



An den Grossen Rat

19.5489.02

WSU / P195489

Basel, 23. Februar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 22. Februar 2022

Anzug Lorenz Amiet und Konsorten betreffend Überschreitung der maximalen Südanflugquote: Umgehende Überprüfung des 5 Knoten-Regimes durch die Flugsicherheitsbehörde

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Dezember 2019 den nachstehenden Anzug Lorenz Amiet und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Die Piste 15 des EuroAirports (EAP) wird aus Sicherheitsgründen nicht mehr für Landungen benützt, sobald die durchschnittliche Rückenwindkomponente 5 Knoten übersteigt. Die Landungen werden in diesem Fall auf die Piste 33 verlegt (sog. Südanflug). Für den Fall, dass während eines Kalenderjahres mehr als 10% der Landungen im Südanflug erfolgen, nehmen die französischen und die schweizerischen Luftfahrtbehörden gemäss einer Vereinbarung aus dem Jahr 2006 Konsultationen mit dem Ziel auf, Massnahmen zu treffen, um den Anteil der Südlandungen wieder unter den Schwellenwert von 10 Prozent zu bringen.

Die Grundlagen für die erwähnte Vereinbarung stammen aus dem Jahre 2001. Damals waren Winde aus Westen vorherrschend. Seither ist eine sukzessive Verschiebung der Windrichtung von Südwesten nach Norden festzustellen. Diese Tendenz war vor allem in den letzten fünf Jahren zu beobachten. Die Verschiebung hat zu einer Zunahme der Südlandungen geführt: Während die Quote 2016 noch bei 5.9% lag, überstieg sie 2017 (10.3%) und 2018 (11%) den vereinbarten Maximalwert. Ein Ende dieses Trends ist nicht abzusehen: Ende August 2019 lag die Quote bei 10.7%.

Aufgrund dieser Ausgangslage ist die in der Vereinbarung vorgesehene Massnahmenprüfung umgehend an die Hand zu nehmen. Namentlich drängt sich eine Überprüfung im Hinblick auf eine Anpassung der 5 Knoten-Regelung für die zurzeit maximal zulässige Rückenwindkomponente auf. Im Rahmen einer Sicherheitsüberprüfung ist zu klären, ob im konkreten Fall des EuroAirports eine erhöhte zulässige Rückenwindkomponente definiert werden kann. Dabei ist auch der Umstand zu berücksichtigen, dass moderne Flugzeugtypen über eine Zertifizierung für wesentlich höhere Rückenwindkomponenten verfügen.

Bei der Festlegung der maximalen Rückenwindkomponente und damit der Grundlagen für die Umstellung von Nord- auf Südlandungen handelt es sich ausschliesslich um Fragen der Flugsicherheit, die in den Zuständigkeitsbereich der Flugsicherheitsbehörden fallen. Die regelmässig an den EuroAirport oder an dessen Verwaltungsrat herangetragene Forderung, die Südlandequote zu reduzieren, ist deshalb nicht zielführend. Vielmehr müssen sich die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt gemeinsam beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation resp. beim zuständigen Bundesamt für Zivilluftfahrt dafür einsetzen, dass die vorgesehene Massnahmenprüfung mit den französischen Behörden endlich umgehend in Angriff genommen werden.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt wird deshalb aufgefordert, das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation sowie das Bundesamt für Zivilluftfahrt

aufzufordern, mit den französischen Zivilluftfahrtbehörden umgehend und mit hoher Priorität eine Erhöhung der maximal zulässigen Rückenwindkomponente für Starts und Landungen auf der Piste 15 zu prüfen.

Ein gleichlautender Vorstoss wird im Landrat des Kantons Basel-Landschaft eingereicht.

