



REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesministerium für Umwelt

SEKTION II

Zl. 41 4462/1-II/1/95

An das
Präsidium des
Nationalrates

Parlament
1017 Wien

A-1020 Wien, Untere Donaustraße 11

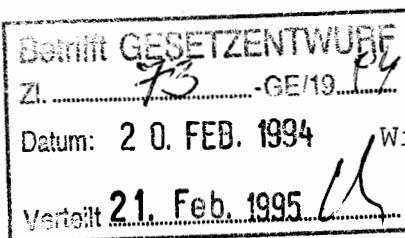
Telefon : (0222) 211 32-0

Durchwahl : 2034

Telefax Nr. : (0222) 211 32 /

DVR: 0441473

Sachbearbeiterin: Sparber



Mag. Peyer

Betrifft: Entwurf eines Fluglärmgesetzes;
Stellungnahme des Bundesministeriums
für Umwelt

Das Bundesministerium für Umwelt übermittelt in der Anlage 25 Ausfertigungen einer an das Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr ergangenen Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Fluglärm (Fluglärmgesetz - FLG) zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Bundesministerin:

Breindl

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Altenburger



REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesministerium für Umwelt
SEKTION II

Zl. 41 4462/1-II/1/94

A-1020 Wien, Untere Donaustraße 11
Telefon : (0222) 211 32-0
Durchwahl : 2207
Telefax Nr.: (0222) 211 32 /
DVR: 0441473

An das
Bundesministerium für
öffentliche Wirtschaft und Verkehr

Sachbearbeiter: in: Molterer

Radetzkystraße 2
1031 Wien

Wien, den 14. Dezember 1994

Betrifft: Entwurf eines Fluglärmgesetzes
(Pr.Zl. 58.505/3-7/94)
Stellungnahme des BMUJF

I. ALLGEMEINES

1. Zweck des Gesetzes

Gemäß § 1 Abs. 1 des vorliegenden Entwurfes, dient das Fluglärmgesetz "dem Schutz der Allgemeinheit vor erheblichen Belästigungen und Nachteilen durch Fluglärm".

Grundsätzlich stellt sich dazu die Frage, welche fluglärmrelevanten Bereiche durch bestehende Gesetze und Verordnungen noch nicht abgedeckt sind und daher einer dringenden Regelung in Form eines Fluglärmgesetzes bedürfen, um so den in § 1 Abs. 1 gestellten Anspruch gerecht zu werden.

Die ZLZV (Zivilluftfahrzeug-Lärmzulässigkeits-Verordnung) legt Voraussetzungen fest, unter denen das Bundesamt für Zivilluftfahrt Lärmzulässigkeitsbescheinigungen für Zivilluftfahrzeuge ausstellt. Dazu wurden Lärmemissionsgrenzwerte festgelegt; Abflüge und Landungen im Bundesgebiet sind nur

für Luftfahrzeuge mit entsprechender Lärmzulässigkeitsbescheinigung erlaubt. Verwendungsbeschränkungen für An- und Abflüge von Flugzeugen mit Strahltrieb sind dabei an die festgelegten Lärmgrenzwerte geknüpft.

Unbestritten wurde damit bereits ein entscheidender Schritt zur Bekämpfung des Fluglärms getan.

Nicht geregelt sind jedoch nach der ZLZV die Lärmgrenzwerte für den Überflug, sowie Beschränkungen des Flugverkehrs, unabhängig von den Lärmgrenzwerten, etwa für Fracht- und Charterflüge in der Nacht. Entsprechende Regelungen sollten daher aufgenommen werden.

Die Schweiz hat beispielsweise für die größten Flughäfen Zürich und Genf Nachtflugverbote und -beschränkungen verhängt.

Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, daß von der Emissionseite her ausreichende Regelungen bestehen. Vor diesem Hintergrund sind somit an diesen Gesetzesentwurf besonders im Hinblick auf die genannten Zielvorgaben große Anforderungen geknüpft.

