung der Kapazität, und zwar unter Inkaufnahme der Reduzierung des Schutzniveaus der Anwohner. Diese einseitige wirtschaftliche Ausrichtung des Entwurfs kann den bestehenden Konflikt zwischen Luftverkehrswirtschaft und Lärmbetroffenen nicht lösen, sondern spitzt ihn vielmehr noch zu und ist deshalb für die von Fluglärm betroffene Bevölkerung nicht akzeptabel.

3. Anwendung des Balanced Approach

Zunächst ist in Frage zu stellen, aus welchem Grund der Balanced Approach, der von der Luftverkehrswirtschaft ohne Beteiligung der Lärmbetroffenen im Rahmen der ICAO zur Lösung der Fluglärmproblematik entwickelt wurde, überhaupt in die Rechtsgrundlagen auf EU-Ebene



übernommen wurde (dies war allerdings bereits mit der Richtlinie der Fall). Das Instrument erfreut sich zwar eines vielversprechenden Namens. Als maßgebliche Grundlage für die Abwägung zwischen wirtschaftlichen und Lärmschutzbelangen ist es jedoch zu einseitig an den Interessen der Luftverkehrswirtschaft ausgerichtet und daher für die Schaffung eines tatsächlich ausgewogenen Lösungsansatzes des Lärmkonflikts zwischen Fluglärm-betroffenen und Luftverkehrswirtschaft nicht ausreichend geeignet:

ADF und BVF fordern deshalb:

Bei der Erarbeitung von Regelungen für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen darf nicht allein auf das von der Luftverkehrswirtschaft erarbeitete ICAO-Reglement des Balanced Approach zurück gegriffen werden. Wie bereits unter Punkt 3.a) ausgeführt, sollten die jeweiligen Umweltressorts zudem deutlich stärker, idealerweise federführend, in den Erarbeitungsprozess eingebunden werden.

a) aktiv vor passiv

Der Balanced Approach steht vom Ansatz her im Widerspruch zu der aus gesundheitlichen und Lärmschutzgründen zu bevorzugenden Reihenfolge, wonach die Möglichkeiten des aktiven Schallschutzes – also die Lärmreduzierung an der Lärmquelle – vor passiven Schallschutzmaßnahmen – also die Lärmreduzierung am Empfängerort - vorgenommen werden sollten.

Passive Schallschutzmaßnahmen, wie der Einbau von Lärmschutzfenstern und der Einbau von Lüftern, können die z. B. durch Nachtflugbetrieb ausgelöste Belästigung nur unzureichend mindern. Insbesondere in den Sommermonaten sind die Betroffenen daran gehindert, Kühlung durch das Öffnen der Fenster und Querlüftung zu erreichen. Das Öffnen der Fenster stellt im Sommer ein natürliches und nachvollziehbares Bedürfnis dar. Bei Nachtflugbetrieb leidet der Nachtschlaf durch fluglärmbedingtes Aufwachen und nach zahlreichen Studien (u. a. UBA, [Risikofaktor nächtlicher Fluglärm](#), 2010) auch die Gesundheit der Menschen erheblich. Passiver Schallschutz kann deshalb keinen ausreichenden Lärm- und Gesundheitsschutz ermöglichen.



Demgegenüber zeigt der Balanced Approach eine faktische Präferenz von passiven Schallschutzmaßnahmen: diese sind in der Regel die kosteneffizientesten Maßnahmen (zumindest nach den vorgegebenen Ermittlungskriterien), bzw. sie schränken die Luftfahrt am wenigsten ein.

ADF und BVF fordern deshalb:

die Festschreibung der Rangreihung dahingehend, dass vor passiven Schallschutzmaßnahmen zunächst die Möglichkeiten der aktiven Schallschutzmaßnahmen zur Erreichung des Lärmschutzziels ausgenutzt werden müssen.

b) Zeitfaktor – Betriebsbeschränkungen nicht als erstes Mittel

Der Balanced Approach beinhaltet (wie unter IV. 2 dargestellt) vier Komponenten, wobei lärmbedingte Betriebsbeschränkungen nicht als erstes Mittel berücksichtigt werden dürfen.

