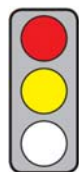


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will ein einheitliches Verfahren zur Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen schaffen.

Betroffene: Flughafenanwohner, Fluggesellschaften, Flughafenbetreiber und Flugzeughersteller.



Pro: Die Bezugnahme auf das internationale ICAO-Verfahren zur Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen senkt die Kosten der Fluggesellschaften für die Einhaltung der jeweiligen rechtlichen Bestimmungen.

Contra: (1) Die Möglichkeit der Kommission, die Begriffe „Flugzeug“ und „MCA“ sowie die Methode zur Lärmbewertung im Wege delegierter Rechtsakte zu ändern, ist rechtswidrig, da es sich um wesentliche Vorschriften handelt. Zudem verringert die Möglichkeit zur Änderung der Begriffe „Flugzeug“ und „MCA“ die Rechtssicherheit für Fluggesellschaften.

(2) Die Kontroll- und Letztentscheidungsbefugnis der Kommission über mitgliedstaatliche Entscheidungen zu Betriebsbeschränkungen verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip.

(3) Der Übergang von einer Richtlinie zu einer Verordnung verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 828 vom 1. Dezember 2011 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und 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.

Kurzdarstellung

Hinweis: Soweit nicht anders angegeben, verweisen Seiten- und Artikelangaben auf den Verordnungsvorschlag KOM(2011) 828.

► Hintergrund

- Zur Lärminderung in der Umgebung von Flughäfen soll nach dem „ausgewogenen Ansatz“ der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization, ICAO) die jeweils „kosteneffizienteste Kombination“ von Maßnahmen ausgewählt werden. Diese Maßnahmen umfassen (ICAO-Entschließung A33-7)
 - die Reduzierung von Lärmemissionen von Flugzeugen,
 - eine abgestimmte Flächennutzung in der Umgebung von Flughäfen,
 - „lärm mindernde Betriebsverfahren“ (z. B. steilere Abflugwinkel, lärm mindernde Start- und Landebahnen) sowie
 - lärm bedingte Betriebsbeschränkungen (z. B. Nachtflugverbote, Außerdienststellung lauter Flugzeuge).
- In der EU sind derzeit gültig:
 - die Richtlinie für lärm bedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen (2002/30/EG), mit der „erste Schritte“ (S. 2) unternommen wurden, um Lärmschutzmaßnahmen sowohl mit den ICAO-Vorgaben als auch innerhalb der EU abzustimmen,
 - die Richtlinie über Umgebungslärm (2002/49/EG), die Bewertungsmethoden für die Ermittlung der Lärmbelastung vorgibt (2002/49/EG, Art. 1),
 - die Richtlinie für Lärmschutznormen für Flugzeuge (2006/93/EG) sowie
 - mitgliedstaatliche Vorschriften.

► Ziele

- Mit der nun vorgeschlagenen Änderung der Richtlinie für lärm bedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen (2002/30/EG) soll eine stärkere Kohärenz sowohl innerhalb der EU als auch mit den ICAO-Vorgaben hergestellt werden (Erwägungsgrund 4).
- Dies gilt vor allem für „lärm bedingte Betriebsbeschränkungen“ (Art. 1 Abs. 1).
- Die Verordnung soll außerdem dazu beitragen (Art. 1 Abs. 2),
 - den Lärm auf einzelnen Flughäfen zu reduzieren und
 - die kosteneffizientesten Lärm minderungsmaßnahmen (Art. 2 Nr. 5) im Einklang mit dem „ausgewogenen Ansatz“ (Art. 2 Nr. 2) auszuwählen.

► Anwendungsbereich

- Die Verordnung gilt für Flughäfen, die in den drei letzten Jahren mehr als 50.000 Starts oder Landungen ziviler Flugzeuge pro Kalenderjahr verzeichneten (Art. 2 Nr. 1).
- Die Verordnung gilt für „Luftfahrzeuge“. Dies sind zivil genutzte Flugzeuge (Art. 1 Abs. 3), die
 - eine zugelassene Startmasse von mindestens 34 Tonnen (Art. 2 Nr. 3) oder
 - eine zugelassene Kapazität von mehr als 19 Fluggastsitzen (Art. 2 Nr. 3) haben.
- Die Kommission darf die Definition des Begriffs „Luftfahrzeug“ durch delegierten Rechtsakt (Art. 290 AEUV) ändern (Art. 11).

► Allgemeine Lärmschutzregeln für Flugzeuge

Zur Bekämpfung von Fluglärm müssen die Mitgliedstaaten insbesondere die folgenden Verfahrensschritte durchführen (Art. 4 Abs. 1):

- Bewertung der Lärmsituation einzelner Flughäfen,
- Festlegung der angestrebten Lärminderung („Lärminderungsziel“),
- Ermittlung der Möglichkeiten zur Minderung der Lärmauswirkungen,
- Evaluierung der voraussichtlichen Kosteneffizienz möglicher Maßnahmen,
- Beschließen und Durchführen von Maßnahmen sowie
- Einrichtung eines Streitbeilegungsverfahrens.

► Lärmbewertung

- Die Behörden der Mitgliedstaaten, die für den Erlass von Betriebsbeschränkungen zuständig sind (Art. 3 Abs. 1), müssen die Lärmsituation der Flughäfen regelmäßig bewerten (Art. 5 Abs. 1).
- Die Verordnung legt die Methodik für die Lärmbewertung fest (Art. 5 Abs. 2; Anhang I); diese Methodik
 - ist identisch mit der Methodik der Richtlinie über Umgebungslärm (2002/49/EG),
 - darf von der Kommission durch delegierten Rechtsakt geändert werden (Art. 11).

► Lärminderungsmaßnahmen

- Ergibt die Lärmbewertung, dass „Lärminderungsmaßnahmen“ (Art. 2 Nr. 6) notwendig sind, sind diese an den „ausgewogenen Ansatz“ der ICAO (ICAO-Entscheidung A33-7) anzulehnen (Art. 5 Abs. 3, Anhang I).
- Folgende Maßnahmen sind dabei möglich (Art. 4 Abs. 2):
 - die „absehbaren Auswirkungen einer Reduzierung des Fluglärms an der Quelle“ (Flugzeuglärm),
 - die Planung und Verwaltung der Flächennutzung,
 - betriebliche Verfahren zur Lärminderung sowie
 - Betriebsbeschränkungen, „jedoch nicht als erstes Mittel“.
- Bei der Auswahl der Maßnahmenkombination müssen die Behörden die Kosteneffizienz der in Frage kommenden Maßnahmen berücksichtigen (Art. 5 Abs. 5; Anhang II).

► Insbesondere: Lärmbedingte Betriebsbeschränkungen

- Grundlage für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen ist der Lärmwert eines Flugzeugs gemäß dem Chicago-Abkommen (Art. 6 Abs. 1).
- Betriebsbeschränkungen werden von den Behörden sechs Monate im Voraus den Mitgliedstaaten, der Kommission sowie den Betroffenen – z. B. Fluggesellschaften, Flughafenbetreiber und Flugzeughersteller – bekanntgegeben (Art. 7 Abs. 1).
- „Falls erforderlich“, können als Betriebsbeschränkung Flughäfen für „knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge“ („marginally compliant aircraft“, MCA) gesperrt werden (Art. 4 Abs. 2).
 - MCA sind Flugzeuge, die die im Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicago-Abkommen) festgelegten Lärmhöchstwerte um eine kumulative Marge von weniger als 10 EPNdB („Effective Perceived Noise in Dezibel“) unterschreiten (Art. 2 Nr. 5).
 - Die kumulative Marge ist die Summe der Differenzen zwischen dem gemessenen Lärmpegel und dem zulässigen Höchstpegel dreier Referenzlärmmesspunkte (Art. 2 Nr. 5).
 - Die Kommission darf die MCA-Definition durch delegierten Rechtsakt ändern (Art. 11).
 - Wird durch die Betriebsbeschränkung der Flughafen für MCA gesperrt, dürfen in den sechs Monaten zwischen Bekanntgabe und Inkrafttreten der Betriebsbeschränkung keine neuen Flüge von MCA zugelassen werden (Art. 7 Abs. 3).
 - Die zuständige Behörde legt die jährliche Zahl der MCA der betroffenen Fluggesellschaft fest, für die der Flughafen gesperrt wird. Sie darf 20% der MCA, mit der die Fluggesellschaft den Flughafen anfliegt, nicht überschreiten. (Art. 7 Abs. 3)
- Die Kommission kann Betriebsbeschränkungen (Art. 10 Abs. 1)
 - vor deren Anwendung überprüfen,
 - aussetzen, falls sie gegen die Verordnung oder sonstiges EU-Recht verstoßen.

Änderung zum Status quo

- Bisher bezeichneten MCA Flugzeuge, die die im Chicago-Abkommen festgelegten Lärmhöchstwerte um eine kumulative Marge von weniger als 5 EPNdB unterschritten. Nun bezeichnen MCA Flugzeuge, die die Lärmhöchstwerte um eine kumulative Marge von weniger als 10 EPNdB unterschreiten (Art. 2 Nr. 4).

- ▶ Neu sind die vorgegebenen Schritte für Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Fluglärm (Art. 4 Abs. 1).
- ▶ Neu sind die konkreten Vorgaben, die Mitgliedstaaten bei der Ergreifung von Lärminderungsmaßnahmen berücksichtigen müssen (Art. 4 Abs. 2).
- ▶ Neu ist die Vorgabe einer Methodik zur Bewertung der Lärmsituation an Flughäfen (Art. 5 Abs. 2, Anhang I).
- ▶ Neu ist, dass die Kommission die Definitionen für die Begriffe „Luftfahrzeug“ und „MCA“ sowie die Methodik zur Bewertung der Lärmsituation an Flughäfen ändern kann (Art. 11).
- ▶ Neu ist, dass die Kommission Entscheidungen über die Einführung von Betriebsbeschränkungen vor deren Anwendung überprüfen und aussetzen kann (Art. 10 Abs. 1).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission kann nur ein EU-weit harmonisiertes Konzept für die Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen zu einem umweltverträglichen Luftverkehr beitragen, ein vorhersehbares Betriebsumfeld für Fluggesellschaften schaffen und das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen verringern. Insbesondere werden Fluggesellschaften, die „definitionsgemäß ein internationales Netz betreiben“, von einem „Sammelsurium unterschiedlicher Lärmschutzvorschriften“ befreit (S. 7 f.).

Politischer Kontext

In einem Bericht [KOM(2008) 66] über die Anwendung der bisherigen Richtlinie für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen (2002/30/EG) weist die Kommission darauf hin, dass die Verteilung der Zuständigkeiten und die Rechte und Pflichten der Betroffenen im Lärmbewertungsprozess präzisiert werden müssten. In einer 2008 durchgeführten Konsultation über die Änderung dieser Richtlinie sprachen sich Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der Flexibilität bei der Bewertung aus. Flughafenbetreiber unterstrichen die Notwendigkeit einer strengeren Definition von „knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge“. Fluggesellschaften betonten, dass Betriebsbeschränkungen nur als letzte Möglichkeit zur Lärminderung eingesetzt werden sollten.

Stand der Gesetzgebung

01.12.11 Annahme durch Kommission
 12.12.11 Diskussion im Rat
 Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Mobilität und Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Tourismus (federführend), Berichterstatter Jörg Leichtfried (S&D-Fraktion, AT);
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 100 Abs. 2 AEUV (Luftfahrt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Ein EU-weit einheitliches Verfahren für die Einführung von lärmbedingten Betriebsbeschränkungen schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen für Fluggesellschaften und Flughäfen in der EU.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Verwendung des „ausgewogenen Ansatzes“ der ICAO als Handlungsrahmen zur Lärmbekämpfung ermöglicht eine angemessene Entscheidungsfindung von Lärminderungsmaßnahmen unter Berücksichtigung von effizienter Kapazitätenutzung einerseits und Lärmbekämpfung andererseits. Die EU hält sich damit an ein global vereinbartes Verfahren zur Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen. Da viele Fluggesellschaften international tätig sind, **senkt dies grundsätzlich die Kosten der Fluggesellschaften für die Einhaltung der jeweiligen rechtlichen Bestimmungen.**

Das Ziel, den Fluglärm zu reduzieren, ist aufgrund der gestiegenen Anzahl der betroffenen Menschen sowie der lärmbedingten Gesundheitsschäden grundsätzlich sachgerecht. Die zu diesem Zweck strenger gefasste Definition von „knapp die Vorschriften erfüllender Luftfahrzeuge“ (MCA) führt zu Flughafensperrungen für die heute lautesten Flugzeuge. Dies verringert die Lärmbelastigung und schafft Innovationsanreize für Flugzeughersteller, leisere Flugzeuge herzustellen. Jedoch stellt die Änderung der MCA-Definition von weniger als 5 EPNdB zu

weniger als 10 EPNdB einen erheblichen Sprung dar. Denn damit werden auch Sperrungen für aktuell noch produzierte Flugzeuge (z. B. A321) möglich. Dies führt zu hohen Kosten für Fluggesellschaften und somit zu höheren Preisen für Personen- und Gütertransportdienstleistungen. Die Kommission sollte, unter Berücksichtigung der internationalen Vereinbarungen, einen Fahrplan vorlegen, in dem in festgelegten Zeitabständen und mit hinreichender Anpassungsfrist stufenweise die kumulative Marge um einen bestimmten Wert erhöht wird. Dies würde die Planungssicherheit für Fluggesellschaften erhöhen.

Die Möglichkeit der Kommission, die Definitionen für die Begriffe „Luftfahrzeug“ und „MCA“ durch delegierte Rechtsakte zu ändern, verringert die Rechtssicherheit für Fluggesellschaften. Denn die Kommission kann durch diese Änderungen Flughafensperrungen für zusätzliche Flugzeugtypen durchsetzen. Flugzeuganschaffungen stellen für Fluggesellschaften langfristige Investitionen dar. Hierfür ist Planbarkeit besonders wichtig.

Die Möglichkeit der Kommission, die Methodik zur Bewertung der Lärmsituation zu ändern, kann zu einer Doppelbelastung für die zuständigen Behörden führen. Denn diese müssen dann sowohl nach der neuen Methodik gemäß der Richtlinie für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen als auch weiterhin nach der alten Methodik gemäß der Richtlinie über Umgebungslärm (2002/49/EG) Bewertungen vornehmen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Flughafensperrungen mindern die grenzüberschreitende Mobilität und führen zu höheren Preisen für Personen- und Gütertransportdienstleistungen. Dies wirkt sich tendenziell negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Folgen für die Standortqualität Europas

Strengere Lärmvorgaben senken die Wahrscheinlichkeit für Investitionen von Fluggesellschaften mit eher lauten Flugzeugen an Drehkreuzen. Eine geringere Rechtssicherheit senkt die Wahrscheinlichkeit für Investitionen am Standort Europa insgesamt.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf „geeignete Vorschriften“ für die Luftfahrt erlassen (Art. 100 Abs. 2 AEUV).

Subsidiarität

Im Gegensatz zur Kommission können die mitgliedstaatlichen Behörden sachnäher anhand der spezifischen Gegebenheiten vor Ort beurteilen, ob die Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen auf einzelnen Flughäfen erforderlich ist. Die Überprüfbarkeit dieser Entscheidungen ist durch nationale Gerichte garantiert. **Die Kontroll- und Letztentscheidungsbefugnis der Kommission über mitgliedstaatliche Entscheidungen zu Betriebsbeschränkungen verletzt daher das Subsidiaritätsprinzip** (Art. 5 Abs. 3 EUV).

Verhältnismäßigkeit

Die Kommission will die bisherige Handlungsform der Richtlinie, die den Mitgliedstaaten im Rahmen nationaler Umsetzungsakte Gestaltungsspielräume eröffnet (Art. 288 Abs. 3 AEUV), durch eine unmittelbar geltende Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV) ersetzen. Weite Bereiche der Thematik – wie die allgemeinen Lärmschutzregeln und die Einführung von Betriebsbeschränkungen – erfordern jedoch eine nähere Ausgestaltung durch die Mitgliedstaaten und damit eine Richtlinie. In ihrer Begründung für die Handlungsform der Verordnung stellt die Kommission allein auf die vorgeschlagene Lärmbewertungsmethode ab und betont, dass diese nur durch eine Verordnung vollständig harmonisiert werden könne. Allerdings können auch in einer Richtlinie Teilaspekte EU-weit einheitlich geregelt werden. **Der Übergang von der Handlungsform einer Richtlinie zu der einer Verordnung verletzt daher das Verhältnismäßigkeitsprinzip** (Art. 5 Abs. 4 EUV).

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Definitionen der Begriffe „Luftfahrzeug“ und „knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge“ (MCA) sowie die Methodik zur Bewertung der Lärmsituation an Flughäfen betreffen die Kernregelungen des vorgeschlagenen Rechtsaktes. Sie **dürfen als „wesentliche Vorschriften“ nicht von der Kommission durch delegierte Rechtsakte geändert werden** (Art. 290 Abs. 1 AEUV; vgl. allgemein [CEP-Studie](#)).

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Verwendung des „ausgewogenen Ansatzes“ der ICAO als Handlungsrahmen zur Lärmbekämpfung senkt die Kosten der Fluggesellschaften für die Einhaltung der jeweiligen rechtlichen Bestimmungen. Die Möglichkeit der Kommission, die Begriffe „Flugzeug“ und „MCA“ sowie die Methode zur Lärmbewertung im Wege delegierter Rechtsakte zu ändern, ist rechtswidrig, da es sich um wesentliche Vorschriften handelt. Zudem verringert die Möglichkeit zur Änderung der Begriffe „Flugzeug“ und „MCA“ die Rechtssicherheit für Fluggesellschaften. Die Kontroll- und Letztentscheidungsbefugnis der Kommission über mitgliedstaatliche Entscheidungen über Betriebsbeschränkungen verletzt das Subsidiaritätsprinzip. Der Übergang von der Handlungsform einer Richtlinie zu der einer Verordnung verletzt das Verhältnismäßigkeitsprinzip.