2. Nahbereich von Flughäfen und Flugfeldern

In den Erläuterungen wird ausgeführt, daß es nun in einem der ZLZV folgenden Schritt notwendig sei, Maßnahmen zu treffen, welche die Immissionsseite des Fluglärms im Nahbereich von Flughäfen und Flugfeldern mit einem bestimmten Verkehrsaufkommen zum Inhalt haben.

Die Beschränkungen der Regelung auf der Immissionsseite auf den "Nahbereich" von Flughäfen und Flugfeldern ist ebenso willkürlich wie die Beschränkung auf Flughäfen und Flugfelder mit einem "bestimmten Verkehrsaufkommen".

Es gibt zunehmend Beschwerden über nächtliche Ruhestörungen durch Überflüge außerhalb des Nahbereiches von Flughäfen und Flugfeldern, die sich teils den An- und Abflügen in Österreich zuordnen lassen, zum Teil aber auch von Jets (darunter auch von Kapitel 2-Jets) verursacht werden, die im Ausland starten und landen. Auch bei Tag treten außerhalb des Nahbereiches von Flugfeldern erhebliche Lärmstörungen auf, die zum Teil von Verkehrsflugzeugen, zum Teil aber von Sportflugzeugen verursacht werden und mit Hilfe der Lärmschutzzonen und des äquivalenten Dauerschallpegels nicht erfaßt werden können.

In der Literatur (insbesondere Haider et al. "Qualitätskriterien Fluglärm") wurde wiederholt darauf hingewiesen, daß der Spitzenspegel das wesentliche Kriterium der Wahrnehmung des Einzelereignisses ist. Die Anzahl der jährlichen Flugbewegungen hat dabei wenig Einfluß auf die Störung durch Fluglärm in der Umgebung kleiner Flugfelder. (vgl. insbesondere Umweltbericht des Österreichischen Bundesinstitute für Gesundheitswesen, Teil Lärm, Seite 83, Wien 1989 und Lang, Lärmstörung durch Flugplätze der Allgemeinen Luftfahrt, ÖAL-Fachtagung Schutz vor Lärm).

Diese Tatsachen dürfen bei der Erlassung eines grundlegenden Lärmgesetzes nicht unberücksichtigt bleiben.

II. ZU DEN EINZELENEN BESTIMMUNGEN

Grundsätzlich wird das Bestreben, den Fluglärm auch durch eine immissionsseitige Regelung in Form eines Fluglärmgesetzes reduzieren zu wollen, seitens des ho. Ressorts sehr begrüßt.

Um diesem Ansinnen jedoch tatsächlich nachzukommen, sind nach Ansicht des ho. Ressorts noch einige grundlegende Änderungen

notwendig, damit dieses Gesetz den gestellten Anforderungen und Zielen tatsächlich entspricht.

Zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen selbst erlauben wir uns daher wie folgt Stellung zu nehmen:

ad § 1 Abs. 1:

Erhebliche Belästigungen sollten schon für sich allein den Schutz des Gesetzes begründen. Im § 1 werden aber Zweckbestimmungen und Geltungsbereich des Fluglärmgesetzes auf das kumulative Auftreten von erheblichen Belästigungen und Nachteilen abgestellt. Um neben erheblichen Belästigungen nicht zusätzlich auch noch andere Nachteile als Voraussetzung für den Schutz der Allgemeinheit zu normieren, wäre das Wort "und" durch das Wort "oder" zu ersetzen.

ad § 1 Abs. 2:

Der vorliegende Gesetzesentwurf nimmt fast alle Flugplätze, die der Sportfliegerei dienen und in der Vergangenheit wiederholt Anlaß zu Beschwerden gegeben haben, vom Fluglärmgesetz aus.

Soweit An- und Abflüge auf Flugfeldern nur mit Propellerflugzeugen erfolgen, sollen diese Flugfelder nur dann dem Gesetz unterliegen, wenn jährlich mehr als 40.000 Motorflugbewegungen stattfinden.

Die Grenzziehung mit 40.000 Flugbewegungen jährlich erscheint, jedoch sachlich nicht gerechtfertigt und der Ausschluß der Flugplätze mit kleineren Bewegungszahlen von jeglicher Regelung ist mit den Zielen dieses Gesetzes aus Sicht des Lärmschutzes unvereinbar.

In den Erläuterungen wird dies damit begründet, "weil kleinere Flugfelder von ihrem Verkehrsaufkommen her, das vielfach nur auf wenige Tage in der Woche beschränkt ist, nicht den mit diesem Bundesgesetz verfolgten Intentionen entsprechen."

Wenn das Verkehrsaufkommen von Sportflugzeugen im wesentlichen nur auf das Wochenende, also auf zwei Tage in der Woche, konzentriert ist, so sind die Flugbewegungen und Lärmbelastigungen gerade in dieser Zeit am stärksten, in der die Betroffenen Ruhe und Erholung suchen.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß selbst die Benutzung von Rasenmähern an Wochenenden zeitlich reglementiert ist. Umso mehr sollte dies auch bei Flugfeldern, die überwiegend nur dem Privatinteresse der Sportfliegerei dienen, möglich sein.

Im Jahr 1984 wurden in Vöslau 50.117, in Wiener Neustadt 20.319, in Gmunden 4.095 und in Völtendorf 3.907 Flugbewegungen verzeichnet. Der Prozentsatz der durch Lärm gestörten Haushalte war aber kaum unterschiedlich.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf würden die Flugbewegungen des Flugplatzes Vöslau erfaßt, für alle anderen Sportflugplätze würde das Fluglärmgesetz nicht gelten. Eine solche Regelung entspricht nicht der Bestimmung des § 1 Abs. 1 des Entwurfes und wohl auch nicht dem Gleichheitsgrundsatz.

Die Einschränkung des Gesetzes auf Flugfelder mit mehr als 40.000 Motorflugbewegungen jährlich sollte daher gestrichen werden.

Besonders vermißt wird in dem Zusammenhang vor allem eine Rechtsgrundlage für eine zweckentsprechende Regelung auf der Immissionsseite. Gerade bei Flugplätzen, die der Sportfliege-

rei dienen, wären immissionsmindernde Maßnahmen, vor allem eine Beschränkung der Flugbewegungszahlen und eine Berücksichtigung der Schutzbedürfnisse der Allgemeinheit während der Ruhe- und Erholungszeiten an den Wochenenden dringend erforderlich. Die ZLZV bietet diesbezüglich wie bereits erwähnt keinen ausreichenden Schutz.

ad § 2:

Die im § 2 enthaltenen Definitionen sind in dieser Form zu unklar und lassen unterschiedlichste Auslegungen zu.

Bei der Definition des Dauerschalpegel L_{DN} wurde weder der "Bezugszeitraum" (Tag, Nacht, 24 Std.) definiert, noch genauer festgelegt, was "unter Berücksichtigung der Tageszeit" zu verstehen ist.

Der Begriff "Bezugszeitraum" wurde auch in § 4 nicht genauer festgelegt. Es kann daher keine Aussage getroffen werden, ob die Ermittlung der Lärmbelästigung im Sinne der derzeitigen Kenntnisse über die Auswirkungen von Fluglärm auf den Menschen erfolgen wird. Da der Bezugszeitraum das Rechenergebnis wesentlich bestimmt, sollte dieser auch eindeutig bestimmt sein.

Eine genauere Definition des L_{DN} ist notwendig, um Fehlinterpretationen zu vermeiden.

Es wird vorgeschlagen, auch eine Definition des Dauerschallpegel-Tag (L_D) aufzunehmen, da dieser ein wesentlicher Bestandteil des L_{DN} ist.

Neben dem L_{DN} sollten jedenfalls auch Erhebungen des Störungsgrades der Bevölkerung in die lärmtechnische Beurteilung einbezogen werden.