Die übrigen drei Maßnahmen erweisen sich in der Praxis jedoch als wenig wirkungsvoll, so dass insbesondere zur Gewährleistung von ausreichendem Nachtschlaf unbedingt Betriebsbeschränkungen auch als erstes Mittel möglich sein müssen:

- Die Reduzierung des Fluglärms an der (Flugzeug)quelle ist zwar grundsätzlich begrüßenswert. Allerdings haben sie aufgrund der langen Umsetzungszeiten (technische Verbesserungen und Austausch der Flugzeuge) eine allenfalls zeitlich sehr stark verzögerte Wirkung, die im Bereich von zwei Jahrzehnten liegen kann. Die bisherige Praxis zeigt, dass die Flugzeugindustrie nur äußerst geringe Innovationskraft entfaltet, um hier auch kurz- und mittelfristig deutliche Verbesserungen zu erreichen. Forschungserkenntnisse wie z. B. die Studien des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) zum „Leisen Flugverkehr“ münden nicht in Umrüstungsprogramme oder in die Anpassung der Serienproduktion von Flugzeugen.
- Ähnliche zeitliche Dimensionen sind bei Maßnahmen der Flächennutzungsplanung und –verwaltung festzustellen. Hinzu kommt hier, dass diese Maßnahmen keinen Schutz bieten für bereits bestehende Besiedlungsgebiete.



- Lärmindernde Betriebsverfahren sind demgegenüber zwar etwas schneller umsetzbar, sie sind jedoch weitestgehend ausgereizt und bieten deshalb nur geringes Lärmschutzpotential. Zudem können optimierte An- und Abflugverfahren häufig deshalb nicht zur Anwendung gelangen, weil eine auch noch so geringe rechnerische Erhöhung des Risikos im Rahmen einer Sicherheitsbewertung seitens der Genehmigungsstellen nicht akzeptiert wird. Darüber hinaus wirken diese Verfahren in der Regel erst in gewisser Entfernung vom Flughafen und haben dort zumeist nur lärmverteilende Wirkung.

Gerade im flughafennahen, hoch belasteten Umfeld sind Betriebsbeschränkungen häufig die einzigen zeitnahen und wirkungsvollen Maßnahmen, um einen ausreichenden Gesundheits- und Lärmschutz, insbesondere in der Nacht, zu erreichen. Diese sind nach dem vorliegenden Entwurf jedoch nicht als erstes Mittel und zusätzlich nur dann zugelassen, wenn es sich um die kosteneffizienteste Maßnahme handelt.

Hingewiesen wird auch darauf, dass aufgrund der vorhandenen Situation ein Ausbau weiterer Flughafenkapazitäten ohne Betriebsbeschränkungen teilweise gar nicht möglich wäre. Deshalb zu fordern, die Betriebsbeschränkungen aufzuheben oder zu reduzieren oder bei Ausbauvorhaben künftig geringere Anforderungen zu stellen, wäre eine einseitige Bevorzugung des Luftverkehrs zu Lasten des Schutzes der Bevölkerung vor Fluglärm.

Lärmbedingte Betriebsbeschränkungen müssen nach alledem auch als erstes Mittel zur Anwendung gelangen dürfen.

[ADF und BVF fordern deshalb, Art. 4 Nr. 2 \(d\), letzter Halbsatz, zu streichen.](#)

c) Kosteneffizienz

Die Verschärfungen des Balanced Approach durch die neue Verordnung, also die Vorgabe, die kosteneffizienteste Maßnahme zu wählen, werden von der ADF abgelehnt:

Wie unter IV. 2 dargestellt, wurde bisher eine Kosten-Nutzen-Analyse vorgenommen, d. h. durch einen Vergleich sämtlicher Kosten und Vorteile wurden die Auswirkungen auf den wirt-



schaftlichen Wohlstand insgesamt berücksichtigt und abgewogen. Nach dem Entwurf sollen künftig allein Kostengesichtspunkte den Ausschlag für die Entscheidung geben. Hierdurch wird die Möglichkeit beraubt, Maßnahmen zu ergreifen, die ggf. etwas teurer, jedoch insgesamt und im Verhältnis zu den Kosten das größte Nutzenpotential versprechen.

Erschwerend kommt hinzu, dass mit der Vorgabe der Kriterien in Anhang II der Verordnung, welche für die Beurteilung der Kosten maßgeblich sein sollen, bereits eine gewichtige Vorfestlegung getroffen wird: In Anhang II wird nach zwingend und variabel zu berücksichtigenden Kriterien unterschieden.