Lorenz Amiet, Andrea Elisabeth Knellwolf, Christophe Haller, André Auderset

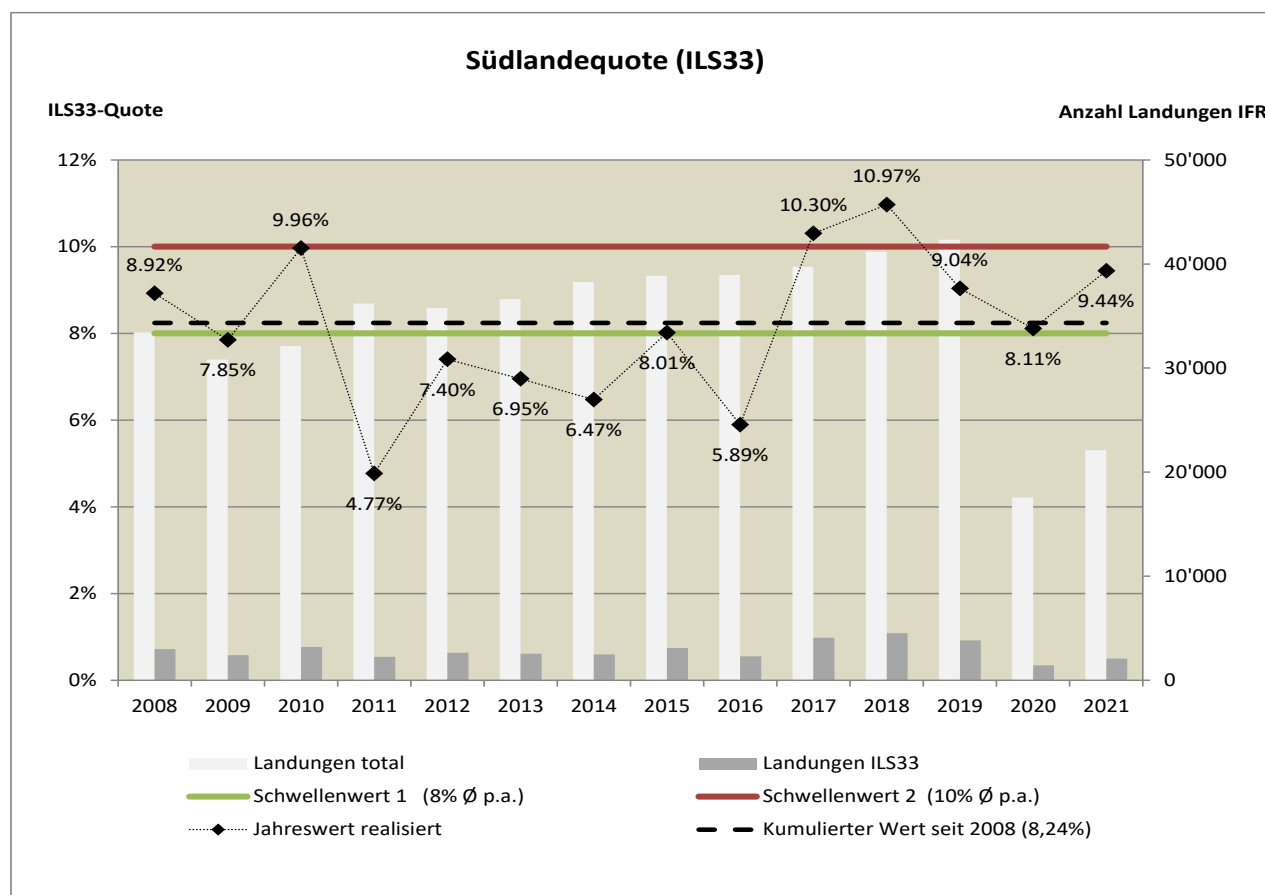
Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Sachlage

Die Nutzungsvereinbarung zwischen den Zivilluftfahrtbehörden der Schweiz und Frankreich zum ILS 33¹ regelt die sichere Abwicklung von Landungen unter Berücksichtigung des Lärmschutzes. Dabei ist festgelegt, dass Flugzeuge hauptsächlich aus dem Norden landen (Piste 15). Anflüge aus Süden (Piste 33) sind nur erlaubt, wenn eine durchschnittliche Rückenwindkomponente von mehr als 5 Knoten (9 km/h, inklusive Böen von bis zu 10 Knoten) vorherrscht. Definiert sind für die jährliche Südlandequote eine untere Grenze 8% aller Landungen nach Instrumentenflugregeln (IFR), bei deren Überschreitung die Gründe von den beiden Zivilluftfahrtbehörden vertieft analysiert werden müssen, sowie eine obere Grenze von 10% aller IFR-Landungen, bei deren Überschreitung die Zivilluftfahrtbehörden Massnahmen über die Rückführung des Werts eruieren.

Die Entwicklung der Südlandequote seit Inbetriebnahme des Instrumentenlandesystems für die Piste 33 (früher Piste 34) zeigt die nachfolgende Abbildung.

¹ Abkommen zwischen der DGAC und BAZL über die Pistennutzungsbedingungen und die Kontrolle der Massnahmen zur Minderung der Umwelt-Auswirkungen des Betriebes eines ILS auf Piste 34 des Flughafens Basel-Mulhouse vom 10. Februar 2006.