Es wird angeregt, im gesamten Text, bei allen Nennungen von Pegeln das entsprechende Formelzeichen einzufügen, da dies insbesondere für die unterschiedlichen Dauerschallpegel zu beachten wäre.

ad § 2 z 1:

Es sollte der Dauerschallpegel-Tag-Nacht eingefügt werden.

ad § 2 z 2:

Aufgrund dieser Formulierung ist nicht eindeutig feststellbar, ob es sich beim Bezugszeitraum um den in den Zeitraum von 22 Uhr bis 06 Uhr fallenden Teil der um eine Stunde verlängerten Betriebszeit handelt, oder um den gesamten Nachtzeitraum. Sollte der erste Fall zutreffen, erfolgt bei langen Betriebszeiten keine ausreichend verschärfte Gewichtung der in den Nachtzeitraum fallenden Flugbewegungen (üblicherweise ein Pegelzuschlag von 10 dB). Im übrigen stimmt die Formulierung mit jener in § 3 Abs. 3 nicht wörtlich überein, obwohl der selbe Sachverhalt gemeint sein dürfte.

Eine entsprechende Einheitlichkeit bzw. Klarstellung wäre erforderlich.

ad § 2 z 4:

In dieser Bestimmung sollte ".....Überflug eines Luftfahrzeuges einer bestimmten Type auf einem Flugweg..." eingefügt werden.

ad § 3 Abs. 1

Als Dauerschallpegel dürfte der in § 1 Abs. 1 definierte L_{DN} gemeint sein.

Um Mißverständnisse zu vermeiden sollte daher jedenfalls das Formelzeichen eingefügt werden:

" ... vom Fluglärm verursachte Dauerschallpegel L_{DN} 60 dB übersteigt".

Es ist nicht verständlich, warum nach § 3 Abs.1 als Lärm- schutzbereich nur ein Gebiet außerhalb der Flugplatzgrenzen gelten soll, in dem der von Fluglärm verursachte Dauer- schallpegel 60 dB übersteigt, während die Lärmschutzzone A als Teil dieses Lärmschutzbereiches auch ein Gebiet umfaßt, in dem der vom Fluglärm verursachte maximale Schallpegel 105 dB übersteigt.

ad § 3 Abs. 2:

Der Gesetzesentwurf sieht nur im Lärmschutzbereich A die Berücksichtigung des maximalen Schallpegels vor. Aus lärmhy- gienischer Sicht sollte der maximale Schallpegel jedoch in allen Lärmschutzbereichen berücksichtigt werden.

Im Kapitel 4 der "Qualitätskriterien Fluglärm" (HAIDER et al. 1988) findet sich ein in Zusammenarbeit mit Frau Prof. Lang erstellter "Erster Entwurf für die Gliederung eines Flug- lärmgesetzes". Dieser enthält in allen Lärmschutzzonen auch die Werte für die zulässigen maximalen Schallpegel und zwar
Zone A: $L_{A,max}$ 105 dB,
Zone B: $L_{A,max}$ 100 dB und
Zone C: $L_{A,max}$ 95 dB.

Diese Festlegung wurden vor allem im Hinblick auf die Tatsache getroffen, daß der Spitzenpegel oberhalb $L_{A,max}$ 95 dB bei häufigen täglichen Auftreten über Jahre hinweg durch vegetative Übersteuerung auch in den Bereich einer Überbeanspruchung des Organismus führen können, wodurch eine gesundheitsgefährdende Situation entstehen kann (s.a. ÖAL-RL Nr. 6/18 S 18-19).

Eine derartige Festlegung könnte auch in diesem Gesetz aufgenommen werden.

ad § 3 Abs. 3

In diesem Absatz wurden lediglich für die Lärmschutzzone C Ansprüche auf Lärmschutzmaßnahmen für Gebäude ausdrücklich formuliert.

Es sollte jedoch auch für die Lärmzonen A und B explizit festgehalten werden, daß Ansprüche auf Lärmschutzmaßnahmen bestehen.

§ 6 dieses Entwurfes bestimmt lediglich, wie die Lärmschutzmaßnahmen auszuführen sind. Es ist jedoch nicht geregelt, ab wann tatsächlich Anspruch auf Lärmschutzmaßnahmen besteht, bzw. daß für die Zonen A und B überhaupt ein Anspruch besteht.

Das jedoch die Vornahme von Lärmschutzmaßnahmen einer der wichtigsten Kernpunkte dieses Gesetzes ist, wäre eine entsprechend klare und eindeutige Formulierung notwendig.

Es ist nicht einsichtig warum im letzten Satz nur für Flughäfen eine möglicherweise durchgehende Betriebszeit angenommen wird. Grundsätzlich kann bei keiner der Flugplatzarten nach § 1, Abs. 2 ausgeschlossen werden, daß eine - wenn auch

lärmhygienisch unerwünscht - durchgehende Betriebszeit zugelassen wird.

Eine derartige Einschränkung sollte daher nicht vorgenommen werden.

Bei Flugplätzen jeder Art nach § 1 Abs. 2 mit durchgehender Betriebszeit müßte aus lärmhygienischer Sicht unbedingt ein Pegelzuschlag von 10 dB auf Flüge im Nachtzeitraum vorgesehen werden.

ad § 4 Abs. 1:

Mittels Verordnung des BmÖWV wird das Berechnungsverfahren für die Beurteilungspegel festgelegt. Diese Festlegungen haben sehr großen Einfluß auf die Größe der Lärmschutzzonen und bestimmen letztlich, wer Anspruch auf Lärmschutzmaßnahmen hat.

Im Hinblick auf die Umweltrelevanz einer solchen Regelung wäre die aufgrund der § 4 Abs. 1 zu erlassenden Verordnungen im Einvernehmen mit dem BMUJF zu erlassen. Da gem. Bundesministeriengesetz das BMUJF für den Allgemeinen Umweltschutz zuständig ist, und die Festlegung der Berechnungsverfahren sehr großen Einfluß auf die Größe der Lärmschutzzonen haben und damit auch bestimmen wo Lärmschutz und damit auch Umweltschutz tatsächlich durchgeführt wird, erscheint eine Einvernehmenskompetenz durchaus begründet.

Das Verfahren zur Ermittlung der Lärmbelästigung bestimmt wesentlich die Werte der berechneten Belastungsgrößen. Dies trifft insbesondere auf die Festlegung von Bezugszeiträumen und Pegelzuschlägen zu.

Es sollte daher nicht nur der Stand der Technik, sondern unbedingt auch der Stand des Wissens der Lärmwirkungsforschung berücksichtigt werden. Die Beziehung von Medizinern

mit Kenntnissen auf dem Gebiet der Lärmwirkungsforschung erscheint bei der Festlegung der Grundsätze für die Ermittlung der Lärmbelastung dringend geboten.

ad § 4 Abs. 2

Der Ausdruck "sind ferner zu berücksichtigen" erscheint in diesem Zusammenhang nicht angebracht, da man noch nicht weiß was aufgrund der Verordnung zu berücksichtigen sein wird.

Es wird vorgeschlagen dies dahingehend zu ändern:
"Jedenfalls zu berücksichtigen sind dabei:"

ad § 5:

Es ist lärmhygienisch nicht einsichtig, warum eine Erhöhung der Flugbewegungszahl um mehr als 30% im Vergleich zum Vorjahr nur bei Flughäfen berücksichtigt werden soll. Die Annahme, daß dies auf anderen Flugplätzen nicht der Fall sein könnte, sollte nicht von vornherein getroffen werden.

Es sollten auch Flugplätze in dieser Form berücksichtigt werden.

Weiters wäre auch, die aufgrund der § 5 Abs. 1 zu erlassenden Verordnungen im Einvernehmen mit dem BMUJF zu erlassen. Eine Einvernehmenskompetenz erscheint, wie bereits ausgeführt wurde, aus Umweltschutzgründen erforderlich.

ad § 6

Die derzeitige Formulierung bezieht sich lediglich auf die Ausführung von Lärmschutzmaßnahmen, enthält aber keine klare Formulierung, daß tatsächlich Anspruch auf Durchführung von Maßnahmen besteht.

Dazu sollten nicht nur einzuhaltende Schalldämmwerte angegeben werden, sondern generelle Immissionsgrenzwerte, bei deren Überschreitung die Ergreifung von bestimmten Maßnahmen ausgelöst wird.

Diese Maßnahmen sollten jedoch nicht nur auf passive Lärmschutzmaßnahmen an Gebäuden beschränkt sein, sondern auch aktive Lärmschutzmaßnahmen ermöglichen.