Auffallend ist,

- dass zu den vier zwingend zu berücksichtigenden Kriterien drei Kostenrisiken der Luftverkehrswirtschaft (Kapazität, europäisches Luftverkehrsnetz und Sicherheit des Flugbetriebs) gehören, sowie demgegenüber lediglich ein Kriterium der Fluglärm betroffenen (Lärmvorteile).
- die Gesundheit und Sicherheit der Flughafenanwohner nicht zum zwingenden Prüfprogramm gehören, sondern lediglich in das Ermessen der Behörde gestellt werden. Unter dieser Ebene angesiedelte Belästigungen der Flughafenanwohner werden bisher völlig ausgeblendet.
- externe Kosten des Luftverkehrs, wie Klimaschäden, Immobilienwertminderung etc. überhaupt keine Berücksichtigung finden.

Hierdurch wird die Gewichtung der Kostenbelange der Luftverkehrswirtschaft wiederum einseitig in eine Richtung verschoben, und zwar zu Lasten der von Fluglärm betroffenen Anwohner. Bei dem Übergewicht der Kriterien, die zu Gunsten der Luftverkehrswirtschaft berücksichtigt werden, ist es schwer vorstellbar, dass die Lärmbelastigung in der Waagschale einen entscheidenden Ausschlag geben kann. In jedem Fall sind hierdurch die Belange der von Fluglärm betroffenen Bevölkerung und der Umwelt untergewichtet, so dass die tatsächlich kosteneffizienteste Maßnahme gar nicht ermittelt werden kann.

ADF und BVF fordern deshalb,

die Belange der von Fluglärm betroffenen Bevölkerung und der Umwelt bei der Beurteilung der Kosteneffizienz in ein ausgewogenes Verhältnis zu den Belangen der Luftverkehrswirt-



schaft zu setzen. Des Weiteren sollte auch das Verhältnis von Kosten und Nutzen als Kriterium weiterhin zulässig sein, so dass bei besserem Verhältnis, also bei größerer Wirksamkeit, auch eine kostenintensivere Maßnahme festgelegt werden kann. Mindestens in der Nacht muss der Lärmschutz der Bevölkerung Vorrang haben vor wirtschaftlichen Belangen. Insoweit ist eine entsprechende bindende Vorgabe in den Verordnungstext aufzunehmen.

Zu befürchten ist weiter, dass nach dem Entwurf Schadstoffemissionen als gleichwertiges Kriterium neben Lärmemissionen zu berücksichtigen sind (z. B. Art. 5 Nr. 4 und Anhang II, Ziffer 2). Dies ist im Nahbereich von Flughäfen nicht sachgerecht, da hier vor allem die Lärmbelastungen durch den Luftverkehr zu Gesundheitsschädigungen der Bevölkerung führen können. Zu beachten ist dabei auch, dass der Schadstoffausstoß im Nahbereich im Vergleich zur gesamten Flugstrecke nur einen geringen Anteil ausmacht.

ADF und BVF fordern deshalb,

im Nahbereich von Flughäfen dem Lärmschutz eine vorrangige Berücksichtigung vor Lärmschutzbelangen der Bevölkerung vor der Reduzierung von Schadstoffemissionen festzulegen. Zusätzlich zu den vorgetragenen Kriterien regen wir an, die Belange der von Fluglärm hoch betroffenen Bevölkerung stärker in die Gewichtung einfließen zu lassen, da gerade für sie ein besonderer Schutz aufgrund der Gefahr von Gesundheitsschäden notwendig ist.

d) Weitergehende Maßnahmen

Darüber hinaus dürfen weitergehende Maßnahmenansätze zur Lösung des Lärmkonflikts zur ökonomischen Rahmensetzung wie lärmabhängige Landeentgelte, Verkehrsvermeidungs- und -verlagerungsmaßnahmen, Kerosinbesteuerung u. a. nicht ausgeschlossen werden.

4. Ausweitung der Gruppe der sog. „knapp die Vorschriften erfüllenden Luftfahrzeuge“

Die Ausweitung der Gruppe der sog. „knapp die Vorschriften erfüllenden Luftfahrzeuge“ begrüßen wir im Grundsatz. Wie oben dargestellt, war eine Anpassung der Eingriffsschwellen auf die aktuell lautesten Luftfahrzeuge dringend erforderlich (vgl. auch Begründung des Verordnungsentwurfs, S. 2).



Leider fällt diese Anpassung immer noch viel zu gering aus, da weiterhin nur ein sehr geringer Teil der Flugzeugflotte dieser Gruppe unterfällt und die Maßnahmen hierdurch nur viel zu geringe Lärminderungswirkung entfalten können. Der Analyse des Umweltbundesamtes ([Verschärfung der Lärmgrenzwerte von zivilen Strahlflugzeugen unter besonderer Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen den Lärm- und Schadstoffemissionen von Strahltriebwerken, Abb. 12](#)) ist beispielsweise zu entnehmen, dass mit der Neuregelung zwar die Luftfahrzeug-Baumuster DC 103 oder MD 83 erfasst wären, nicht jedoch die immer noch häufig eingesetzten Muster B 747-400 oder MD 11. Auch die Novellierung bietet damit nur ganz geringe Anreize für eine Verbesserung der technischen Ausstattung heutiger Flugzeuge und zementiert hierdurch weiterhin den Status Quo. Das Ziel, dem technischen Fortschritt Rechnung durch die Ausweitung der Regelung Rechnung zu tragen, ist mit der aktuellen Anpassung nicht erreichbar.

ADF und BVF fordern deshalb,

die Gruppe der sog. „knapp die Vorschriften erfüllenden Luftfahrzeuge“ deutlich stärker auszuweiten, so dass tatsächlich ein relevanter Anteil der heute lautesten Flugzeuge, wie die B 747-400 und die MD 11, erfasst ist.

ADF und BVF fordern zudem,

dass über die ICAO-Kategorien hinaus gehende Differenzierungen für den Abzug bestimmter Luftfahrzeuge möglich bleiben, angepasst an die Bedürfnisse der einzelnen Flughafenstandorte.

In Deutschland existieren bereits über den Rahmen der Richtlinie und des Verordnungsentwurfs hinausgehende Betriebsbeschränkung (z. B. Nachtflugbeschränkungen für alle Luftfahrzeugtypen, oder Differenzierungen nach der sogenannten Bonusliste oder anderen flughafen-spezifischen Lärmklassen). Diese sollten auch weiterhin möglich bleiben, da hierdurch weitergehende Anreize zu Lärminderung geschaffen werden können, welche auch positive kapazitive Auswirkungen gerade auf lärmärmere Luftfahrzeuge entfalten und den zunehmenden Lärmkonflikt mit dem Umland besser begegnen können.



Kritisiert wird weiter, dass eine Beschränkung der „knapp die Vorschriften des Kap. 3 erfüllenden Luftfahrzeuge“ nach der Verordnung zahlenmäßig begrenzt ist (Art. 7 Nr. 3 VO-E). Danach darf der Zugang um nicht mehr als 20% der Flugzeuge dieser Kategorie, mit denen ein Luftfahrtunternehmen den Flughafen anfliegt, verweigert werden. Zudem werden weitreichende Ausnahmen für Flugzeuge, die in Entwicklungsländern zugelassen sind, gemacht (Art. 8 VO-E). Diese nochmaligen Einschränkungen reduzieren die Wirkung der zugelassenen Betriebsbeschränkung nochmals.

[ADF und BVF fordern deshalb,](#)

die Beschränkung auf 20% in Art. 7 Nr. 3 VO-E zu streichen.

5. Lärmberechnungsmethode

Für die Bewertung der aktuellen und der künftigen Lärmsituation soll nach dem Entwurf die „Standardberechnungsmethode für Lärmkonturen um zivile Flughäfen“ aus dem Jahr 1997 (ECAC-Bericht Doc. 29) verwendet werden. Es wird darauf hingewiesen, dass auch in der EU-Umgebungslärmrichtlinie (2002/49) Berechnungsvorschriften vorgesehen sind, welche für Lärmaktionspläne auch an Flughäfen Bestimmungen enthält. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Berechnungsvorschrift der Umgebungslärmrichtlinie aktuell modifiziert wird, sollte in beiden Verordnungen ein einheitliches Verfahren gewählt werden.

[ADF und BVF fordern darüber hinaus,](#)

dass bestehende Lärmberechnungsvorschriften, wie die AzB, mindestens übergangsweise daneben zur Anwendung gelangen können.

