

LÄRM- OBERGRENZE

Fluglärm gemeinsam begrenzen –
das Mediationsergebnis vollenden:

Eine Lärmobergrenze
am Flughafen Frankfurt

Wiesbaden, den 7. November 2017



BARIG
Board of Airline
Representatives
in Germany



Fluglärm gemeinsam begrenzen – Das Mediationsergebnis vollenden: Eine Lärmobergrenze am Flughafen Frankfurt Main

I. Präambel

Das Land Hessen, die Flughafenbetreiberin Fraport AG, die Fluglärmkommission Frankfurt, die beiden Homebase Carrier Deutsche Lufthansa und Condor, der Airline-Verband BARIG und das Forum Flughafen und Region stehen in gemeinsamer Verantwortung für die Entwicklung des Flughafens Frankfurt und der Rhein-Main Region. Bereits mit dem 1. Maßnahmenpaket Aktiver Schallschutz des Forums Flughafen und Region aus dem Jahr 2010, der Allianz für Lärmschutz in 2012 und dem Bündnis für Lärmpausen 2015 hatten das Land Hessen und die Luftverkehrsbranche zahlreiche Maßnahmen zum Schutz der Flughafenanwohner vor Fluglärm gemeinschaftlich definiert und in der Folgezeit erfolgreich umgesetzt.

Gemeinsames Ziel ist es, einerseits in den Anstrengungen gegen Belastungen durch Fluglärm nicht nachzulassen, andererseits den Wunsch der Bürger nach Mobilität sowie die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens als wichtigen Standortfaktor von entscheidender Bedeutung für das Land Hessen und darüber hinaus zu sichern.

Den großen Vorteilen des Flughafens für die Region stehen erhebliche Auswirkungen für die Menschen insbesondere in den von Fluglärm hoch- und höchstbetroffenen Gebieten gegenüber.

Das Mediationsverfahren 1998-2000 endete mit einer Empfehlung des weiteren Ausbaus des Flughafens, der Optimierung des Bahnsystems, der Einführung des Nachtflugverbots von 23-5 Uhr, des Anti-Lärm Pakets sowie der Etablierung des Regionalen Dialogforums. Der Punkt Anti-Lärm-Paket sah auch die Schaffung einer Lärmobergrenze vor. Jedenfalls wird mit diesem Bündnis sichergestellt, dass alle noch offenen Punkte aus den Empfehlungen der Mediation erfüllt sind.

Unter Leitung des Hessischen Ministers für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung wurden in Verhandlungen unter Beteiligung der Flughafenbetreiberin Fraport AG, der Fluglärmkommission Frankfurt, der beiden Home Base Carrier Deutsche Lufthansa und Condor sowie von BARIG und des Forums Flughafen und Region das nachfolgend dargelegte gemeinsame Ergebnis für eine freiwillige Lärmobergrenze ausgearbeitet.

Vorbehaltlich der Entscheidungen durch die Hessische Landesregierung und den Hessischen Landtag über die nach Auswertung der Anhörung zu erstellende finale Fassung der 3. Änderung des Landesentwicklungsplans 2000 erklärt das HMWEVL, dass die Einhaltung der nachfolgend beschriebenen Lärmobergrenze und das Vorgehen zur Entwicklung von Lärminderungsmaßnahmen zugleich die abschließende Umsetzung der im Entwurf der Landesregierung zur 3. Änderung des Landesentwicklungsplans 2000 vom 27.3.2017 unter Ziffer 5-1.6.4 und 5-1.6.5 enthaltenen landesplanerischen Vorgaben darstellen. Dies wird in der finalen Textfassung der landesplanerischen Vorgaben / Festlegungen der 3. Änderung des Landesentwicklungsplans berücksichtigt.

Ungeachtet verbleibender unterschiedlicher Rechtsauffassungen u. a. zur Erforderlichkeit oder rechtsverbindlichen Umsetzbarkeit einer Lärmobergrenze besteht Einigkeit, dass die

nachfolgend beschriebene Vorgehensweise freiwillig erfolgt und keine Einschränkung bestehender Rechtspositionen aller Beteiligten beinhaltet.

II Ziel

Die Partner verfolgen das Ziel, die durch startende und landende Luftfahrzeuge am Flughafen Frankfurt Main zu erwartende Fluglärmbelastung gegenüber der im Planfeststellungsbeschluss vom 18.12.2007 für den Ausbaufall (sog. Planungsfall 2020) prognostizierten Fluglärmbelastung deutlich zu unterschreiten. Dies soll mit der nachfolgend beschriebenen Lärmobergrenze erreicht werden. Ziel ist, dass durch den Einsatz lärmarmen Flugzeuge und An- und Abflugverfahren die Lärmobergrenze möglichst nie erreicht wird. Die Menschen in der Region sollen mit der Lärmobergrenze darauf vertrauen können, dass trotz der weiteren Entwicklung des Flughafens die Lärmbelastung der Region insgesamt nicht unbegrenzt ansteigt und dass die am Luftverkehr beteiligten Akteure hierfür weiterhin nachhaltige Anstrengungen unternehmen werden. Baulicher Schallschutz, das Verbot von neuen Siedlungsflächen in verlärmten Gebieten, die Nachtflugbeschränkungen, siebenstündige Lärmpausen und eine Reihe von weiteren Maßnahmen des aktiven Schallschutzes sind die bisherigen wesentlichen Eckpfeiler des Fluglärmschutzes, die um die Lärmobergrenze ergänzt werden. Auch unterhalb dieser Grenze sollen die Flugbewegungen möglichst lärmarm erfolgen.

Der Verkehr des Flughafens Frankfurt ist Änderungen bei der Art und Nutzung des An- und Abflugstreckensystems unterworfen. Dies soll im Rahmen der Lärmobergrenze ausdrücklich weiter möglich bleiben. Nicht zuletzt soll dadurch gewährleistet bleiben, dass zukünftig weitere durch moderne Navigationstechnik mögliche An- und Abflugverfahren eingeführt werden können, die zu geringeren Auswirkungen durch Fluglärm führen. Auch soll es möglich bleiben, dass der Flugbetrieb sich weiter entwickelt und die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens Frankfurt als Luftverkehrsstandort gestärkt wird. Dies gilt insbesondere für seine verkehrliche und wirtschaftliche Funktion, u.a. die Drehkreuzfunktion und die Anbindung an den nationalen und internationalen Flugverkehr. Der Planfeststellungsbeschluss und die Betriebsgenehmigung in der aktuellen Fassung, insbesondere deren betriebliche Regelungen und Grundlagen, bleiben von den Inhalten dieses Bündnispartners unberührt.

Für die Zeit von 22-6 Uhr wurden bereits mit dem Planfeststellungsbeschluss bzw. dem Bescheid des HMWEVL vom 29.05.2012 umfangreiche Nachtflugbeschränkungen mit einer maximalen jahresdurchschnittlichen Anzahl von 133 planmäßigen Flugbewegungen pro Nacht eingeführt, die die mögliche Lärmbelastung in der Nacht begrenzen. Die Lärmobergrenze adressiert nun darüber hinaus auch den Flugverkehr am Tag.

III. Lärmobergrenze

1. Definition

Die Lärmobergrenze wird durch zwei Flächenkriterien in Hektar definiert. Das Maß der Lärmobergrenze sind die Flächeninhalte der Flächen, die von den beschriebenen Isophonen eingeschlossen werden. Ziel ist, dass beide Kriterien eingehalten bleiben.

Der erste Flächeninhalt ergibt sich aus der in der LAeq 6-22 Uhr 56,8 dB(A) Isophone eingeschlossenen Fläche. Dies entspricht der um 1,8 dB verkleinerten Tag-Schutzzone 2

(L_{Aeq} 6-22 Uhr 55 dB(A)) des Lärmschutzbereichs für den Flughafen Frankfurt Main. Der umschlossene Flächeninhalt beträgt 22.193 ha.

