

Deutscher Städtetag · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

Herrn Staatssekretär  
Prof. Klaus-Dieter Scheurle  
Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung  
Invalidenstr. 44  
10115 Berlin

vorab per E-Mail: [sts-ld@bmvbs.bund.de](mailto:sts-ld@bmvbs.bund.de)

Gereonshaus  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln

16.04.2012/kie

Telefon +49 30 37711-0  
Durchwahl 37711-5 20  
Telefax +49 30 37711-5 09

E-Mail  
[thomas.kiel@staedtetag.de](mailto:thomas.kiel@staedtetag.de)  
[axel.welge@staedtetag.de](mailto:axel.welge@staedtetag.de)

Bearbeitet von

Thomas Kiel (V)

Axel Welge (VI)

Aktenzeichen

70.20.60 E, 66.06.45 D

## **Vorschlag für eine EU-Verordnung zu lärmbedingten Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen / Flughafenpaket der Europäischen Union vom Dezember 2011**

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

im Nachgang zur Anhörung vom 22.03.2012 unter der Leitung Ihrer Referate LR 11 und LR 22 und unter Bezug auf unsere E-Mail vom 14.03.2012, mit der wir Ihrem Haus das aktuelle Positionspapier des Deutschen Städtetages zum Fluglärm übersandt haben (Beschluss und Position hier nochmals angefügt), möchten wir zu den Vorschlägen der EU-Kommission und des Rates im Rahmen des sog. Flughafenpaketes wie folgt Stellung nehmen:

### **I. Stellungnahme zum Vorschlag einer Verordnung über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes - KOM(2011) 828 endgültig**

#### **1. Vorbemerkungen**

Die Fluglärmbelastung der Bevölkerung ist seit vielen Wochen ein herausgehobenes umweltpolitisches Thema in der Rhein-Main-Region, in Berlin, in Köln/Bonn und in vielen anderen Städten. Die Bürgerinnen und Bürger machen hierbei deutlich, dass alle Möglichkeiten für eine Reduzierung der Fluglärmbelastungen in dichtbesiedelten Ballungsräumen genutzt werden müssen. Solche Maßnahmen sind häufig jedoch nur im Rahmen der internationalen, europäischen und nationalen Regelungszusammenhänge möglich.

Der Vorschlag der EU-Kommission vom 01.02.2011 für eine Verordnung 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 entspricht dieser Zielsetzung aus unserer Sicht nicht. Er orientiert sich vorrangig an dem Ziel, Kapazitätsengpässe an europäischen Flughäfen zu beseitigen

und zu einer besseren Ausnutzung von Flughafenkapazitäten und zur Erhöhung der Kosteneffizienz der Flughafenbetreiber zu gelangen. Der Deutsche Städtetag spricht sich dagegen für eine grundlegende Änderung des EU-Vorschlags zugunsten einer angemessenen Berücksichtigung der Gesundheitsbelange der Bevölkerung aus, damit im Rahmen eines nachhaltigen Fluglärmschutzes Lärminderungsmaßnahmen weiterhin hinreichend wirksam verfolgt werden können. Entscheidungen über lärmbedingte Betriebsbeschränkungen müssen weiterhin von nationalen Behörden getroffen werden. Die Überprüfung muss auch weiterhin den nationalen Gerichten obliegen. Eine Verringerung des Fluglärmschutzes der Bevölkerung und eine Bevorteilung des Luftverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern durch Aussetzen des Lärmschutzes zur Nachtzeit darf es durch eine EU-Verordnung nicht geben.

## **2. Bewertung**

Die Verordnung soll die bisherige Richtlinie 2002/30/EG zum gleichen Thema ablösen und eine EU-einheitliche Verfahrensweise auf Grundlage des ausgewogenen Ansatzes (balanced approach) der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) einführen.

Dieser Ansatz steht im Widerspruch zum Grundanliegen des Deutschen Städtetages, alle technischen und gesetzgeberischen Möglichkeiten zur Fluglärmreduzierung auszuschöpfen und die heutigen Regelungen des Luftverkehrsgesetzes beizubehalten, wonach der Schutz der Menschen vor Lärm besonders zu berücksichtigen ist (vgl. anliegenden Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 08.02.2012).

Die von uns beteiligten Mitgliedstädte namentlich die Städte Berlin, Dresden, Halle, Leipzig, Mainz, München, Nürnberg, Stuttgart und Wiesbaden haben sich kritisch zum Verordnungsvorschlag ausgesprochen, der „lärmbedingte Betriebsbeschränkungen“ zwar im Titel führt, eine solche Maßnahme aber nur als letztes Mittel zulassen will. Kosteneffiziente Lösungen werden gegenüber erforderlichen Maßnahmen des Gesundheitsschutzes bevorteilt. Eingefordert wird der wirksame Schutz der betroffenen Bevölkerung vor Fluglärm.

Die Balance auf Grundlage der bestehenden Vorschriften des Luftverkehrsgesetzes und des neu infolge der Vorgängerrichtlinie geschaffenen Fluglärmschutzgesetzes würde durch eine solche Verordnung nachteilig verändert.

Der Deutsche Städtetag erinnert daran, dass Bund, Länder und die Städte im Hinblick auf die gesundheitlichen Auswirkungen des Fluglärms eine hohe Verantwortung gerade auch gegenüber der durch Fluglärm betroffenen Bevölkerung haben.

## **3. Fazit**

Der Deutsche Städtetag hält den Entwurf im Ergebnis für ungeeignet, die Lärmbelastung an Flughäfen zu reduzieren. Die Bundesregierung wird gebeten, sich für eine Ablehnung des Verordnungsentwurfs im Rat einzusetzen und zur weiteren Verbesserungen für die Lärmsituation an Flughäfen eine problemorientierte Fortschreibung der bisherigen Richtlinie 2002/30/EG anzuregen.

#### **4. Einzelgründe für die Ablehnung**

##### **Präambel / Art. 1**

Der Entwurf enthält keine Zielbestimmung zum Lärmschutz und keine Grenz- oder Zielwerte.

Stattdessen soll die Verordnung der Auswahl der kosteneffizientesten Lärminderungsmaßnahmen dienen. Im dicht besiedelten deutschen Raum ist aber nicht die Auswahl der kosteneffizientesten, sondern der wirksamsten Maßnahme entscheidend.

##### **Art. 2 Abs. 5 / Art. 4 Abs. 4.**

Der Entwurf sieht vor, die Definition von „knapp die Vorschriften erfüllenden Luftfahrzeuge“ gegenüber der bestehenden Richtlinie von (Band I Teil II) Kapitel 3 (des Anhangs 16 zum Abkommen von Chicago) -5 EPNdB (Effective Perceived Noise in Dezibel) auf Kapitel 3 -10 EPNdB abzusenken. Eine solche Verschärfung der Vorschriften wird ausdrücklich begrüßt, um weitergehende internationale Anreize zu schaffen, lärmärmere Flugzeuge im Europäischen Raum einzusetzen.

Gerade diese Festlegung erscheint aber aufgrund von internationalen Übereinkommen nicht oder kaum durchsetzbar.

##### **Art. 4 Abs. 2 Allgemeine Lärmschutzregeln / Verfahren**

Der Verfahrensansatz der ICAO wird nun in europäisches Verordnungsrecht gegossen und die Betriebsbeschränkung dabei mit dem Zusatz „nicht als erstes Mittel“ versehen. Dies kollidiert mit dem bisherigen deutschen Verfahren unter Zugrundelegung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Im deutschen Rechtskontext wäre zukünftig möglicherweise eine Prüfung der Maßnahmenhierarchie nach der VO zusätzlich zu einer Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen. Bisher ausgesprochene Nachflugverbote werden dadurch erschwert oder verunmöglicht. Dies ist ein ausdrücklicher Systembruch mit dem „Balanced Approach“ der ICAO. Dieser erkennt den Wert einschlägiger rechtlicher Verpflichtungen, bestehender Vereinbarungen, geltender Gesetze und etablierter Strategien an und lässt diese unberührt (vgl. Erwägungsgrund 4 des Verordnungsentwurfes). Festzustellen ist, dass sich auf Grundlage der bestehenden gesetzlichen Vorschriften, eine anzuerkennende Balance ausgebildet hat, gegenüber der von der betroffenen Bevölkerung der Wunsch nach mehr und stärkeren Betriebsbeschränkungen ausgeht.

Einer Beurteilung von Lärmschutz- und Betriebsbeschränkungen anhand der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und lokalen Auswirkungen ist der Vorzug zu geben gegenüber der im Verordnungsentwurf vorgesehenen abstrakten Verfahrensregelung.

##### **Art. 5 Regeln für die Lärmbewertung / Anhang I**

Zur Bewertung der Lärmsituation sieht der Entwurf zwei Berechnungsverfahren vor:

- Standardbewertungsmethode für Lärmkonturen um zivile Flughäfen, ECAC-Bericht Doc. 29, dritte Ausgabe,
- Indizes  $L_{den}$  und  $L_{night}$  gemäß Definition und Berechnung in Anhang I der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG

Dazu ist anzumerken, dass Berechnungsverfahren der Umgebungsrichtlinie eine Mittelung der acht Nachtstunden vorsieht und damit bestimmte flughafenbedingte tatsächliche Lärmsituationen, z.B. an einem Luftfrachtdrehkreuz mit jeweils 2-3 Stunden Anflug in den frühen und 2-3 Stunden Abflug in den späten Nachtstunden nur ungenügend abbildet, so dass im Einzelfall ein zusätzliches Abstellen auf die lärmintensivste Nachtstunde in Anlehnung an die TA Luft ratsam wäre. Für solche zusätzlichen Berechnungsmethoden muss die Verordnung offen bleiben und die Bewertung nicht abschließend definieren.

### **Art. 10 Kontrollbefugnis**

Nach dem Verordnungsentwurf soll die Kommission Kontroll- und zusätzliche Exekutivbefugnis erhalten, Entscheidungen über Betriebsbeschränkungen zu überprüfen, auszusetzen oder über die Einführung von Betriebsbeschränkungen innerhalb von 6 Monaten zu entscheiden. Mit einer solchen Befugnis sieht der Deutsche Städtetag den Subsidiaritätsgrundsatz verletzt.

Kläger und Beschwerdeführer sollen sich an deutsche Behörden und deutsche Gerichte wenden. Art. 10 des Entwurfes wird als kontraproduktiv und verfahrensverzögernd angesehen, ohne dass ein materieller Gewinn für den Lärmschutz ersichtlich ist.

Im Übrigen folgt der Deutsche Städtetag den Empfehlungen des Umweltausschusses des Bundesrates (BR Drs. 799/1/11) und dem Entschließungsantrag der Länder HH, HB, NW und RP des Verkehrsausschusses (624. Vk/TOP 11/HH-HB-NW-RP zu BR-Drs. 799/11) und macht sich diese inhaltlich zu Eigen.

## **II. Anmerkungen zum Vorschlag einer Verordnung über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der EU (im folgenden SLOT-VO) - KOM 2011 827 endg.**

Ziel des Entwurfes ist eine effizientere Nutzung bestehender Kapazitäten sowie eine Anpassung und Fortschreibung der Regelungen über die Flughafenkoordination bei den SLOTS und die Erstellung von Pools und die Eröffnung eines Sekundärhandels mit SLOTS.

Aus der Position des Präsidiums des Deutschen Städtetages sind daher folgende Anmerkungen abzuleiten:

### **Art. 6 SLOT-VO: Transparenz des Flughafenkoordinators**

Zuweisungen von SLOT durch den Flughafenkoordinator werden auch von Gemeinden und Bürgerinitiativen nachgefragt, um tatsächliche/abweichende Flugbewegungen (Start/Landungen) nachvollziehen zu können. Der Zugang zu Daten des Flughafenkoordinators ist auch betroffenen Städten und Gemeinden zu gewährleisten.

### **Art. 9 SLOT-VO: Zeitnischen-Pool**

Eine Bevorzugung von sauberen und lärmarmen Flugzeugen bei der SLOT-Vergabe wird unterstützt.

### **Art. 13 SLOT-VO: SLOT-Sekundärhandel**

Es muss sichergestellt werden, dass kleinere Flughäfen beim SLOT-Handel nicht benachteiligt werden.

## **III. Anmerkungen zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union - KOM (2011) 824 endg.**

Die Verordnung soll die bisherige Richtlinie 96/67/EG zum gleichen Thema ablösen und den Markt der Bodenabfertigungsdienste weiter liberalisieren. Vorgesehen ist eine weitere Öffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste.

Flughäfen sind entscheidende Wirtschaftsfaktoren der deutschen Städte. Die meisten Flughäfen sind gleichwohl Zuschussbetriebe.

Die Verlässlichkeit und Pünktlichkeit des Flugverkehrs in Deutschland ist bisher hoch. Dies ist nicht zuletzt auf eine hervorragende Qualität der Bodenabfertigung im internationalen Vergleich zurückzuführen.

Der Deutsche Städtetag teilt daher die Sorge, dass es infolge der Verordnung zu einer Einschränkung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards kommen wird. Dies wird ersichtlich an unzureichenden Mindestausbildungszeiten (zwei Tage), die für Beschäftigte der Bodenabfertigung durch den Verordnungsentwurf vorgegeben werden sollen.

Der Entwurf sieht darüber hinaus die vollständige Öffnung des Marktes für Selbstabfertigung vor. Bei der Drittabfertigung können die Mitgliedstaaten nach der bestehenden Richtlinie 96/67/EG bisher die Anzahl der Dienstleister in vier Kategorien auf zwei Anbieter beschränken. Die Verordnung will die Anzahl auf drei Dienstleister anheben bei Flughäfen, die zumindest in den drei vorangegangenen Jahren mindestens 5 Mio. Fluggäste oder 100.000 t Fracht jährlich zu verzeichnen haben.

Die deutschen Flughäfen stellen sich auch heute bereits vollständig dem Wettbewerb. Die Preise sind auch ohne einen dritten Dienstleister in der Vergangenheit deutlich gesunken. Ein dritter Dienstleister in vier Dienstleistungskategorien sowie die Zulassung der Selbstabfertigung löst einen erheblichen Flächenbedarf an den Flughafenstandorten aus und wird voraussichtlich zu zusätzlicher Flächenversiegelung führen.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Folkert Kiepe

Anlagen  
Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 08.02.2012  
Positionspapier Fluglärm