6. Kontrollbefugnis der Europäischen Kommission

Insgesamt wird das in Art. 10 VO-E geregelte Kontroll- und Vetorecht der Europäischen Kommission, Entscheidungen zu lärmbedingten Betriebsbeschränkungen auszusetzen, von uns abgelehnt.

Bei vermeintlichen Verstößen gegen eine Verordnung steht den Betroffenen der Rechtsweg offen. Eine vorgeschaltete Kontrollinstanz bedarf es weder, noch ist sie sachgerecht. Sie



schränkt die Rechte der Mitgliedstaaten vielmehr zu stark ein (vgl. Verstoß gegen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).

[ADF und BVF fordern deshalb,](#)

das Kontroll- und Vetorecht durch Streichung von Art. 10 VO-E aufzuheben.

Losgelöst von der grundsätzlichen Ablehnung wird zusätzlich beanstandet, dass diese unmittelbare Eingriffsmöglichkeit der Europäischen Kommission ohne weitere Umsetzungsakte auf nationaler Ebene dazu führt, dass konkrete Maßnahmen nicht umgesetzt werden dürfen, ohne eine allgemeine zeitliche Beschränkung der Aussetzung vorzusehen, die nach der Begründung des Verordnungsentwurfs noch für erforderlich gehalten wurde.

7. Bürokratische Vorgaben

Durch die Verordnung wird das Verfahren für die Einführung von Betriebsbeschränkungen durch das Einführen eines detaillierten mehrstufigen Verfahrens verkompliziert und zeitlich stark verlängert. Dabei müssen Vorschläge u. a. sechs Monate im Voraus an die Europäische Kommission und die Mitgliedstaat geschickt werden, es ist ein Konsultationsverfahren von mind. drei Monaten Dauer vorzusehen etc. Es sind deshalb große zeitliche Verzögerungen bei der Einführung von Lärmschutzmaßnahmen wie z. B. Nachtflugverboten zu befürchten, die unter Umständen zu einer Vermeidung von Beschränkungen aufgrund der Komplexität des Verfahrens führen können.

[ADF und BVF fordern deshalb,](#)

eine drastische Reduzierung der einzuhaltenden Formalien vor Einführung von Lärmschutzmaßnahmen.

8. Einbindung von Interessensgruppen / Forum für technische Zusammenarbeit

Grundsätzlich richtig und wichtig ist die Einbindung von Interessensgruppen in den Erarbeitungsprozess von Betriebsbeschränkungen. Allerdings darf damit nicht nur das Ziel verfolgt werden, größtmögliche Transparenz herzustellen. Die frühzeitige Einbindung von politischen Vertretern der betroffenen Bürgern sowie von Trägern der Regional-, Flächennutzungs- und



Bebauungsplanung, der Immissionsschutzbehörden, u. a., wie sie erfolgreich seit Jahrzehnten in Deutschland im Rahmen der Beratungen durch die Fluglärmkommission durchgeführt wird, kann zu einem nachhaltigen befriedenden Ausgleich der unterschiedlichen Interessen beitragen und sollte deshalb unbedingt weitergeführt werden.

ADF und BVF fordern deshalb,

eine Aufnahme der Vertreter der vorgenannten Institutionen in das Forum für die technische Zusammenarbeit nach Art. 5 Nr. 4 VO-E (ein den Fluglärmkommission nach § 32b Luftverkehrsgesetz entsprechendes Gremium). Darüber hinaus sollte eine Auswahl unter verschiedenen Maßnahmen erst dann erfolgen, wenn diese Einbindung der Interessensgruppen erfolgt ist, anders als bisher in Art. 4 Nr. 1 (e) und (f) vorgesehen.

9. Übergangsregelung

Bei der Anhörung wurden von den Mitgliedstaaten die Flexibilität bei der Bewertung von Lärmproblemen sowie eine Übergangsregelung gefordert. Eine entsprechende Übergangsregelung enthält der Verordnungstext allerdings nicht.

ADF und BVF fordern deshalb,

eine Übergangsregelung für die Einführung der neuen Regelungen zu schaffen.

10. Redaktionelle Anmerkung

Bei den Begriffsbestimmungen von Artikel 2 fehlt der 1. Absatz.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Jühe

Vorsitzender
Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen

Helmut Breidenbach

Präsident
Bundesvereinigung gegen Fluglärm