Der zweite Flächeninhalt ergibt sich aus der in der L_{Aeq} 6-22 Uhr 61,8 dB(A) Isophone eingeschlossenen Fläche. Dies entspricht der um 1,8 dB verkleinerten Tag-Schutzzone 1 (L_{Aeq} 6-22 Uhr 60 dB(A)) des Lärmschutzbereichs für den Flughafen Frankfurt Main. Der umschlossene Flächeninhalt beträgt 8.815 ha.

Die Lärmobergrenze orientiert sich bei den Begrenzungen an den Werten des Fluglärmsgesetzes für Ausbauf Flughäfen für die beiden Schutz zonen am Tag. Die Begrenzung des zweiten Flächeninhalts soll sicherstellen, dass die Größe der höchst betroffenen Flächen begrenzt bleibt. Es soll also vermieden werden, dass eine etwaige Verkleinerung von weniger betroffenen Flächen zu Lasten der höher betroffenen Flächen erfolgt.

Die Berechnung erfolgt nach der 1. Fluglärmschutzverordnung vom 27.12.2008 und der Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen vom 19.11.2008 (AzB '08) mit denselben Ausgangsdaten (Datenerfassungssystem) wie der für den Flughafen Frankfurt mit Rechtsverordnung vom 30.09.2011 festgelegte Lärmschutzbereich und ebenso unter Anwendung der sog. 3 Sigma Regelung.

2. Monitoring der Lärmobergrenze

Es wird regelmäßig untersucht, ob der Flugbetrieb zum und vom Flughafen Frankfurt Main die Lärmobergrenze einhält. Hierfür wird jährlich ein entsprechender Monitoringbericht vorgelegt. Geprüft wird

- a.) ob der Flächeninhalt von 22.193 ha von der für die sechs verkehrsreichsten Monaten des jeweils vergangenen Jahres eingeschlossenen Fläche der Isophone von $L^* = 55$ dB(A) erreicht oder überschritten wird
- b.) ob der Flächeninhalt von 8.815 ha von der für die sechs verkehrsreichsten Monaten des jeweils vergangenen Jahres eingeschlossenen Fläche der Isophone von $L^* = 60$ dB(A) erreicht oder überschritten wird.
- c.) der Umsetzungsstand von ggf. vorgesehenen Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Lärmobergrenze.
- d.) wie sich anhand einer Abschätzung unter Nutzung des verfügbaren Kenntnisstands die unter Ziffer III.2. a) und b) benannten Flächeninhalte innerhalb eines Zeitraums von bis zu fünf Jahren voraussichtlich entwickeln werden.

Einzelheiten zur Berechnung werden im Technischen Anhang festgelegt. Der Monitoringbericht wird veröffentlicht. Dem Monitoringbericht wird eine Stellungnahme des Umwelt- und Nachbarschaftshauses (UNH) zur fachlichen Plausibilität der wesentlichen Aussagen beigelegt.

3. Verfahren zur Einhaltung der Lärmobergrenze

Durch die jährliche Überprüfung der Flächen und die vorausschauende Abschätzung der zukünftigen Entwicklung der Flächeninhalte soll vermieden werden, dass es je zu einer Überschreitung der Lärmobergrenze kommt. Mit diesen vorausschauenden Elementen soll

rechtzeitig im Voraus erkennbar werden, ob Handlungsbedarf entsteht, um die Lärmobergrenze einzuhalten.

Sollte es wider Erwarten dennoch zu einer Überschreitung der Grenze kommen, wird für den Fall einer festgestellten oder für das laufende Jahr absehbaren Überschreitung folgendes Verfahren vorgesehen:

- a.) Es werden von den Beteiligten der Luftverkehrswirtschaft innerhalb von höchstens 6 Monaten geeignete technische sowie betriebliche Möglichkeiten geprüft, wie eine zukünftige Überschreitung vermieden werden kann und ein entsprechender Bericht vorgelegt.
- b.) In der Steuerungsgruppe wird im Einvernehmen vereinbart, welche dieser möglichen Maßnahmen umgesetzt werden, ggfs. die Prüfung weiterer Maßnahmen einvernehmlich beschlossen.
- c.) Sollte es dennoch zu einer zweimaligen, aufeinander folgenden Überschreitung der Lärmobergrenze kommen und die Wiedereinhaltung nicht unmittelbar absehbar sein, behalten sich alle Beteiligten unter Aufrechterhaltung ihrer Rechtsposition vor, die erforderlichen Maßnahmen außerhalb des Bündnisses zu ergreifen, um die Einhaltung der Lärmobergrenze sicherzustellen.

IV. Gemeinsame Verantwortung für die kontinuierliche Entwicklung von Lärminderungsmaßnahmen

Neben dem gemeinsamen Ziel, die Lärmobergrenze einzuhalten, sind sich die Partner der Verantwortung bewusst, kontinuierliche Lärmschutzmaßnahmen zu prüfen. Dazu hatte die Mediation unter der Überschrift „Anti-Lärm-Paket“ beispielhaft gefordert, dass verstärkt lärmarme An- und Abflugverfahren angewandt werden sollten, dass lärmoptimierte Flugrouten zu nutzen seien (Minimum Noise Routes), dass wirtschaftliche Anreize zur Förderung eines schnelleren Flottenrollovers umgesetzt werden sollen.

Seit dem konnten gemeinsam auf freiwilliger Basis eine erhebliche Zahl von Maßnahmen erfolgreich umgesetzt werden. Die seit einigen Jahren insbesondere im Expertengremium Aktiver Schallschutz (ExPASS) des FFR angesiedelten Tätigkeiten zur Prüfung und Entwicklung von aktiven Schallschutzmaßnahmen sollen als dauerhafter, stetiger Prozess zur Identifikation und Erschließung möglicher Lärmreduktionspotenziale fortgeführt werden. Die Arbeiten erfolgen nach einem inzwischen in den zuständigen Organisationen und Gremien anerkannten Kriterienkatalog, der auch Fragen wie z.B. den Vorrang der Entlastung von Höchstbetroffenen und die Behandlung besonderer Lärmschwerpunkte beinhaltet. Zur Festlegung möglicher Schwerpunkte und Bewertung der bisherigen Entwicklung der Lärmwirkungen in der Region sollen u. a. die vom UNH regelmäßig für die Region erstellten Auswertungen herangezogen werden, z.B. mittels eines Index, in dem die Lärmwirkung und Bevölkerungsdichte berücksichtigt werden sowie weiter gefasste Betroffenheitsbereiche.

Auf dieser Grundlage werden alle 5 Jahre einvernehmliche Empfehlungen und mögliche Umsetzungsschritte zu Maßnahmen des Lärmschutzes entwickelt und in einem Bericht zusammengefasst.

Dieser Bericht und die vom UNH erstellten Auswertungen werden veröffentlicht.

V. Gremien sowie Grundsätze der Entscheidungsfindung im Bündnis

Unter Leitung des HMWEVL wird ein Steuerungskreis eingerichtet, der mindestens einmal jährlich tagt. Entscheidungen im Steuerungskreis werden einvernehmlich getroffen. Er setzt sich aus Vertretern der folgenden Institutionen zusammen: HMWEVL, Fraport, Fluglärmkommission Frankfurt, den Homebase Carriern Deutsche Lufthansa, Condor sowie dem Forum Flughafen und Region.

Der Steuerungskreis entscheidet über:

- die Abnahme des jährlichen Monitoringberichts
- mögliche Maßnahmen mit dem Ziel der Einhaltung der Lärmobergrenze nach Ziffer III.3 b.)
- die Agenda, Schwerpunktsetzungen und Ergebnisse des in Ziffer IV. beschriebenen Vorgehens zu Lärminderungsmaßnahmen im Einvernehmen mit der für Frankfurt zuständigen Flugsicherungsorganisation (Deutsche Flugsicherung) einschließlich der Abnahme des diesbezüglichen spätestens alle 5 Jahre zu erstellenden Berichts.
- Festlegungen nach Ziffer VII. c.)
- eine etwaige Änderung der Zusammensetzung des Steuerungskreises.
- Für den Fall erheblicher Änderungen von Rahmenbedingungen, die sich auf Inhalte dieses Papiers auswirken, entscheidet der Steuerungskreis einvernehmlich und unter Wahrung der Zielsetzungen der Lärmobergrenze über erforderliche Anpassungen. Dies gilt auch im Fall von Änderungen des geltenden Rechts auf EU- oder nationaler Ebene, an die das Land Hessen gebunden ist bzw. im Fall einer sonstigen Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen durch das Land Hessen.

Die fachlichen Arbeiten zur Umsetzung der regelmäßigen Aufgabenstellungen erfolgen, soweit nichts anderes entschieden wird, im Expertengremium Aktiver Schallschutz und dessen Arbeitsgruppen.

VI. Grundsätze der Zusammenarbeit

Es besteht das gemeinsame Verständnis, dass dieses Papier den Weg beschreibt, wie das von allen Bündnispartnern angestrebte Ziel einer Begrenzung des Fluglärms am Flughafen Frankfurt Main auf freiwilliger Basis erreicht werden kann. Das Bündnis begründet keine Rechte und Pflichten im juristischen Sinne. Das beinhaltet, dass das Bündnis und der Verbleib darin jeweils freiwillig erfolgen. Das Bündnis ist jedoch Ausdruck eines gemeinsam getragenen Willens, in konstruktiver Zusammenarbeit einen weiteren Schritt zur Lärmentlastung der Flughafenanwohner zu realisieren.

VII. Technischer Anhang zum Monitoring:

a.) Berechnungsverfahren

Es werden die unter III. 1. benannten Flächen berechnet.

Die Isophonen des L^* auf Basis der sechs verkehrsreichsten Monate des jeweils vergangenen Jahres werden gemäß der Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen vom 19.11.2008 (AzB '08) berechnet. Da alle relevanten Details des Verkehrs innerhalb der sechs verkehrsreichsten Monate des vergangenen Jahres bekannt sind, ist eine Berechnung des Zuschlags für die Streuung der Nutzungsanteile der jeweiligen Betriebsrichtungen („Sigma-Regelung“) nicht vorgesehen. Deswegen wird der Ergebnisparameter L^* , wie er in der Gleichung 1 unter Ziffer 3 der AzB '08 definiert ist, für die Berechnung der eingeschlossenen Flächen der Isophone von $L^* = 55$ dB(A) und $L^* = 60$ dB(A) verwendet. Als Toleranzbereich werden bezüglich Ziffer III. 3 c.) maximal + 2 % gegenüber den unter Ziffer III. 1. bezeichneten Flächengrößen festgelegt.

b.) DES

Für die Berechnungen wird auf das Datenerfassungssystem zurückgegriffen, das von der Flughafenbetreiberin auch für die Berechnungen nach der Nebenbestimmung 5.1.7 des Planfeststellungsbeschlusses verwendet wird. Es werden alle An- und Abflugbewegungen der 6 verkehrsreichsten Monate gemäß der tatsächlichen Verteilung auf die An- und Abflugstrecken verwendet.

c.) Verwendete Lärmemissionsdaten

Grundsätzlich werden die Daten aus der AzB '08 verwendet. Die Immissionsituation des vergangenen Jahres soll sich jedoch möglichst realistisch in den Berechnungsergebnissen widerspiegeln. Die in der AzB '08 für die jeweiligen Flugzeugklassen hinterlegten Emissionsdaten entstammen weitestgehend der AzB '99 und sind somit für neuere, aktuell verkehrende Flugzeuge nicht immer repräsentativ.

Verkehren im jeweilig vergangenen Jahr Luftfahrzeuge in signifikanter Anzahl, die sich deutlich von den Emissionsannahmen der jeweiligen Flugzeugklassen der AzB '08 unterscheiden, so sind diese Unterschiede zu berücksichtigen. Hierbei sind verbindliche Ab- oder Zuschläge gegenüber dem jeweiligen Referenzwert für den Start oder die Landung auf Basis von verfügbaren Messdaten der Fraport aus den kontinuierlichen Fluglärmmessungen gem. § 19a LuftVG zu ermitteln oder, falls diese nicht in ausreichendem Umfang vorliegen, sind vergleichbare Datenquellen heranzuziehen. Hierzu können z.B. Zertifizierungsdaten oder sonstige Daten von Herstellern, Messdaten anderer Standorte gehören. Ziel ist die anhand der verfügbaren Daten bestmögliche Abbildung der Lärmbelastung, wobei im Falle von Unsicherheiten im Zweifel ein konservativer Wert anzusetzen ist, um Risiken einer Unterschätzung der Emissionen zu vermeiden.

d.) Umgang mit neuen Flugzeugmustern

Eine Luftverkehrsgesellschaft, die in Frankfurt Flugzeuge stationiert hat oder stationieren will, kann um Auskunft ersuchen, wie sich ein zukünftiges, noch nicht regelmäßig verkehrendes Flugzeugmuster gegenüber den Standard-Emissionswerten darstellen würde, dessen zukünftiger Einsatz in Frankfurt erwogen wird, um sie beim Beschaffungsprozess zu unterstützen. Diese Werte werden bei den Berechnungen mindestens angenommen.

Die Ermittlung erfolgt als bestmögliche Schätzung wie unter c.) beschrieben. Die Unsicherheiten aufgrund fehlender Datengrundlagen können jedoch erheblich größer sein als bei bereits regelmäßig verkehrenden Flugzeugen. Die Werte sind daher so konservativ anzusetzen, dass eine spätere Unterschätzung der tatsächlichen Immission bei der Ermittlung der Einhaltung der Lärmobergrenze ausgeschlossen wird. Liegen selbst die mindestens einzuhaltenden Zielwerte der Hersteller für die Zertifizierungsdaten gemäß ICAO Annex 16 noch nicht vor, kann keine Abschätzung und Festlegung von Mindestwerten erfolgen.

e.) An- und Abflugverfahren

Aktive Schallschutzmaßnahmen (An- und Abflugverfahren) sollen berücksichtigt werden, insoweit die Effekte in einer Berechnung dargestellt werden können und nicht bereits durch die standardmäßige Anwendung der AzB abgebildet sind.

f.) Umgang mit Änderungen der bundesrechtlichen Berechnungsvorschriften oder sonstigen Änderungen an Regelwerken zur Berechnung von Fluglärm

Die Lärmobergrenze ist eine langfristig ausgerichtete Maßnahme. Daher wird beim Monitoring ggf. zukünftig zu vereinbaren sein, wie mit etwaigen Änderungen der für das Monitoring relevanten Regelwerken umzugehen ist. Gemeinsames Verständnis und Ziel ist hierbei, dass die Berechnungen für das Monitoring sich so weit wie möglich an dem jeweils gültigen Regelwerk für Lärmberechnungen zum Vollzug des Fluglärngesetzes orientieren und dabei möglichst zutreffend die tatsächliche Lärmbelastung in der Region abbilden. Die Berechnungsvorschriften in diesem Anhang werden dann ggf. entsprechend aktualisiert. Unberührt von solchen Anpassungen bleibt die Festlegung, dass die Überprüfung der Lärmobergrenze anhand der realen, tatsächlichen Verteilung der Flugbewegungen in den 6 verkehrsreichsten Monaten erfolgt. Ebenso bleiben die in Ziffer III. 1 (Definition der Lärmobergrenze) festgelegten Flächeninhalte von dem etwaigen Wechsel der Berechnungsvorschrift unberührt.

g.) Verfahren und Verantwortlichkeiten

Das Monitoring erfolgt in Verantwortung des HMWEVL gemäß der unter V. genannten Zuweisung der regelmäßigen fachlichen Arbeiten. Fraport soll hierfür dem HMWEVL jeweils im 2. Quartal entsprechende Berechnungen unter Beschreibung der Vorgehensweise vorlegen. Diese werden geprüft und in die Arbeitsgruppe Lärmberechnung/Monitoring zur Beratung eingebracht. Gleiches gilt für die unter c.) bis f.) ggf. erforderlichen Arbeiten. Ziel ist ein gemeinsamer Entwurf eines jährlichen Monitoringberichts, der einvernehmlich abgestimmt dem Steuerungskreis Lärmobergrenze vorgelegt wird.