

31.01.12**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - U - Vk - Wizur Umfrage 21 der Europakammer vom 31. Januar 2012

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments 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 des Europäischen Parlaments und des Rates

KOM(2011) 828 endg.; Ratsdok. 18010/11

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U),
der Verkehrsausschuss (Vk) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß Artikel 12 Buchstabe b EUV wie folgt Stellung zu nehmen:

EU
Vk

1. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf der Verhandlungen in den Gremien der EU darauf hinzuwirken, dass Artikel 10 gestrichen wird; denn er sieht in den dort vorgesehenen Regelungen einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip. Er nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Bundesregierung diese Bedenken teilt.

- EU
U
V
k
Wi
2. Der Verordnungsvorschlag räumt der Kommission in Artikel 10 ein bisher nicht vorhandenes Prüfungs- und Kontrollrecht über die in den Mitgliedstaaten beabsichtigten Entscheidungen über Betriebsbeschränkungen ein. Danach ist sie berechtigt, geplante Betriebsbeschränkungen vor deren Einführung zu überprüfen und gegebenenfalls auszusetzen, wenn diese aus Sicht der Kommission den Anforderungen der Verordnung - insbesondere dem Konzept des ausgewogenen Ansatzes und dem Gebot der Wettbewerbsneutralität - oder sonstigem EU-Recht widersprechen. Dieses Recht kann die Kommission auf Ersuchen eines Mitgliedstaats oder auch von sich aus ausüben. Damit kann sie direkten Einfluss auf alle geplanten Betriebsbeschränkungen an den Flughäfen der Mitgliedstaaten nehmen und Änderungen hierzu verlangen.

Neben den nationalen Gerichten würde insoweit eine gesonderte Instanz hinzukommen, die zusätzlich zur Prüfung und gegebenenfalls zur Aufhebung der betreffenden Betriebsbeschränkungsregelung ermächtigt wäre.

Diese Regelung ist überflüssig und stellt einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Befugnisse der Mitgliedstaaten dar; denn über Betriebsbeschränkungen und Lärmschutz muss - wie bisher auch - weiterhin allein von den Mitgliedstaaten anhand der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und der lokalen Auswirkungen entschieden werden. Eine weitere Prüfungsinstanz neben der nationalen Gerichtsbarkeit ist somit nicht erforderlich. Das Ziel der Verordnung, nämlich die Zahl der von den nachteiligen Auswirkungen des Fluglärms betroffenen Menschen zu begrenzen oder zu reduzieren, wird durch eine zusätzliche Prüfungsinstanz keinesfalls besser erreicht. Außerdem sind hierdurch eher Verzögerungen im Verfahren zu erwarten.

B

(bei
Annahme
von Buch-
stabe B
entfällt
Buch-
stabe C)

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

empfiehlt dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

- U 3. Der Bundesrat hält den Vorschlag für nicht geeignet, die Lärmbelastung an Flughäfen der EU zu reduzieren. Der Bundesrat hat erhebliche Zweifel, dass der Vorschlag der EU-Betriebsbeschränkungsverordnung in der vorliegenden Fassung im Ergebnis einen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leistet. Der durch die Regelungen des Verordnungsvorschlags verursachte Aufwand steht in keinem angemessenen Verhältnis zu dem zu erwartenden Erfolg.

Der Bundesrat empfiehlt daher der Bundesregierung, den vorliegenden Verordnungsvorschlag abzulehnen. Im weiteren Verfahren sollte der Vorschlag mit folgenden Zielen überarbeitet werden:

