



Bundesministerium für Verkehr,  
Innovation und Technologie  
Abt für Luftfahrtsbeziehungen  
Radetzkystraße 2  
1030 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65  
www.arbeiterkammer.at  
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel <b>501 65</b> Fax <b>501 65</b>	Datum
-	UV-GSt/Ma	Werner Hochreiter	DW 2624 DW 2105	29.3.2012

## Europäische Kommission Flughafenpaket ergänzende Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Bundesarbeitskammer (BAK) verweist auf ihre Stellungnahme vom 21.12.2011 und erlaubt sich folgende Ergänzung zur Verordnung des EP 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:

### Zusammenfassung

Die BAK will grundsätzlich das mit dem Flughafenpaket verfolgte Ziel, die Kapazitäten der Europäischen Flughäfen zu erhöhen, Verspätungen abzubauen und die Qualität für die Dienstleistung der Fluggäste zu erhöhen, nicht beanstanden. Dies darf allerdings weder einseitig zulasten der Beschäftigten und ihrer Arbeitsbedingungen gehen (siehe Stellungnahme zum Entwurf für eine Verordnung des Europäischen Parlaments (EP) und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG), noch zulasten der Anwohner von Flughäfen und ihrer Lebens- und Wohnbedingungen gehen.

Insofern begrüßt die Bundesarbeitskammer zwar, wenn erstmals (Artikel 4 und 5 des Vorschlags) klargestellt wird, dass

- die Mitgliedstaaten für jeden Flughafen im Geltungsbereich Lärminderungsziele festlegen und ein Konzept zum Lärm-Monitoring und zur Lärm-Minderung erstellen sollen und
- die Flughafenbetreiber dabei mit der Flugsicherung zusammenarbeiten sollen (Forum) und
- Flughafenbetreiber und Flugsicherung auch eine angemessene Beteiligung der fluglärm-betroffenen Anrainer sicherstellen sollen.

Es ergeben sich im Weiteren aber doch erhebliche Zweifel an der Ausgewogenheit des ganzen Vorschlages, und ob damit der nötige und gebotene Ausgleich zwischen den Interessen der Luftverkehrswirtschaft und denen der betroffenen regionalen Verwaltungen und der betroffenen Anwohner tatsächlich erreicht werden kann, sodass die BAK den Vorschlag letztlich ablehnt.

Denn der Vorschlag will offenkundig bestehende und künftige Betriebsbeschränkungen alleine unter dem Aspekt der „Kosteneffizienz“ prüfen, während die Schutzansprüche der Anwohner und eine nachhaltige Verbesserung des derzeit bestehenden Schutzniveaus kein wirkliches Anliegen sind. Besonders störend ist hier, dass die Kommission offenbar passiven Lärmschutzmaßnahmen den faktischen Vorrang vor aktiven einräumen will, indem sie den von der Luftverkehrswirtschaft propagierten „Balanced Approach“, dem es hier an Ausgewogenheit und Konsistenz mangelt, rechtlich verankern will (Art 4). Zu diesem Zweck will sich die Kommission auch weite Überprüfungs- und Entscheidungsbefugnisse einräumen, die offenkundig nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang stehen und weit über technische Fragen hinausgehen (Art 10 bis 12). Diesen Eindruck verstärken auch offene Formulierungen, die erlauben, dass die Kommission sogar die nationalen Schutzziele in Prüfung ziehen kann (Artikel 12). Weiters findet sich nirgendwo eine anschlussfähige Begründung, warum die neue Regelung in Form einer Verordnung ergehen soll.

Mittelfristig fordert die BAK die Erarbeitung und verbindliche Festlegung von Grenzwerten etwa nach dem Vorbild des deutschen Fluglärmgesetzes als Schutzstandards für die Anrainer von Flughäfen im Rahmen einer Europäischen Regelung, so wie dies schon in Art 1 Abs 2 der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG über Wunsch des Europäischen Parlaments als Arbeitsauftrag an die Kommission Eingang gefunden hat.

### **1. Hintergrund und Motivation der Kommission**

Nach Auffassung der Kommission stehen Europas Flughäfen vor einer Kapazitätskrise. Dafür werden ua bestehende Betriebsbeschränkungen verantwortlich gemacht. Diese sollen reduziert werden, was so begründet wird (vgl Memo /11/859 vom 1.12.2011):

*„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.“*

Zudem gab es offenbar schon länger Bestrebungen zur Änderung der Richtlinie 2002/30/EG, da die Definition der Gruppe der „knapp die Vorschriften erfüllenden Flugzeuge“ viel zu eng ausgestaltet ist. Das zeigt auch der Bericht der Kommission zur Anwendung der Betriebsbeschränkungsrichtlinie 2002/30/EG (KOM(2008)66 endg).

## **2. Welche Veränderungen will nun die vorgeschlagene Verordnung vornehmen?**

Zunächst einmal verschärft Art 2 Abs 5 des VO-Entwurfs den Anwendungsbereich der Gruppe der „knapp die Vorschriften erfüllenden Flugzeuge“.

Dann will die Kommission über Art 4 Abs 2 in Verbindung mit Anhang II des VO-Entwurfs die Anwendung des „Balanced Approach“ sicherstellen, was durch umfangreiche weitere Vorgaben zu Prüfschritten, Berechnungs- und Bewertungsmethoden in den Art 5 bis 9 einschließlich Anhang I des VO-Entwurfs flankiert wird.

Anhang I will ua erstmals eine Fluglärmrechnungsmethode, nämlich die gemäß dem E-CAC-Bericht Doc 29, dritte Ausgabe verbindlich vorschreiben (~ gemäß RL 2002/49/EG nur fakultativ).

Zuletzt will sich die Kommission über Art 10 bis 12 des Entwurfs umfangreiche Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten („Aussetzung von national erlassenen Betriebsbeschränkungen“), sogar die Befugnis zu delegierten Rechtsakten ua zu „Änderungen .... der Lärmhöchstwerte gemäß Artikel 4“ einräumen, was möglicherweise auch die von Mitgliedstaaten erlassenen Lärminderungsziele einschließt.

## **3. Bewertung, Forderungen, Schlussfolgerungen**

### **3.1. Rechtsgrundlage, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Wahl des Instruments „Verordnung“**

Die Wahl der Rechtsgrundlage wird im Vorschlag nicht begründet, wiewohl große Überschneidungen und ein beträchtliches Spannungsverhältnis zu den Aktionsprogrammen der Mitgliedstaaten gemäß der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG bestehen. Die mit dem Vorschlag verfolgten Inhalte sollten daher zumindest auch auf die Umweltkompetenz (Art 191 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union) gestützt sein und den dort formulierten Anforderungen, insb dem Vorsorgeprinzip genügen. In der derzeitigen Form sind Konflikte unlösbar vorprogrammiert (siehe dazu weiter unten).

Die zu den übrigen Aspekten vorgetragenen Begründungen (S 7 und 8 des Vorschlags) überzeugen ebenfalls nicht und sind nicht nachvollziehbar.

Aus der Sicht der BAK ist das eigentliche Grundproblem die Unbestimmtheit und Offenheit des von der Luftverkehrswirtschaft propagierten sogenannten „Balanced Approach“. Was sich wie ein ausgeklügeltes und präzises technisches Bewertungsverfahren präsentiert, ist in Wahrheit ein Instrument, das den zu Entscheidungen Berufenen ein fast unendlich hohes Maß an Ermessen und Gestaltungsfreiheit gibt. Wenn der Ansatz verspricht, zB „Maßnahmen zur Lärmvermeidung an der Quelle“ mit „Maßnahmen zur Flächennutzungsplanung“ vergleichen zu können, um dann die Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahme begrün-

den zu können, so ist mit aller Deutlichkeit festzuhalten, dass dies so überhaupt nicht einlösbar ist:

Die Anwendung des „Balanced Approach“ , insb die Anwendung seines Entscheidungskriteriums „Kosteneffizienz“ gewährleisten nicht per se ausgewogene Lösungen. Die bei der Abwägung zu betrachtenden Maßnahmenbündel sind viel zu vielfältig und für viele Aspekte davon existieren keine anerkannten monetären Bewertungsverfahren. Hinzu kommt auch eine zeitliche Komponente: Wie soll man Maßnahmen, die sofort wirken, mit unter dem Gesichtspunkt der „Kosteneffizienz“ monetär vergleichen, die erst mittel- oder gar langfristig zur Wirkung kommen?