Es lässt sich feststellen, dass die in jüngerer Zeit (Jahre 2017 bis 2021) verzeichneten Werte auf dem Niveau der ersten Betriebsjahre (2008 bis 2010) liegen. In diesen beiden Perioden lag die Südlandequote im Schnitt bei 9,32% und damit eher bei der oberen Grenze. Dabei zeigt sich zwischen 2018 und 2021 wiederum eine Schwankung zwischen den beiden definierten Schwellwerten. Die im Jahr 2018 festgestellte problematische Lage in Bezug auf die Südlandungen hat sich in den Jahren 2019 und folgende nicht mehr gleichartig gezeigt. In den Jahren 2011 bis 2016 waren die Werte stets unter 8%. Das Jahr 2011 ist als Ausnahme zu betrachten, weil in diesem Jahr die Hauptpiste während dreier Monate im Frühsommer wegen Sanierungsarbeiten gesperrt war. Kumuliert über den Gesamtzeitraum 2008 bis 2021 liegt die Südlandequote bei 8,24%.

Die Zivilluftfahrtbehörden sind in den bisher durchgeführten Analysen durchwegs zum Schluss gekommen, dass die Nutzung des ILS 33 korrekt durch die Windsituation und die einzuhaltenden Sicherheitsbedingungen am EuroAirport bestimmt wurde. Die Zunahme der Werte in den Jahren seit 2017 hängt damit zusammen, dass in der jüngeren Vergangenheit in der Tendenz häufiger und anhaltender Wind aus nördlichen Richtungen vorherrschte als zu früheren Zeiten. Entsprechende Verschiebungen lassen sich im Vergleich der Windrosen-Verteilungen systematisch beobachten. Die Analyse bestätigen, dass das ILS 33 an den Tagen und während der Zeiten in Betrieb war, an welchen durch Météo-France Nordwinde vorhergesagt oder effektiv gemessen wurden, welche eine durchschnittliche Rückenwindkomponente von mehr als 5 Knoten (9 km/h, inklusive Böen von bis zu 10 Knoten) für landende Flugzeuge auf der Piste 15 bewirkten. Die Berichte der DGAC und des BAZL zur Überprüfung der ILS 33-Nutzung sind auf der Web-Site des EuroAirport einsehbar.²

² Link: <https://www.euroairport.com/de/euroairport/umwelt/flugbewegungen/ils33/berichte-benutzung-ils33.html>.



Fluglärmentwicklung Bereich Südanflug ILS 33

Bei der Fluglärmentwicklung in den Gebieten, die von Südanflügen in erster Linie betroffen sind (Binningen, Basel Neubad) zeigt sich, dass seit der Inbetriebnahme des ILS 33 die Lärmbelastung am Tag nahezu auf gleichem Niveau geblieben ist. In den Nachtstunden hat es hingegen eine Zunahme der gemessenen Fluglärmwerte gegeben, die ab den Jahren 2015 / 2016 mit dem deutlichen Anstieg der Verkehrsmenge insgesamt und speziell zwischen 22 und 24 korrespondiert. Dabei lagen allerdings die Werte immer unter den relevanten Grenzwerten. Der Rückgang der Werte im Jahr 2020 spiegelt den erheblichen Verkehrseinbruch infolge der COVID-19-Pandemie. Ausnahme bildet im Jahr 2020 der Zeitraum von 5 bis 6 Uhr mit höheren gemessenen Lärmwerten als im Vorjahr. Ursächlich ist, dass bei gesamthaft weniger Verkehr häufiger Nordwindlagen am frühen Morgen zu verzeichnen waren und damit mehr auf die Südlanderoute ausgewichen wurde. In dieser Zeit sind es ausschliesslich ankommende Flüge der Expressfracht, die von der Pandemie nicht betroffen ist. Prinzipiell ist darauf hinzuweisen, dass bei Fluglärmwerten unter 40 dB(A) feststellbare Variationen sehr stark von einzelnen Lärmereignissen abhängen. Systematische Trendausagen sind daher schwierig. Angesichts der Belastungszunahme bis 2019 in den kritischen Nachtzeiten hat der Flughafen unterdessen neue Betriebsregeln festgelegt, womit geplante Starts nach 23 Uhr verboten sind und in der Zeit zwischen 22 und 6 Uhr strengere Lärmanforderungen an die eingesetzten Flugzeuge gelten. Diese Regelungen sind per 1. Februar 2022 in Kraft getreten. Wir verweisen an dieser Stelle im Übrigen auch auf unser Schreiben Nr. 22.0075.01 vom 26. Januar 2022 zum Fluglärmbericht für die Jahre 2019 und 2020.

2. Stand

Bereits im Januar 2019 hatte der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) darum gebeten, sämtliche Aspekte des Südanflugregimes inklusive einer allfälligen Anpassung der 5-Knoten Regelung zu prüfen. Wie von den Anzugstellenden postuliert, hat in der Folge der Regierungsrat über das zuständige Departement zusammen mit der zuständigen Direktion in BL im Laufe des Jahr 2019 beim BAZL dann nochmals zur Entwicklung der Südlandequote am EAP interveniert.

Das BAZL hat in daraufhin Ende 2019 und Anfang 2020 Gespräche mit der DGAC / DSNA (Direction de la sécurité de la navigation aérienne) geführt, um Wege zu finden, wie die 5-Knoten-Regelung abgeschwächt bzw. der zulässige Maximalwert angehoben werden könnte, ohne die Bedingungen der Flugsicherheit zu verletzen. Wie schon bei der Einführung des ILS 33 erläutert worden war, wurde in den Diskussionen nochmals deutlich gemacht, dass eine durchschnittliche Rückenwindkomponente von 5 Knoten für die Flugsicherungsstellen der Wert ist, bei dem genügend Marge besteht, um die möglichen unterschiedlichen Windsituationen (konkrete Windrichtung; Auftreten von Böen in unterschiedlichen Höhen) und Betriebssituationen (bestimmt durch Anflugdichte, Flugzeugtypen, übriger Verkehr) sicher zu beherrschen. Die technische Zertifizierung der Flugzeuge ist dabei nur ein Faktor. Die französischen Stellen haben ausserdem dargelegt, dass die Regelung, die den Richtlinien der internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO)³ entspricht, in Frankreich auf Gesetzesstufe festgelegt ist und auf allen Flughäfen in Frankreich Gültigkeit hat. Von daher besteht für Frankreich kein Raum zu einer Anpassung der Regelung im Falle des EuroAirport.

Das BAZL hat Abklärungen auch bei der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) vorgenommen.⁴ Die Haltung Frankreichs wird im Rahmen der Vorgaben der EASA bestätigt. Die EASA hat nun auch per Ende Januar 2022 die Empfehlung der ICAO in striktes europäisches Recht übernommen, das in den Mitgliedstaaten und damit auch in Frankreich umzusetzen ist. Der EASA-Entscheid (2020/008/R) stützt sich auf die entsprechende EU-Verordnung 2020/469. In diesem Rahmen gilt strikt, dass die Lärmbekämpfung bei der Festlegung der Pistenrichtung kein bestimmender Faktor sein darf, falls die Rückenwindkomponente inkl. Böenspitzen den Wert von 5 Knoten übersteigt.

Vor diesem Hintergrund stellt das BAZL fest, dass eine Anhebung der 5-Knoten-Regelung in der Nutzungsvereinbarung zum ILS 33 ausgeschlossen ist. Sofern sich die Veränderung in den meteorologischen Verhältnissen mit häufigerem Auftreten anhaltender Nordwindlagen, die im Übrigen auch an anderen Flughäfen (z.B. Altenrhein) beobachtet wird, fortsetzt, bliebe nach Auffassung des BAZL nur der Weg einer grundsätzlichen Diskussion über die Nutzungsvereinbarung zum ILS 33. Solches wäre im Hinblick auf das Funktionieren des Gesamtsystems der Pistennutzung äusserst anspruchsvoll und könnte u.U. sehr unerwünschte Effekte provozieren, etwa die Forderung einer grundlegenden Erhöhung der Verkehrsanteile im Süden des Flughafens.

3. Fazit

Es ist festzustellen, dass die nun auch europäisch festgelegte Regelung zur erlaubten maximalen Rückenwindkomponente bei Landungen den Flugsicherungsbehörden keinen Handlungsspielraum lässt für Anpassungen der ILS33-Nutzungsvereinbarung in Bezug auf die 5-Knoten-Schwelle als auslösende Determinante für die Aktivierung des Südanflugregimes. Insofern lässt sich das Anliegen in der Form, wie es der Anzug formuliert, nicht realisieren. Es bleibt aber das Ziel für den Regierungsrat, dass die Südlandequote nicht systematisch über dem Wert von 10 % liegt. Mit dem BAZL und dem Flughafen wurde unterdessen vereinbart, dass nochmals eine Auslegeordnung erfolgen soll, welche sonstigen Mitigationsmassnahmen denkbar sind und welche weiteren Möglichkeiten bestehen, die dazu führen, dass die festgelegten Schwellen für die Südlandungen eingehalten werden können. Dies muss auch im Kontext der übrigen Massnahmen zur Beschränkung der Fluglärmbelastung am EAP betrachtet werden. Der Regierungsrat wird dazu im Rahmen der Fluglärmberichterstattung informieren.

³ ICAO PANS ATM Doc 4444, 16th edition, 2016, sections 7.2.4 and 7.2.6.

⁴ Die Schweiz ist aufgrund des bilateralen Luftverkehrsabkommens der Schweiz mit der EU Mitglied der EASA.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, den Anzug Lorenz Amiet und Konsorten betreffend Überschreitung der maximalen Südanflugquote: Umgehende Überprüfung des 5 Knoten-Regimes durch die Flugsicherheitsbehörde abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin