



Gemeinsame Stellungnahme der Naturschutzanwaltschaft Vorarlberg, der Burgenländischen, der Niederösterreichischen, der Oberösterreichischen, der Salzburger, der Steiermärkischen, der Tiroler und der Wiener Umwelthanwaltschaft

Wien, 29. Jänner 2010

Luftverkehr-Immissionsverordnung (LuIV)
Begutachtungsverfahren;

zu BMVIT-58.599/0012-II/L1/2009

Bundesministerium
für Verkehr
Innovation und Technologie

per Email: l1@bmvit.gv.at

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Umwelthanwältinnen und Umwelthanwälte Österreichs nehmen zum angeführten Verordnungsentwurf wie folgt Stellung:

Allgemeines

Die österreichischen Umwelthanwältinnen und Umwelthanwälte werden regelmäßig mit Anfragen und Beschwerden über Fluglärm konfrontiert. Zusätzlich kommt den Umwelthanwältinnen in UVP-Verfahren nach Anhang 1 Z 14 UVP-G (Neubau und Änderung von Flugplätzen) ex lege Parteistellung zu. Wir hätten uns daher erwartet im Begutachtungsverfahren zur Luftverkehr-Immissionsverordnung vom BMVIT direkt eingebunden zu werden.

Als gesetzliche Grundlage für den Verordnungsentwurf dient § 145b Luftfahrtgesetz. Diese Bestimmung wurde als Abänderungsantrag unmittelbar vor der 2. Lesung im Nationalrat eingebracht und nach kurzer Erörterung im Plenum beschlossen. Eine öffentliche Begutachtung durch Interessensvertretungen oder ExpertInnen hat nicht stattgefunden. **Indem das Luftfahrtgesetz objektseitige Maßnahmen auf Wohn- und Schlafräume beschränkt, werden Kinder in Schulen oder Kinderbetreuungs-einrichtungen ex lege von Lärmschutzmaßnahmen ausgeschlossen.** Dabei kommt das der Verordnung zu Grunde liegende Gutachten des Institutes für Umwelthygiene zum Ergebnis (S. 76 Abs.1), dass zur Verhütung von negativen Auswirkungen auf die kognitiven Funktionen von Kindern bei Tag um etwa 15 dB niedrigere Werte anzustreben wären. Aus unserer Sicht gibt es keine sachliche Rechtfertigung, weshalb Kinder derart benachteiligt werden.

Der Anwendungsbereich auf bloß dem UVP Regime unterliegende Flughäfen ist zu eng gefasst. Wenn man sich schon auf Immissionsschwellenwerte einigt, sollten auch alle übrigen Flugplätze und Flugfelder miteinbezogen werden. Diese liegen meist viel näher am bebauten Gebiet und die Flugzeuge haben zusätzlich geringere Flughöhen.

Auf Grund der aufgezeigten Mängel ist aus unserer Sicht eine Novellierung des § 145 b Luftfahrtgesetz dringend geboten.

Gutachten des Institutes für Umwelthygiene

Das zugrunde liegende Gutachten bietet aus umwelthygienischer Sicht eine gute Übersicht über den aktuellen Diskussionsstand auf Grund der wissenschaftlichen Fachliteratur zum Thema Fluglärm und zeigt auch die Schwierigkeiten und Unsicherheiten bei der Bewertung der Lärmimmissionen hinsichtlich Begriffen wie Gesundheitsgefährdung, Belästigung, Störung des Wohlbefindens und Unzumutbarkeit auf.

Die in diesem Gutachten vorgeschlagenen und in diesem Verordnungsentwurf übernommenen Schwellenwerte entsprechen allerdings auf Grund der Aufgabenstellung für die Gutachter lediglich der Vermeidung von unzumutbaren Belästigungen, in deren Folge Gesundheitsgefährdungen möglich sind. Diese Schwellenwerte entsprechen somit keinem Vorsorgekonzept, wie es beispielsweise im Rahmen der WHO Night Noise Guidelines ausgeführt wird oder im Rahmen der Planungsrichtwerte für die Flächenwidmung in der ÖNORM S5021 verwirklicht wurde.

Die vorgeschlagenen Schwellenwerte berücksichtigen nicht die Vermeidung von Belästigungen und vor allem auch nicht die Vermeidung von negativen Auswirkungen auf die kognitiven Funktionen von Kindern, sowie Auswirkungen auf alte und kranke Menschen. Auf diese Einschränkungen wird in dieser Studie auch mehrmals eindeutig hingewiesen (vgl. S.60. Abs1 und auch S.76 Abs.1.: *„Belästigungsreaktionen werden auch bei Einhaltung der angegebenen Richtwerte hinsichtlich Stärke und Häufigkeit nicht auf ein Maß reduziert werden können, wie es wünschenswert wäre. Dazu*

müssten die Dauerschallpegel um weitere 10 dB abgesenkt werden. Zur Vermeidung von negativen Auswirkungen auf die kognitive Funktion von Kindern wäre bei Tag um die 15dB niedrigere Werte anzustreben.“)

Somit wird dem Konzept der Ableitung von Richtwerten, bei denen keine Schadwirkungen mehr zu beobachten sind und die als NOAEL bezeichnet werden (No Observed Adverse Effect Level), nicht entsprochen. Die WHO empfiehlt in ihrer aktualisierten Night Noise Guideline for Europe auf Grund des aktuellen Wissensstandes zum Thema Lärm und Schlafstörung einen mittleren Schalldruck-pegel für die Nacht im Außenbereich von 40 dB(A) und hat somit sogar die alte Empfehlung von 45 dB(A) herabgesetzt. Dieser aktuelle Wert entspricht auch dem NOAEL für Nachtlärm. Er ist als gesundheitlich abgeleiteter Grenzwert der „Night Noise Guideline (NNG)“ zu verstehen, der erforderlich ist um die Allgemeinbevölkerung einschließlich der empfindlichen Gruppe wie Kinder, chronisch Kranke und Ältere vor den Auswirkungen des Nachtlärms zu schützen. Die Night Noise Guideline sieht allerdings auch einen interimistischen Zielwert von $L_{\text{Nacht, außen}}$ von 55dB(A) vor, der als Minimalziel anzusehen ist, wenn der Wert von 40 dB(A) kurzfristig nicht zu erreichen ist. Es wird aber darauf hingewiesen, dass empfindliche Gruppen bei dieser Lärmbelastung nicht ausreichend geschützt sind.

Auf Grund der bisherigen Ausführungen ist das im Gutachten erwähnte vorsorgeorientierte Konzept für uns nicht erkennbar. Mit der Verwendung dieses Begriffes im Zusammenhang mit den angeführten Richtwerten widersprechen sich die Studienautoren selbst. Im Sinne eines Vorsorgekonzeptes kann nur von einem NOAEL, wie auf S.7ff ausgeführt, ausgegangen werden, da nur dieser Wert wirklich die Gewährleistung bietet, dass bei Unterschreitung keine schädlichen Effekte mehr zu beobachten sind. Hier sind auch die Kinder und sensible Bevölkerungsgruppen mit zu berücksichtigen. Dieser Wert liegt wie bereits ausgeführt nach der aktuellen Night Noise Guideline der WHO bei 40 dB(A) in der Nacht. Leider fehlt in dieser Studie eine Diskussion zu einem ausreichenden Vorsorgekonzept aus lärmhygienischer Sicht und die sich daraus ableitenden Vorsorgewerte sowie in welchem Verhältnis dazu die Vermeidung von unzumutbaren bzw. gesundheitsgefährdenden Schadeinwirkungen steht.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

§ 2 Immissionsschwellenwerte für Fluglärm

Im Rahmen der geplanten Luftverkehrsimmissionsschutzverordnung und bei der Festlegung von Schwellenwerten sollte vor allem im Zuge von UVP-pflichtigen Neugenehmigungen nicht nur auf die Vermeidung von erheblichen und unzumutbaren Belästigungen Bedacht genommen werden, sondern die Schwellenwerte sollten auch dazu geeignet sein, Kinder und andere empfindliche Gruppen der Bevölkerung, aber auch die Allgemeinbevölkerung vor Belästigungsreaktionen zu schützen.

Das Rechtsschutzkonzept im österreichischen Umweltrecht sieht vor allem bei Neugenehmigungen von Anlagen sowohl im Gewerberecht und viel mehr noch im UVP-Recht den Schutz nicht nur von gesundheitsschädigenden Auswirkungen, sondern im Sinne einen Vorsorgegedankens bereits den Schutz vor belästigenden oder belastenden Auswirkungen vor. Die im ggstl Verordnungsentwurf vorgesehenen Schwellenwerte von $L_{aeq\ Tag}$ von 60 – 62 dB (A) Außenpegel und $L_{aeq\ Nacht}$ von 50-52 dB (A) Außenpegel, die auf die Vermeidung von unzumutbaren Belästigungen der Nachbarn ausgerichtet sind, entsprechen jedenfalls nicht diesem Vorsorgegedanken.

Selbst wenn die Ableitung von Schwellenwerten lediglich auf die Vermeidung von unzumutbaren Belästigungen ausgerichtet werden sollte, entsprechen die vorliegenden Werte nicht in ausreichendem Maß diesem Schutzgedanken. Vor allem ein Spielraum von bis zu plus 2dB(A) über die 60dB(A) für den Tag und über die 50 dB(A) für die Nacht im Sinne eines zweistufigen Modells ist schlichtweg unakzeptabel. Es ist absolut nicht nachvollziehbar wieso für Vorhaben, die einer Genehmigungen nach dem UVP-Gesetz bedürfen und bei denen es sich in der Regel um Neugenehmigungen und/oder Änderungen handelt je nach Einreichdatum verschieden hohe Immissionsschwellenwerte gelten sollen. Es liegt hier der Verdacht nahe, dass diese Art der Regelung für bereits in Planung befindliche Projekte erleichterte Genehmigungsbedingungen schaffen soll und hier mehr auf die wirtschaftlichen Interessen der Zivilluftfahrt als auf die Interessen zum Schutz vor unzumutbaren Belästigungen für die betroffene Bevölkerung bedacht genommen wurde. Daher sollten bereits ab Inkrafttreten dieser Verordnung im Sinne eines bestmöglichen Schutzes vor unzumutbaren Belästigungen nur die niedrigeren Schwellenwerte Gültigkeit haben.

Zieht man zusätzlich auch die Studien über die Beeinträchtigung der kognitiven Leistungen von Kindern durch Lärmimmissionen in Betracht, die bereits bei viel niedrigeren Werten signifikant zu beobachten sind, stellt sich die Frage, ob solche Beeinträchtigungen nicht ebenfalls als unzumutbar einzustufen sind und entsprechend im Schwellenwertkonzept des Verordnungsentwurfes zu berücksichtigen wären.

Vergleicht man die Immissionswerte mit der auch international viel beachteten Mediationsvereinbarung des Flughafens Schwechat, so erkennt man, dass für den Tag bereits ab 54dB technische Lärmschutzmaßnahmen vom Flughafen mitfinanziert werden und ab 57 dB der Flughafen die vollen Kosten trägt. Für die Nacht werden bereits ab 45 db(A) Lärmschutzmaßnahmen vorgesehen und vom Flughafen voll finanziert. Aus unserer Sicht sollte sich L_{day} und L_{night} in der Verordnung mindestens an diesen Werten orientieren, um hier auch besser einem Vorsorgekonzept zu entsprechen.

Ein wichtiges Kriterium bei den Belästigungsreaktionen in der Nacht sind die Einzelschallereignisse, die durch die Überflüge hervorgerufen werden. Daher ist es wichtig vor allem in der Nacht den max. Ereignispegel zu limitieren, was mit den Schwellenwert für $L_{Amax} = 6 \text{ mal } 71 \text{ dB(A)}$ Außenpegel für die Nacht im Verordnungsentwurf vorgesehen ist. Allerdings ist dieses Kriterium prinzipiell immer anzuwenden und nicht nur eingeschränkt bis 31.Dezember 2016. Darüber hinaus ist festzulegen in welchen Zeitraum diese 6 mal 71 dB(A) maximal auftreten dürfen, ansonsten ist diese Kriterium nicht anwendbar.

§ 3 Ermittlung der Lärmbelastung

Im Gutachten des Institutes für Umwelthygiene ist festgehalten, dass für die Berechnung des Fluglärms der energieäquivalente Dauerschallpegel für die drei ungünstigsten (lautesten) Monate, berechnet für Tag, Abend und Nacht heranzuziehen ist (S.58). Im vorliegenden Entwurf ist vorgesehen, dass die Ermittlung der Lärmbelastung nach dem ECAC Doc. No. 29 zu erfolgen hat. Eine Berücksichtigung der lautesten drei Monate ist bei der Berechnung nach diesem Dokument nicht vorgesehen.

Es wird hier über das gesamte Jahr gerechnet, wodurch sich wesentlich kleinere Lärmzonen ergeben. Auch wird hier nicht mit Flugzeugklassen, wie bei der derzeit üblichen Berechnung nach der ÖNORM gerechnet, sondern mit Flugzeugtypen wodurch ein wesentlich größerer „Anpassungsspielraum“ für die Berechnung besteht und die Berechnungsgrundlagen dadurch wenig transparent sind.

Es wurde eingangs schon kritisiert, dass auf Grund der rechtlichen Konstruktion des Luftfahrtgesetzes ex lege objektseitige Lärmschutzmaßnahmen nur auf Wohn- und Schlafräume beschränkt sind. Deutlich kommt dies auch im §3 im Rahmen der Bestimmungen zur Ermittlung der Lärmbelastung zum Ausdruck in dem ausgeführt wird, dass die berechneten Immissionen nur für Wohngebäude anzuwenden sind. Wir weisen nochmals daraufhin, dass es absolut unverständlich und grob fahrlässig ist, dass eine Bestimmung die zum Schutz von unzumutbaren Lärmbelästigung der Bevölkerung getroffen wird, eine derartige Differenzierung und somit Ungleichbehandlung ermöglicht, indem öffentliche Gebäude wie beispielsweise Schulen oder Krankenhäuser, für die im besonderen Maße Lärmschutzmaßnahmen erforderlich wären, ausgenommen sind und somit unberücksichtigt bleiben.

Des weiteren wird in dieser Verordnung bestimmt, dass zwischen innen und außen ein Pegelunterschied von 15dB(A) gelten soll. Hier sind klare Zielwerte für innen festzulegen, sowohl für den L_{eq} wie auch für den L_{Amax} um somit auch die Qualität der erforderlichen technischen Schutzmaßnahmen (wie Lärmschutzfenster) im Falle der Überschreitung der Immissionsschwellenwerte vorzugeben.

Resümee:

Abschließend wird seitens der Umweltschützerinnen und Umweltschützer zusammenfassend festgestellt, dass eine Luftverkehrsimmissionsschutzverordnung mit Festlegung von Immissionsschwellenwerten wichtig und überfällig ist. Allerdings sollte die Verordnung für alle Ausbaumaßnahmen von Flughäfen gelten und nicht nur für UVP-pflichtige Projekte. Der vorliegende Entwurf zeigt zwar im Ansatz den richtigen Weg auf, ist aber in der Ausführung fehlerhaft und zu wenig ambitioniert. Er berücksichtigt nur die Vermeidung unzumutbarer Belästigungen und dies auch nur zu einem Teil. Sensible Bevölkerungsgruppen und Kinder werden damit nicht ausreichend geschützt. Der Behörde wird hier auch die Möglichkeit genommen individuell den Einzelfall auf Grund der örtliche Situation zu beurteilen und eine entsprechende Interessensabwägung durchzuführen um erforderlichenfalls für bestimmte Gebiete oder Objekte höhere

Schutzmaßnahmen zu verlangen. Dem Ansatz eines vorsorgenden Gesundheitsschutzes wie sie auch die aktuellen Night Noise Guideline der WHO verfolgt, wird hier nicht ausreichend entsprochen, obwohl dem Verordnungsentwurf zu Gute zu halten ist, dass er für die Nacht mit einem Wert von 50-52dB(A) unter dem Interimszielwert der WHO von 55dB(A) liegt, aber immer noch weit entfernt von den als Zielwert formulierten 40dB(A) ist. Klare Zielwerte für innen fehlen und die geplante Vorgangsweise einer schrittweise Anpassung durch ein vorgesehenes zweistufiges Modell mit vorübergehend höheren Schwellenwerten ist unverständlich und prinzipiell abzulehnen.

Für die Wiener Umweltschutzbehörde:

eh.

Mag. Dr. Andrea Schnattinger

Für die Tiroler Umweltschutzbehörde:

eh.

Mag. Johannes Kostenzer

Für die Salzburger Umweltschutzbehörde:

eh.

Dr. Wolfgang Wiener

Für die Stmk. Umweltschutzbehörde:

eh.

MMag. Ute Pöllinger

Für die NÖ Umweltschutzbehörde:

eh.

Univ.-Prof. Dr. Harald Rossmann

Für die ÖO Umweltschutzbehörde:

eh.

DI Dr. Martin Donat

Für die Bgld. Umweltschutzbehörde:

eh.

Mag. Hermann Frühstück

Für die Naturschutzbehörde Vorarlberg:

eh.

DI Katharina Lins