- Bei der Abwägung der unterschiedlichen Belange ist der Gesundheit der Flughafenanwohner insbesondere in der Nacht eine höhere Bedeutung als den wirtschaftlichen und verkehrlichen Belangen beizumessen.
- Es sind Schutzziele vorzugeben, ab denen Fluglärm jedenfalls als schädlich i. S. der Verordnung zu werten ist und entsprechenden Handlungsbedarf auslöst.
- Der Bundesrat bemängelt, dass Betriebsbeschränkungen im Verordnungsvorschlag nur als letztes Mittel der Lärminderung ergriffen werden dürfen. Sie sollten nach Auffassung des Bundesrates jedoch als gleichberechtigtes Mittel zur Lärmreduzierung zugelassen werden, da sie vielfach das einzige Mittel sind, um den Schutz der betroffenen Bevölkerung vor Fluglärm zu verbessern. Die Kosteneffizienz, die Effizienz des Luftverkehrsnetzes und die Furcht vor Wettbewerbsverzerrungen sind nicht die allein ausschlaggebenden Argumente für Maßnahmen.
- Die für die Kommission vorgesehenen weitreichenden Kontrollbefugnisse und die Befugnis zur Aussetzung von Betriebsbeschränkungen sind zu streichen. Mit diesen Befugnissen könnten zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Lärm gebotene Nachtflugverbote im Hinblick auf Kapazitätseinbußen und Wettbewerbsverzerrungen ausgesetzt werden. Zeitliche Beschränkungen des Betriebes wären kaum noch durchsetzbar.

- Der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten ist im Hinblick auf die Berücksichtigung spezifischer regionaler Gegebenheiten des Flughafens zu erhalten, damit den Mitgliedstaaten weiterhin möglich ist, der spezifischen Situation eines Flughafens Rechnung zu tragen und geeignete individuelle Lösungen für Lärmprobleme zu entwickeln.
- Eine Vereinfachung des komplizierten und langwierigen Antragsverfahrens zur Einführung von Betriebsbeschränkungen ist herbeizuführen.
- Es ist klarzustellen, dass bereits erlassene Betriebsbeschränkungen, auch wenn sie nicht nur unwesentlich geändert werden sollen, bestehen bleiben. Neue Betriebsbeschränkungen sind nach dem jetzigen Verordnungsvorschlag der Kommission vor ihrer Anwendung nach Artikeln 7 und 10 zur Kenntnis bzw. zur Prüfung vorzulegen. Im Falle ihrer Änderung könnte die Kommission die Betriebsbeschränkungen künftig ggf. aussetzen und eine Änderung verlangen.

U 4. Damit können faktisch alle Nachtflugbeschränkungen und -verbote von den betroffenen Flughafenbetreibern mit Erfolg beklagt werden. Eine zukünftige Ausweitung von Nachtflugverboten oder Flugbetriebsbeschränkungen in schützenswerten Zeiten wäre damit ausgeschlossen. Bisherige akzeptierte Lärminderungsmaßnahmen könnten somit wieder aufgehoben werden.

U 5. - Auf die Einrichtung einer für den Erlass von Betriebsbeschränkungen zuständigen Behörde sowie einer zusätzlichen Beschwerdestelle ist zu verzichten. Der Aufbau unnötiger Bürokratie und Verwaltungsebenen sollte vermieden werden. Neben der Kommission nach § 32b des Luftverkehrsgesetzes sind an vielen Verkehrsflughäfen in Deutschland Fluglärmschutzbeauftragte bestellt, die auch die Aufgabe einer Beschwerdestelle wahrnehmen. Daher besteht weder ein Bedürfnis für die in Artikel 3 geforderte Beschwerdestelle noch für das in Artikel 5 Absatz 4 beschriebene weitere Gremium. Zudem ist es jedem Bürger und jeder Bürgerin freigestellt, sich im Beschwerdefall an die für die Überwachung des Flughafens zuständige Behörde oder den Petitionsausschuss beim Landtag als unabhängiges Gremium zu wenden.

- Es soll kein weiteres Berechnungsverfahren im Vorgriff auf die fortzuschreibende Umgebungslärmrichtlinie eingeführt werden. Der Bundesrat weist darauf hin, dass in Deutschland für die Lärmberechnungen im Zusammenhang mit dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm sowie zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie bereits zwei verschiedene Berechnungsverfahren angewendet werden. Keinesfalls sollte nunmehr mit dem Verweis auf den ECAC-Bericht Doc. 29 (aus dem Jahr 1997) ein weiteres Berechnungsverfahren dazu kommen.

C

(Buchstabe C entfällt bei Annahme von Buchstabe B)

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Verkehrsausschuss (Vk) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß den §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

EU
Vk
Wi

6. Der Bundesrat begrüßt das mit dem so genannten Flughafenpaket, zu dem auch der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments 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 des Europäischen Parlaments und des Rates (im Folgenden BetriebsbeschränkungsVO) gehört, verfolgte Ziel, die Kapazität der europäischen Flughäfen zu erhöhen, Verspätungen abzubauen und die Qualität der Dienstleistungen für Fluggäste zu verbessern.

Der Bundesrat hat jedoch erhebliche Zweifel, dass der Vorschlag der BetriebsbeschränkungsVO in der vorliegenden Fassung im Ergebnis einen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leistet und dass der durch die Regelungen des Verordnungsvorschlags verursachte Aufwand in allen Fällen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erwartenden Erfolg steht. Er bittet daher die Bundesregierung, im weiteren Verfahren auf eine Überarbeitung des vorgeschlagenen Verordnungstextes hinzuwirken. Im Einzelnen betrifft dies folgende Vorschriften:

- EU
Vk
Wi
7. Artikel 2 Begriffsbestimmungen
- In Artikel 2 Absatz 5 wird der Begriff "knapp die Vorschriften erfüllendes Luftfahrzeug" definiert. Darunter sollen alle zivilen Luftfahrzeuge fallen, die die Kapitel-3-Werte des ICAO-Anhang 16 um eine kumulative Marge von weniger als 10 EPNdB unterschreiten. Es kann unterstellt werden, dass der weit überwiegende Teil von Luftfahrzeugen, die die Kapitel-3-Werte um mindestens 10 EPNdB unterschreiten, in einem (Re-)zertifizierungsverfahren die Lärmstandards nach Kapitel 4 des ICAO-Anhang 16 erfüllen würden. Damit würden künftig also nahezu alle Luftfahrzeuge, die die Lärmstandards des Kapitels 4 des ICAO-Anhang 14 nicht erfüllen, als "knapp die Vorschriften erfüllend" einzuordnen sein. Dies erscheint dem Bundesrat als unverhältnismäßig. Er gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass gerade im Frachtbereich noch eine Reihe von Luftfahrzeugen eingesetzt wird, die die Kapitel-3-Werte um weniger als 10 EPNdB unterschreiten. Aus Sicht des Bundesrates wäre es angemessen, Luftfahrzeuge als "knapp die Vorschriften erfüllend" zu klassifizieren, die die Kapitel-3-Werte um weniger als 8 EPNdB unterschreiten. So wird eine ausreichende Verschärfung gegenüber der bisherigen Richtlinie erreicht.
- EU
Vk
Wi
8. Artikel 3 Zuständige Behörde
- Nach Artikel 3 sollen die Mitgliedstaaten nicht nur eine für den Erlass von Betriebsbeschränkungen zuständige Behörde, sondern auch eine unabhängige Beschwerdestelle einrichten. Der Bundesrat hält die Einrichtung einer Beschwerdestelle nicht für erforderlich. Der Aufbau unnötiger Bürokratie und Verwaltungsebenen sollte vermieden werden.
- EU
Vk
Wi
9. Artikel 4 Allgemeine Lärmschutzregeln für Luftfahrzeuge
- Aus Sicht des Bundesrates sollte klargestellt werden, dass Maßnahmen zur Bewertung und Bekämpfung von Fluglärm an den einzelnen Flughäfen der nach Artikel 3 benannten zuständigen Behörde obliegen und dass Lärminderungsmaßnahmen nur erforderlich werden, wenn die zuvor bewertete Lärmsituation überhaupt die Durchführung entsprechender Maßnahmen erfordert. Kritisch ist insoweit anzumerken, dass der Verordnungsvorschlag keinerlei Vorgaben enthält, wann Fluglärm als

(gesundheits-)schädlich im Sinne der Verordnung zu werten ist und entsprechenden Handlungsbedarf auslöst.

EU
Vk
Wi

10. - In den Absätzen 3 und 4 sollte verdeutlicht werden, dass für Luftfahrzeuge, die nach Kapitel 4 des ICAO-Anhang 14 zertifiziert sind, keine Betriebsbeschränkungen eingeführt werden dürfen.

EU
Vk
Wi

11. Artikel 5 Regeln für die Lärmbewertung

- Der Bundesrat weist darauf hin, dass in Deutschland für die Lärmberechnungen im Zusammenhang mit dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm sowie zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie bereits zwei verschiedene Berechnungsverfahren angewendet werden. Keinesfalls sollte nunmehr mit dem Verweis auf den ECAC-Bericht Doc. 29 ein weiteres Berechnungsverfahren eingeführt werden.
- Die Anforderungen an das in Absatz 4 beschriebene Gremium sollten so formuliert werden, dass neben der Kommission nach § 32b des Luftverkehrsgesetzes kein weiteres Gremium eingerichtet werden muss.

EU
Vk
Wi

12. Artikel 11 und 12 Delegierte Rechtsakte

Der Bundesrat sieht in der Definition der Begriffe "Luftfahrzeug" und "knapp die Vorschriften erfüllendes Luftfahrzeug", in der Festlegung von Lärmhöchstwerten und des anzuwendenden Lärmzertifizierungsverfahrens sowie in der Methodik und dem technischen Bericht gemäß Anhang I des Verordnungsvorschlags wesentliche Vorschriften der Verordnung. Insoweit eignen sich diese Punkte unter Beachtung des Artikels 290 AEUV nicht, der Kommission insoweit die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte zu übertragen.

D

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U),
der Verkehrsausschuss (Vk) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

Artikel 10 (Kontrollbefugnis)

EU
Vk
Wi
13. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf der Verhandlungen in den Gremien der EU darauf hinzuwirken, dass Artikel 10 gestrichen wird; denn er sieht in den dort vorgesehenen Regelungen einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip. Er nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Bundesregierung diese Bedenken teilt.

EU
Vk
Wi
U
14. Der Verordnungsvorschlag räumt der Kommission in Artikel 10 ein bisher nicht vorhandenes Prüfungs- und Kontrollrecht über die in den Mitgliedstaaten beabsichtigten Entscheidungen über Betriebsbeschränkungen ein. Danach ist sie berechtigt, geplante Betriebsbeschränkungen vor deren Einführung zu überprüfen und gegebenenfalls auszusetzen, wenn diese aus Sicht der Kommission den Anforderungen der Verordnung - insbesondere dem Konzept des ausgewogenen Ansatzes und dem Gebot der Wettbewerbsneutralität - oder sonstigem EU-Recht widersprechen. Dieses Recht kann die Kommission auf Ersuchen eines Mitgliedstaats oder auch von sich aus ausüben. Damit kann sie direkten Einfluss auf alle geplanten Betriebsbeschränkungen an den Flughäfen der Mitgliedstaaten nehmen und Änderungen hierzu verlangen.

Neben den nationalen Gerichten würde insoweit eine gesonderte Instanz hinzukommen, die zusätzlich zur Prüfung und gegebenenfalls zur Aufhebung der betreffenden Betriebsbeschränkungsregelung ermächtigt wäre.

Diese Regelung ist überflüssig und stellt einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Befugnisse der Mitgliedstaaten dar; denn über Betriebsbeschränkungen und

Lärmschutz muss - wie bisher auch - weiterhin allein von den Mitgliedstaaten anhand der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und der lokalen Auswirkungen entschieden werden. Eine weitere Prüfungsinstanz neben der nationalen Gerichtsbarkeit ist somit nicht erforderlich. Das Ziel der Verordnung, nämlich die Zahl der von den nachteiligen Auswirkungen des Fluglärms betroffenen Menschen zu begrenzen oder zu reduzieren, wird durch eine zusätzliche Prüfungsinstanz keinesfalls besser erreicht. Außerdem sind hierdurch eher Verzögerungen im Verfahren zu erwarten.