Somit braucht es auch gar nicht zu überraschen, wenn Bewertungsverfahren, die sich auf den „Balanced Approach“ berufen, zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen kommen, so wie dies auch der Bericht der Kommission zur Anwendung der Betriebsbeschränkungsrichtlinie 2002/30/EG (KOM(2008)66 endg) vermittelt. Das Problem der Richtlinie 2002/30/EG ist nicht in erster Linie die unsachgemäße bis willkürliche Anwendung in den Mitgliedstaaten, sondern die Unbestimmtheit und Offenheit der Bewertungsmethode selber. Und gerade dieses Problem behebt auch der Vorschlag der Kommission - nun für eine Verordnung - nicht. Was sich vordergründig als strenge Harmonisierungsmaßnahme präsentiert, ist in Wahrheit bloß die Verlagerung von Entscheidungen mit beinahe „uferlosem“ Ermessen nun ganz nahe in den Vollzugsbereich der Europäischen Kommission, die solche Entscheidungen dann im Einzelfall - nach wiederum kaum vorhersehbarem Ermessen - überprüfen und gar aussetzen (Art 7 und 10 des Vorschlags) können will.

Damit fällt aus der Sicht der BAK die ganze Argumentation zu den Aspekten „Subsidiarität“, „Verhältnismäßigkeit“ und die „Wahl der Instruments Verordnung“ in sich zusammen. Wie wenig zielführend, dh verhältnismäßig der Vorschlag ist, zeigt sich auch am Beispiel einer Situation, wo die Kommission meint, eine Betriebsbeschränkung aussetzen zu wollen, weil sie der Ansicht ist, dass Maßnahmen zur Flächennutzungsplanung wie Bauverbote etc zielführender und kosteneffizienter wären. In solch einem Fall könnten die Betriebsbeschränkungen blockiert werden. Die Kommission hätte aber keine Möglichkeit sicherzustellen, dass dann in weiterer Folge auch die Flächennutzungsplanungsmaßnahmen tatsächlich umgesetzt werden (was ja in der Praxis oft ein Problem ist). Im Konfliktfall würde also dann ohne Lärmschutzmaßnahmen geflogen werden! Das kann doch wohl kein im Lichte der Umweltschutzbestimmungen der Verträge akzeptables Ergebnis sein. Das Beispiel zeigt im Übrigen auch anschaulich auf, dass dem vorgeschlagenen Regulierungskonzept eine Tendenz inneohnt, dass es eher nur zu einer Absenkung des Schutzniveaus der Anwohner führen wird. Die Unbestimmtheit und Offenheit des Bewertungsverfahrens wird auch zwangsläufig zu Konflikten mit dem Umweltschutzprinzip der Verträge führen. So verrät Anhang I Ziffer 1.4.2, dass zu den „Maßnahmen der Flächennutzungsplanung“ auch passive Lärmschutzmaßnahmen wie Lärmschutzfenster gezählt werden. Passive Maßnahmen sollten - das ist eine Grundregel im Lärmschutz - immer die ultima ratio, das heißt „das-letzte-Mittel-wenn-alles-andere-nicht-mehr-hilft“ sein. Nach dem vorgestellten Bewertungsverfahren können sich solche Maßnahmen leicht als die „kosteneffizienten“, weil billigen, Maßnahmen herausstellen, wiewohl sie mit dem Verursacher- wie dem Vorsorgeprinzip in grobem Widerspruch

stehen. Dies wäre in dieser Form nicht zu akzeptieren. In der derzeitigen Form spielen solche Abwägungen keine Rolle, weil der Vorschlag die Kosteneffizienz als alleiniges Entscheidungskriterium (Art 4 Abs 2 des Vorschlags) sieht.

### **3.2 Zielsetzung der Verordnung**

Die BAK kritisiert die einseitige wirtschaftliche Ausrichtung des Vorschlags, der nur die angenommene Kapazitätsengpässe an Europäischen Flughäfen in den Blick nimmt, ohne den glaubhaften Anspruch zu erheben, gleichermaßen den Schutz der Lärmbetroffenen verbessern zu wollen. Der Vorschlag ignoriert auch, dass Lärmprobleme „Anzeiger“ für kommende oder gar schon reale Grenzen des Wachstums für einen Flughafen sind. Es kann angesichts der dichten Besiedlung in Europa und der häufigen Stadtnähe von Flughäfen keinen Anspruch auf ungehindertes Wachstum (~ bzw wenigsten auf vollständige Ausschöpfung von bestehenden Immissionsplafonds) geben. Diese Grenzen weiter auszuloten und sie zu respektieren, war offenkundig bei der Ausarbeitung des Entwurfs nicht handlungsleitend. Dazu sollten jedenfalls der zweite Halbsatz in Artikel 4 Abs 2 Punkt d) gestrichen werden, wonach Betriebsbeschränkungen nur eine nachrangige Maßnahme sein sollen; obwohl sie bei Nachtfluglärmproblemen oft eine unverzichtbare Maßnahme darstellen.

Triebfeder für die weitere Bearbeitung des Themas sollten anschlussfähige Lösungen für einen Interessensausgleich zwischen der Luftverkehrswirtschaft und den Flughafenanwohnern sein. Dazu sollten die an Europas Flughäfen praktizierten Regulierungs- und Konfliktlösungsansätze sowohl in Hinblick auf Forschungs- und Klärungsbedarf, als auch unter dem Aspekt „best practice“ untersucht, ausgewertet und breiter bekannt gemacht werden, um die Diskussion weiterzubringen. Dazu fordert die BAK, dass die DG Umwelt einvernehmlich an der Ausarbeitung beteiligt wird. Idealerweise sollte die DG Umwelt federführend sein, da hier ja ein ganz wesentliches Tool für die Ausarbeitung der Lärmaktionspläne zu Flughäfen gemäß der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG in Arbeit ist.

Mittelfristiges Ziel sollte dabei auch Erarbeitung und verbindliche Festlegung von Grenzwerten etwa nach dem Vorbild des deutschen Fluglärmgesetzes als Schutzstandards für die Anrainer von Flughäfen im Rahmen einer Europäischen Regelung sein, so wie dies schon in Art 1 Abs 2 der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG über Wunsch des Europäischen Parlaments als Arbeitsauftrag an die Kommission (siehe dazu auch die Erklärung der Kommission) Eingang gefunden hat. Denn die Betreiber von Flughäfen wehren sich gerne mit dem Argument der Wettbewerbsverzerrung im Binnenmarkt gegen nationale Regelungen.

### **3.3 Anwendung des Balanced Approach?**

Wie schon erwähnt wird der von der Luftverkehrswirtschaft propagierte „Balanced Approach“ den berechtigten Ansprüchen an ein solches umfassendes Bewertungs- und Konfliktlösungsverfahren nicht gerecht. Der „Balanced Approach“ hat naturgemäß eine praktische Präferenz für passive Lärmschutzmaßnahmen. Er mag als Interessensstandpunkt der Luftverkehrswirtschaft verständlich sein, weil passive Maßnahmen in der Regel „am billigsten“ sind. Er taugt aber nicht als gesetzgeberische Zielsetzung, die auch für die übrigen Stakeholder anschlussfähig sein soll. Daher sollte eine Europäische Regelung auch davon Ab-

stand nehmen, den Standpunkt der Luftverkehrswirtschaft unmittelbar rechtlich zu verankern.

Vielmehr sollte eine Europäische Regelung auch für das Fluglärmproblem klarstellen, dass die im Lärmschutz sonst allgemein anerkannte Regel, dass aktive Maßnahmen den passiven vorgehen, auch hier jedenfalls entscheidungsleitend sein muss. Dies schließt ja nicht das Entwerfen von Maßnahmenbündeln in der Praxis aus. Dies schließt auch nicht Vorgehensweisen aus, die danach differenzieren, ob ein Flughafen neu gebaut oder ein bestehender lärmsaniert werden soll. Es verbietet aber eine grundsätzliche rechtliche Behandlung, die die Unterschiede verwischt: So zählt der Vorschlag Schallschutzfenster (laut Anhang I Punkt 1.4.2) unterschiedslos zu den Flächennutzungsmaßnahmen gemäß Art 4 Abs 2 Punkt b). Jedenfalls muss die Aufzählung von Maßnahmen in Art 4 auch ihren Rang in der Hierarchie von Lärmvermeidungsmaßnahmen und ihre Wertigkeit in zeitlicher Hinsicht (sofort wirksam bis nur langfristig wirksam) umfassen. Hieraus folgt, dass als erstes jedenfalls der zweite Halbsatz in Artikel 4 Abs 2 Punkt d) gestrichen werden muss (siehe schon oben). Zudem sind aber zusätzliche Festlegungen und Klärungen nötig.

Weiters ist die Kosteneffizienz als Entscheidungskriterium durch weitere sachbezogene Kriterien wie zB den Gesundheitsschutz der Anwohner, die Minimierung der Luftschadstoffemissionen, etc zu ergänzen. Wie schon oben dargestellt ist das Kriterium der Kosteneffizienz in der Praxis so ohnedies nicht einlösbar.

### **3.4 Ausweitung der Gruppe der „knapp die Vorschriften erfüllenden Flugzeuge“**

Dem Vernehmen nach soll der Vorschlag für die Neuregelung schon wieder zu kurz greifen. Die BAK regt an, diesen Punkt nochmals zu überprüfen, damit tatsächlich ein relevanter Teil der lauten Flugzeuge erfasst wird.

### **3.5 Lärmberechnungsmethode**

Die BAK weist darauf hin, dass hier ein Gleichlauf mit den Vorschriften der Umgebungslärmrichtlinie gewahrt werden soll. In Österreich zeigt sich zudem immer wieder, dass die Weiteranwendung strengerer nationaler Bewertungsverfahren oft spürbar akzeptanzfördernde Wirkung bei den Lärmbetroffenen hat. Diese sollten daher weiter angewendet werden können.

### **3.6 Kontroll-, Veto-, Vollzugs- und Regelungsbefugnisse der Europäischen Kommission**

Wie schon erwähnt sind die weiten Befugnisse der Kommission gemäß den Art 10 bis 12 des Vorschlags angesichts den Unbestimmtheiten und Unwägbarkeiten des derzeit praktizierten Verfahrens völlig unangemessen und werden daher abgelehnt. Nicht einmal die Ermächtigung zu delegierten Rechtsakten gemäß Art 11 Ziffer c) (~ Änderungen der Methodik und des Berichts gemäß Anhang I) beschränkt sich auf Fragen, die auch im weiteren Sinn noch als Vollzug gesehen werden können.

### **3.7 Forum für die technische Zusammenarbeit**

Die Etablierung eines technischen Forums durch die nationalen Behörden (Art 5 Abs. 4) ist sicherlich ein zielführendes Mittel um den nötigen, schon oben erwähnten Forschungs- und Klärungsbedarf weiter voranzubringen. Aus der Sicht der BAK sollten in diesem Gremium aber nicht nur die Flughafenbetreiber, Fluggesellschaften und die Flugsicherheit vertreten sein, sondern ebenso Vertreter der betroffenen Anwohner, der betroffenen Regional- und Lokalverwaltungen sowie der mit dem Umgebungslärmschutz betrauten Behörden laufend einbezogen sein.

Mit freundlichen Grüßen

Herbert Tumpel  
Präsident  
f.d.R.d.A.

Günther Chaloupek  
iV des Direktors  
f.d.R.d.A.