Bei Überschreiten der Immissionsgrenzwerte sollten auch Lärmschutzmaßnahmen am Flugplatz selbst ausgelöst werden.

Im übrigen garantieren passive Schallschutzmaßnahmen (Gebäudehüllen, Schallschutzfenster) noch keinen Schutz für die Freiräume wie Gärten und Terrassen.

Zumindest im Nachtzeitraum sollten Flugbeschränkungen vorgesehen werden, um nachteiligen Folgen von Schallschutzfenstern mit Schalldämmlüftern (Gefühl der Isolation, raumklimatisch bedingte Mißempfindungen, besonders in der warmen Jahreszeit) auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Unter dem Gesichtspunkt der Lärmvermeidung wären verkehrsbeschränkende Regelungen dringend erforderlich.

Als aktive Lärmschutzmaßnahmen werden beispielsweise vorgeschlagen:

- Ausschluß bestimmter Flugzeuge;
- Limitierung der Flugbewegungen; zeitliche Beschränkung des Flugbetriebes, insbesondere für die Erholungszeiträume am Wochenende und in den Nachtstunden; entsprechende Festlegung von Flugrouten, um Lärmbelastung zu minimieren;
- Einhebung von Lärmzuschlägen zusätzlich zu den Landegebüh-

- ren, um so einen Anreiz für die Verwendung leiserer Flugzeuge zu geben;
- Erstellung von Schallschutzprogrammen usw.

Um den Zielsetzungen dieses Gesetzes gerecht zu werden, und um eine immissionseitige Verbesserung der Lärmsituation zu erreichen, sollte dieses Gesetz demonstrativ ein breites Instrumentarium an Möglichkeiten zur Ergreifung von Maßnahmen anbieten.

ad § 8

Da Flugplätze nach der Judikatur des Obersten Gerichtshofes als behördlich genehmigte Anlagen im Sinne des § 364 a ABGB gelten, steht den Betroffenen kein zivilrechtlicher Unterlassungsanspruch zu. Um so wichtiger und unverzichtbarer sind ausreichende verwaltungsrechtliche Regelungen des Betriebes von Zivilflugplätzen unter dem Gesichtspunkt des Lärmschutzes.

Derzeit gibt es unter diesem Gesichtspunkt keine ausreichenden Regelungen. Die zur Bewilligung des Flugplatzes zuständige Behörde hat die Betriebszeiten durch Bescheide zu genehmigen. Als Kriterium gelten dabei die Verkehrserfordernisse und die am Flugplatz vorhandenen Anlagen und Einrichtungen. Nachtflugverbote, die aus der Sicht des Lärmschutzes erforderlich sein könnten, werden unter diesem Gesichtspunkt nicht verhängt. Allenfalls werden sie angeordnet, wenn der Flugplatz für den Nachtbetrieb nicht entsprechend ausgestattet ist.

Es soll jedoch nicht dazu führen, daß dem Betroffenen das volle Risiko des zivilgerichtlichen Verfahrens aufgebürdet wird, sondern es wäre Aufgabe eines Fluglärmgesetzes, klare verwaltungsrechtliche Regelungen für den Betrieb von zivilen Flugplätzen und Flugfeldern im Sinne des Lärmschutzes und

einen gesicherten Anspruch innerhalb der Lärmschutzzonen auf passive und aktive Lärmschutzmaßnahmen festzulegen.

ad § 9

Um eine ausgewogene Besetzung des Lärmschutzbeirates zu gewährleisten, wären jedenfalls die Umweltanwälte und Umweltabteilungen der Länder sowie das Umweltbundesamt miteinzubeziehen.

Der Vorsitz sollte jedenfalls von einem Vertreter einer mit Lärmschutz befaßten Stelle, nicht jedoch vom Flugplatzbetreiber oder den Betroffenen geführt werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die geplante Erlassung eines Fluglärmgesetzes zwar seitens des ho. Ressorts sehr begrüßt wird, aus der Sicht des Lärmschutzes, jedoch im Hinblick auf die angeführten grundlegenden Überlegungen weitgehende Regelungen erforderlich erscheinen.

Für die Bundesministerin:
Dr. Unterpertinger

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung: