



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK)

An den Grossen Rat

23.1480.02

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission
Basel, 10. April 2024

Kommissionsbeschluss vom 10. April 2024

Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

**zum Bericht über den Stand der Bemühungen zur Verminderung
der Fluglärmbelastung in den Jahren 2021 und 2022**

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat gemäss den Richtlinien über Massnahmen betreffend den Fluglärm aus dem Betrieb des Flughafens Basel-Mulhouse jährlich über den Stand der Bemühungen zur Verminderung der Fluglärmbelastung. Er stützt sich dabei auf die Berichte der Fluglärmkommission, welche die Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft seit ihrer Einsetzung im Jahr 2001 berät. Vertreten sind in der Fluglärmkommission die zuständigen Behörden, die Bevölkerung und Akteure des EuroAirport. Der Regierungsrat kommentiert die Berichte der Fluglärmkommission und legt sie dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vor.

Bei den Berichten der Fluglärmkommission über die Jahre 2021 und 2022 gilt es zu berücksichtigen, dass der Flugverkehr im ersten Berichtsjahr aufgrund der Covid-19-Pandemie stark eingeschränkt war. Ab dem Frühjahr 2022 nahm er auch am EuroAirport wieder stark zu. Verzeichnete der EuroAirport im Jahr 2021 64'031 Flugbewegungen und 3.6 Millionen Passagiere, waren es 2022 83'783 Flugbewegungen und 7.1 Millionen Passagiere. Der Frachtverkehr verzeichnete in den Pandemiejahren keine wesentlichen Schwankungen.

Die Fluglärmbelastung sinkt oder steigt mehr oder weniger parallel zu den Flugbewegungen. Im Jahr 2022 lagen die Fluglärmwerte tagsüber (zwischen 6 und 22 Uhr) unter jenen des bezüglich Flugbewegungen (99'313) und Passagieraufkommen (9.1 Millionen) bisherigen Rekordjahrs 2019. In den drei Nachtstunden (22 bis 24 Uhr und 5 bis 6 Uhr) erreichte die Lärmbelastung allerdings nahezu wieder das Niveau von 2019.

Der Regierungsrat bezeichnetet bei den künftigen Bemühungen zur Verminderung der Fluglärmbelastung das Verbot von geplanten Starts nach 23 Uhr, die Regelung der Südlandungen und den Lärmvorsorgeplan des EuroAirport als massgebende Punkte. Er versucht, seinen Einfluss im Verwaltungsrat geltend zu machen. Für den Schutz der Menschen vor dem Fluglärm ist in der Schweiz aber grundsätzlich der Bund zuständig. Dieser definiert die Immissionsgrenzwerte und ist auch für deren Einhaltung zuständig. Betreffend Abwicklung des Flugverkehrs gelten am EuroAirport die Bestimmungen der französischen Luftfahrtbehörden und europäische Regeln.

2. Kommissionsberatung

Der Grosse Rat hat den *Bericht über den Stand der Bemühungen zur Verminderung der Fluglärmbelastung in den Jahren 2021 und 2022* der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) am 6. Dezember 2023 zur Vorberatung überwiesen. Die UVEK setzte sich an ihren Sitzungen vom 22. November 2023 und 31. Januar 2024 mit dem Geschäft auseinander. Den vorliegenden Bericht verabschiedete sie am 10. April 2024.

Da das Jahr 2021 pandemiebedingt als ausserordentlich bezeichnet werden muss, analysierte die UVEK schwerpunktmässig die Entwicklung des Fluglärms im Jahr 2022.

2.1 Fluglärm in den beiden ersten Nachtstunden (22 bis 24 Uhr)

Die in Bezug auf den Fluglärm grösste Herausforderung für den EuroAirport ist die steigende Belastung in den beiden ersten Nachtstunden. Sind die Fluglärmwerte an den in Flughafennähe liegenden Messstationen in den letzten zehn Jahren zwischen 6 und 22 Uhr einigermassen konstant geblieben, haben sie zwischen 22 und 24 Uhr deutlich zugenommen.

Schon vor den Pandemiejahren haben die Flugbewegungen in den beiden ersten Nachtstunden überproportional zugenommen. Zurückzuführen ist diese Entwicklung im Wesentlichen auf das Geschäftsmodell der den EuroAirport anfliegenden Fluggesellschaften. Sie fliegen pro Tag mehrere, in der Regel vier Rotationen (Hin- und Rückflug zwischen Basel und der Destination). Sie bringen am Abend die am EuroAirport stationierten Flugzeuge zurück nach Basel und fliegen die nicht in Basel stationierten von Basel weg. Je mehr Flugzeuge sich im Verlauf eines Tages eine Verspätung einhandeln, desto stärker ist die Kumulation von Flugbewegungen zwischen 22 und 24 Uhr. Mit

Verspätung in Basel eintreffende Maschinen fliegen auch verspätet nochmals ab. Und dies wiederum kann andere geplante Starts verzögern.

Seit dem 1. Februar 2022 gilt auf Initiative der Schweizer Vertretung im Verwaltungsrat ein Verbot von geplanten Starts für gewerbliche Flüge zwischen 23 und 24 Uhr und für Starts und Landungen von besonders lauten Flugzeugen zwischen 22 und 24 Uhr. Die Zahl der Starts in der zweiten Nachtstunde hat im Jahr 2022 denn auch deutlich abgenommen. Dies allerdings mit der zu erwartenden Folge, dass sie in der ersten Nachtstunde entsprechend gestiegen ist. Die stärkere Konzentration von Starts zwischen 22 und 23 Uhr hat zudem die unerwünschte Folge, dass weniger Starts nach Norden möglich sind, da gleichzeitig aus Nordrichtung gelandet wird. Die Starts in Richtung Süden haben vor allem im Zeitfenster 22.45 bis 23.15 Uhr stark zugenommen.

Unbefriedigend ist auch die von den französischen Zivilluftfahrtbehörden vorgegebene Handhabung des Verbots von geplanten Starts nach 23 Uhr. Als Startzeitpunkt gilt nicht der Moment des Abhebens (take off; heure piste), sondern das Zurückstossen des Flugzeuges vom Gate (block off; heure bloc). Dies bedeutet, dass auch nach 23 Uhr noch zahlreiche Flugzeuge mit block off kurz vor 23 Uhr abheben. Deshalb hat die Fluglärmbelastung nach 23 Uhr nicht im erwarteten Ausmass abgenommen, sondern liegt an den meisten Messstationen wieder auf dem Niveau der Jahre vor Corona. Zwischen 23 Uhr und 23.15 Uhr hat die Lärmelastung im Süden des Flughafens verglichen mit dem Jahr 2019 sogar zugenommen.

Der Regierungsrat hat gemäss seiner Stellungnahme zum Bericht der Fluglärmkommission gegenüber dem EuroAirport und den französischen Zivilluftfahrtbehörden seine Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass bei der Umsetzung des Verbots von geplanten Starts nach 23 Uhr der Zeitpunkt des take off massgebend sein sollte. Bezüglich der Lärmelastung in der ersten Nachtstunde begrüßt er die weiteren Bestrebungen des EuroAirport, dem nicht erwünschten Anstieg des Fluglärm in dieser Zeit zu begegnen. Die Lärmelastung muss aus Sicht Regierungsrat in allen Nachtstunden abnehmen und die Immissionsgrenzwerte müssen eingehalten werden.

Dass die Fluglärmkommission in ihrem Bericht über das Jahr 2021 festhält, mit dem Verbot von geplanten Starts nach 23 Uhr werde der nächtliche Fluglärm ab dem 1. Februar 2022 signifikant reduziert und die Immissionsgrenzwerte würden ab dann in der zweiten Nachtstunde eingehalten, erachtet die UVEK als vorschnell. Die Realität hat leider das Gegenteil bewiesen: Die Werte liegen 2022 nicht unter jenen des letzten Jahres vor Corona. Die UVEK stuft es als störend ein, wenn die Fluglärmkommission Prognosen als Tatsachen verkauft, und erachtet es für den EuroAirport als eher peinlich, wenn der Fluglärm trotz von ihm angekündigten Verbesserungen nicht abnimmt. Die zeitliche Differenz zwischen block off und take off stuft die Kommission als Konstruktionsfehler ein. Der Lärm entsteht bei Starts dann, wenn ein Flugzeug von der Piste abhebt und in die Höhe steigt. Die UVEK verlangt vom Regierungsrat, sich weiter und konsequent für eine generelle Lärmabnahme in den drei Nachtstunden einzusetzen. Die UVEK verlangt vom EuroAirport, seinen Flugbetrieb so zu organisieren, dass insbesondere während der drei Nachtstunden die Fluglärmelastung reduziert wird.

Diskutiert werden müssen aus Sicht der UVEK auch die Ausnahmeregelungen. Bei nicht durch die Fluggesellschaft verursachter Verspätung ist ein Start nach 23 Uhr nach wie vor erlaubt. Das Verbot von geplanten Starts nach 23 Uhr hat nun offenbar dazu geführt, dass die Zahl der Ausnahmewilligungen beim Linienverkehr 2022 auf etwa das Doppelte des Durchschnitts der letzten zehn Jahre gestiegen ist. Wann Ausnahmen bewilligt werden und wann nicht, ist in der Einschätzung der UVEK zu wenig klar geregelt. Weist die Flugsicherung einen Piloten wegen Überlastung des Luftraums oder aus meteorologischen Gründen an, mit dem Abflug zu warten, handelt es sich um einen externen Faktor. Macht eine Fluggesellschaft technische Gründe für einen verspäteten Abflug geltend, ist die Sachlage weniger eindeutig. Im Einzelfall kann dies berechtigt sein, es sollte aber die Ausnahme bleiben. Meldet eine Fluggesellschaft wiederholt technische Probleme an, sollte die Flugsicherung dies nicht akzeptieren, sondern als Selbstverschulden (mangelhafte Wartung) deklarieren. Nicht akzeptabel ist für die UVEK auch, wenn eine Fluggesellschaft einen unre-

alistischen Flugplan aufstellt, bei dem sich Verspätungen nicht verhindern lassen. Es muss transparenter werden, warum Ausnahmen gewährt werden. Technische Gründe sind aus Sicht der UVEK ein (zu) weit gefasster Begriff.

Insgesamt zeichnet die Situation einen chronisch überlasteten europäischen Flugraum und daraus kaum vermeidbare Probleme, auch hier in der Region des EuroAirport. Während bei den geplanten Starts ein erster Schritt (mit eindeutigem Nachbesserungspotenzial) unternommen werden konnte, sind Landungen während der Nachtstunden unbeschränkt möglich. Soll der Fluglärm insgesamt reduziert und verlässlich aus den Nachtstunden verlagert werden können, müssen die Flugbewegungen generell reduziert werden. Das ergibt sich auch aus den kantonalen und nationalen Klimazielen (1,5°-Bestimmung). Das verlangt nach grundlegenden Änderungen am Geschäftsmodell von Fluggesellschaften, Flughafen und im Reiseverhalten der Bevölkerung sowie in den Abläufen der Wirtschaft. Diesen Prozess gilt es anzustossen, kann aber nicht im Rahmen der Kenntnisnahme zum Fluglärmbericht erörtert werden.

2.2 Südlandungen

Gemäss Abkommen zwischen den Zivilluftfahrtbehörden der Schweiz (BAZL) und von Frankreich (DGAC) über die Nutzungsbedingungen für den Betrieb des Instrumentenlandesystems für Anflüge auf die Piste 33 (ILS 33) landen Flugzeuge am EuroAirport grundsätzlich aus Norden auf die Piste 15. Erst wenn die durchschnittliche Rückenwindkomponente einen Grenzwert von fünf Knoten übersteigt, wird aus Sicherheitsgründen aus Süden auf die Piste 33 gelandet. Dies ist mit einer höheren Fluglärmbelastung verbunden. Gemäss Abkommen müssen die Zivilluftfahrtbehörden ab einem Anteil von über 8% Südlandungen pro Jahr die Gründe vertieft analysieren, und ab Überschreitung einer Quote von 10% Massnahmen über die Rückführung des Werts eruieren.

Die Südlandequote ist in den letzten zehn Jahren trendmäßig gestiegen und betrug 2021 9.4% und 2022 11.5%. Nach dem Jahr 2018 wurde der obere Schwellenwert zum zweiten Mal überschritten. Die Analysen der Zivilluftfahrtbehörden kommen jeweils zum Schluss, dass die Überschreitungen auf die meteorologischen Verhältnisse, namentlich die vermehrten und länger anhaltenden Nordwindlagen (Bise) zurückzuführen sind. Das Mikroklima habe sich im Oberrheingebiet in den letzten Jahren verändert. Zu Südlandungen aus meteorologischen Gründen kommt es vor allem am späteren Nachmittag.

Der Regierungsrat nimmt die Entwicklung mit grosser Unzufriedenheit zur Kenntnis, zumal die Südlandequote auch 2023 deutlich über 10% gelegen haben dürfte. Er bezeichnet es als entscheidend, dass die mit der erhöhten Südlandequote verbundene zusätzliche Lärmelastung in den vom ILS33-Anflug betroffenen Gebieten reduziert wird und erwartet, dass die Zivilluftfahrtbehörden und der EuroAirport alle Möglichkeiten ausschöpfen, damit die definierten Schwellenwerte wieder eingehalten werden und ein Umgang mit den feststellbaren Veränderungen in Bezug auf die Bedingungen im Betrieb von ILS 33 gefunden wird.

In der UVEK hat die Feststellung der Fluglärmkommission, wonach nach wie vor gelte, «dass erreicht wird, dass die Südlandequote nicht systematisch über dem Wert von 8-10% liegt», die Frage ausgelöst, ob die geltende Bestimmung in Frage gestellt ist. Die Verwaltungsvereinbarung der Flugsicherungsbehörden der Schweiz und Frankreichs geht auf den Zeitpunkt der Einführung des Südlandesystems im Jahr 2006 zurück. Sie basiert auf der für die Flugsicherung massgebenden Rückenwindkomponente von fünf Knoten. Ohne Anpassung dieser Komponente dürften die Schwellenwerte allerdings höchstens in einzelnen Jahren eingehalten werden. Von französischer Seite wurde darauf offenbar bereits bei Einführung des ILS 33 hingewiesen.

Wie die UVEK aus dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt erfahren hat, machen sich EuroAirport und BAZL zwar Gedanken über eine Anpassung der 5-Knoten-Regel, allerdings handle es sich bei dieser um einen internationalen Standard im Luftraumrecht. Um davon abzuweichen, müsste die schweizerische, in erster Linie aber die französische Zivilluftfahrtbehörde ihr Einverständnis geben. Und davon sei derzeit nicht davon auszugehen, orientiert sich die französische

Behörde doch strikt am geltenden Regelwerk, das in innerfranzösisches Recht umgesetzt ist, um kein Präjudiz für andere französische Flughäfen zu schaffen.

Die UVEK verlangt wie der Regierungsrat, dass sämtliche Massnahmen zu Gunsten einer substantiellen Senkung der Südlandequote unternommen werden. Sie ruft in Erinnerung, dass es sich um ein relatives Mass handelt: sogar wenn die Quote sinken würde, die Flugbewegungen insgesamt umso mehr stiegen, so käme es u.U. zu einer Lärmmehrbelastung im Süden. Umso wichtiger ist bei tendenziell zunehmendem Flugverkehr eine strikte Einhaltung der Quote für den dichtbesiedelten Süden. Leider ist jedoch davon auszugehen, dass die Region weiterhin mit Überschreitungen der Schwellenwerte bei den Südlandungen konfrontiert sein wird. Die Quoten deshalb zu erhöhen lehnt die UVEK jedoch entschieden ab. Der Druck, den Anteil der Südlandungen möglichst tief zu halten, muss bestehen bleiben.

2.3 Direktstarts

Auf der Piste 15 des EuroAirport in Südrichtung startende Flugzeuge drehen in der Regel kurz nach dem Abheben nach Westen ab. Von Direktstarts spricht man, wenn ohne Westkurve direkt nach Süden (also u.a. über die Stadt Basel) geflogen wird. Gemäss Direktstartvereinbarung soll es zum Schutz der unter dieser Abflugroute liegenden, dicht besiedelten Gebiete, im Jahresdurchschnitt zu maximal acht solchen Abflügen pro Tag kommen. Zwischen 22 und 7 Uhr sind Direktstarts nicht erlaubt.

Die Fluglärmkommission bemerkt in ihren Berichten, die Zahl der Direktstarts habe sowohl 2021 als auch 2022 unter der massgebenden Zahl von acht Starts pro Tag gelegen. Aufgrund der strukturellen Einbindung der An- und Abflugrouten am EuroAirport in das übergeordnete Luftraumsystem sei die Anzahl der Direktstarts seit langem tief. Dies hänge generell mit der hohen Beanspruchung des Luftraums über der Schweiz und speziell auch mit der Nähe zur An- und Abflugzone des Flughafens Zürich zusammen, die unmittelbar an jene des EuroAirport grenzt.

Die UVEK stellt fest, dass 2022 mehr als 2'000 Direktstarts stattgefunden haben, pro Tag durchschnittlich 5.7. Dabei handelt es sich um einen neuen Höchstwert. Auch wenn Direktstarts nur zwischen 7 und 22 Uhr erlaubt sind, handelt es sich um Ereignisse mit potenziell grosser Tragweite. Ein einziger Direktstart kann im betroffenen Gebiet wohnende Menschen aus dem Schlaf reissen, z. B. kurz nach 7 Uhr morgens an Wochenenden. Ausserdem dürfte es an Spitzentagen zu mehr als acht Direktstarts kommen. Dass die Fluglärmkommission das Problem kleinredet und trotz Zunahme von 3.2 auf 5.7 Direktstarts pro Tag in den Berichten über die Jahre 2021 und 2022 die gleiche Formulierung verwendet, ist für die UVEK nicht nachvollziehbar. Sie hätte erwartet, dass ein so deutlicher Anstieg von der Fluglärmkommission analysiert wird. Es ist nicht deren Aufgabe, die Lärmemissionen zu rechtfertigen, sondern dazu beizutragen, dass sich diese reduzieren. Die UVEK ist sich bewusst, dass die Abflugroute eines Flugzeugs von der Flugsicherungsbehörde bewilligt wird und darauf weder Verwaltungsrat noch Regierungsrat Einfluss nehmen können. Beide – und deshalb auch die Fluglärmkommission – müssten aber ein Interesse an einer möglichst geringen Zahl an Direktstarts haben.

2.4 Lärmvorsorgeplan

Der Lärmvorsorgeplan für den EuroAirport enthält Massnahmen operativer Art zur Lärmreduktion und zur Lärmverteilung. Grundsätzliches Ziel ist es, den Lärm auf Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte zu konzentrieren. Es geht somit auch um Verteilungsfragen zwischen den Gemeinden im Elsass und in der Schweiz.

Der Lärmvorsorgeplan für die Periode 2018 bis 2022 enthält verschiedene Massnahmen zur Minderung der Fluglärmbelastung. Seit dem 1. Januar 2023 werden gemäss überarbeitetem Gebührensystem für laute Flugzeuge sowie Starts und Landungen in den Nachtstunden höhere Abgaben erhoben. Das Anfang 2019 eingeführte, satellitengestützte Abflugverfahren (RNAV) ist nach anfänglichen Problemen angepasst worden (die UVEK warnte bereits 2018 vor einer Lärmzunahme

durch RNAV – was damals vom EuroAirport in Abrede gestellt wurde – und bat darum, die Sachlage zu überprüfen, vgl. Kapitel 3.1 ihres damaligen Berichts), dass es bei Abflügen Richtung West wie ursprünglich geplant funktioniert. Noch offen sind die Optimierung des Abflugverfahrens ELBEG und die Einführung einer begrenzenden Lärmkurve (vgl. Kapitel 2.4.2). Verzögern wird sich der Aufbau einer externen Stromversorgung an den Flugzeugstandplätzen und damit die Ablösung von dieselbetriebenen Bodenstromaggregaten.

Die Erarbeitung des Lärmvorsorgeplans für die Periode 2024 bis 2028 liegt gemäss einer Medienmitteilung des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt und der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft vom 15. Februar 2024 im Entwurf vor. Die beiden Kantone haben erneut die Einführung einer begrenzenden Lärmkurve als Anliegen eingebracht. Der Regierungsrat bezeichnet die Entwicklung eines solchen Instruments als anspruchsvoll, erwartet aber, dass die laufenden Arbeiten konsequent weiterverfolgt und möglichst bald abgeschlossen werden. Aufnahme in den neuen Lärmvorsorgeplan finden soll weiter ein Gebührensystem zur Minderung der Fluglärmbelastung in den beiden ersten Nachtstunden (vgl. Kapitel 2.4.1) und das Instrumentenlandesystem für Anflüge auf die Piste 33 (ILS 33).

2.4.1 Sanktions- und Gebührensystem für erste beide Nachtstunden

Aufgrund der in Kapitel 2.1 geschilderten, unbefriedigenden Situation hat der EuroAirport zusammen mit den französischen Luftfahrtbehörden und den Fluggesellschaften zusätzliche Massnahmen zur Reduktion des Fluglärms in den beiden ersten Nachtstunden evaluiert. Die Fluggesellschaften sollen die Flugpläne so gestalten, dass Starts planmäßig spätestens um 22.30 Uhr erfolgen. Dies ist teilweise bereits umgesetzt. Dazu beitragen soll ein angepasstes Sanktionssystem in Bezug auf das Verbot geplanter Starts nach 23 Uhr. Die unabhängige französische Lärmschutzkommission stuft die bestehenden Sanktionen bei verspäteten Starts als zu mild ein. Der Anreiz, zu anderen Zeiten zu fliegen, sei zu gering. Deshalb werden die Lärmgebühren in den Nachtstunden deutlich – um bis zu einem Faktor 8 – erhöht. Dies erhöht auch den Anreiz, lärmärmere Flugzeuge einzusetzen. Die Fluggesellschaften beziehen die Höhe der Gebühren in ihre Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ein.

Sollte sich zeigen, dass das überarbeitete Gebührensystem auch in den beiden kommenden Jahren nicht die gewünschte Wirkung entfaltet, sind weitere Massnahmen vorstellbar, z.B. die Vorverschiebung der erlaubten geplanten Starts auf 22 Uhr oder ein Verbot von bestimmten Flugzeugtypen in sensitiven Zeiten. Der EuroAirport muss die effektive Lärmentwicklung im Rahmen der Vorgabe des sogenannten Objektblatts des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) für den Flughafen Basel-Mulhouse regelmäßig nachweisen. Von einer Überschreitung der Immissions- und teilweise auch der Planungsgrenzwerten in den Nachtstunden betroffen sind vor allem Teile von Allschwil und Schönenbuch. Der Betreiber des Flughafens könnte deshalb sanierungspflichtig werden, was er natürlich zu verhindern versucht. Im Kanton Basel-Stadt führt der Fluglärm nirgends zu einer Überschreitung dieser Grenzwerte.

Die UVEK stellt fest, dass bereits seit einigen Jahren in Aussicht gestellt wird, der Fluglärm werde in den Nachtstunden mit Lärmabgaben und betrieblichen Massnahmen reduziert. Das Businessmodell der meisten am EuroAirport stationierten Fluggesellschaften basiert allerdings auf einer gewissen Zahl an Rotationen pro Tag. Nur mit möglichst geringen Standzeiten lassen sich dermassen günstige Flüge anbieten. Ein Teil der Kommission erkennt darin den Kern des Problems. Er geht davon aus, dass die Randstunden ohne Reduktion der Rotationen stark belastet bleiben. Man müsste die Gebühren so stark erhöhen, dass sich die letzte Rotation wirtschaftlich nicht mehr lohnt. Dies könnte allerdings zur Folge haben, dass gewisse Fluggesellschaften den EuroAirport gar nicht mehr anfliegen.

Auf Nachfrage, ob der Regierungsrat bereit ist, das Betriebszeitenfenster des EuroAirport so zu definieren, dass die letzte Rotation in Frage gestellt ist, hat der Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt festgehalten, für den Regierungsrat stehe die Lärmentlastung im Zeitfenster 22 bis 24 Uhr im Fokus, nicht das Businessmodell der Fluggesellschaften. Der Regierungsrat mache seinen Einfluss im Verwaltungsrat geltend; dies habe zum Verbot von geplanten

Starts nach 23 Uhr geführt. Zur Verbesserung der Situation in der ersten Nachtstunde fordere der Regierungsrat die Einführung der begrenzenden Lärmkurve. Nicht möglich sei es, die Zahl der Flugbewegungen absolut zu beschränken, gilt doch in der EU das Prinzip «open sky».

Die UVEK begrüßt die Bestrebungen des EuroAirport, die Zahl der Flugbewegungen in den kritischen Stunden über ökonomische Anreize zu reduzieren. Sie stuft die bisherigen Bestrebungen allerdings als eindeutig ungenügend ein. Sie hofft, dass sich die Situation für die vom Fluglärm betroffene Bevölkerung mit den jüngst beschlossenen und eingeführten Massnahmen in nächster Zeit merklich verbessert und wird die Entwicklung weiter beobachten.

2.4.2 Begrenzende Lärmkurve

Mit Einführung einer begrenzenden Lärmkurve ist das Ziel verbunden, den Fluglärm auf ein bestimmtes Niveau zu beschränken. Die Lärmkurve wird mathematisch aus der Zahl der Flugbewegungen, den Flugzeugtypen und dem ermittelten Lärm an verschiedenen Orten des Überflugs berechnet. Mit dem Instrument kann definiert werden, wie stark ein bestimmtes Gebiet vom Fluglärm tangiert sein darf. Offen ist, wie die rechtliche Haltbarkeit regulativ festgesetzt werden kann. Gälte für den EuroAirport ein «Lärmdeckel», dürfte er die Zahl der Flugbewegungen erhöhen, wenn der von den Flugzeugen generierte Lärm abnimmt – und umgekehrt. Politisch einigen müsste man sich über das zulässige Ausmass der Lärmbelastung (an verschiedenen Standorten).

Die UVEK stellt fest, dass bereits seit einigen Jahren grosse Hoffnungen in die begrenzende Lärmkurve gesetzt werden – allerdings ohne erkennbaren Fortschritt. Sie hat sich deshalb erkundigt, wann mit der Einführung dieses Instruments gerechnet werden kann. Gemäss Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt lässt sich diese Frage derzeit nicht beantworten. Es muss sogar als offen bezeichnet werden, ob überhaupt je eine begrenzende Lärmkurve eingeführt wird, setzt dies doch eine Abstimmung zwischen BAZL und DGAC voraus. In Frankreich legt man Wert darauf, dass an allen Flughäfen die gleichen Regeln gelten, und begrenzende Lärmkurven gibt es in Frankreich noch nirgends. Die UVEK erwartet von der Schweizer Vertretung im Verwaltungsrat, dass sie an ihrer Forderung festhält. Sie stuft das Instrument als sinnvoll und zielführend ein.

2.4.3 Abflugverfahren

2019 hat der EuroAirport bei Abflügen in westliche Richtung (z.B. Iberische Halbinsel oder Grossbritannien) ein mit Satellitennavigation unterstütztes Abflugverfahren (RNAV) eingeführt. Da das Einführungsprozedere auf französischer Seite formal noch nicht abgeschlossen ist, ist das RNAV-Verfahren allerdings noch nicht definitiv eingeführt worden. Als Teil des neuen Lärmvorsorgeplans soll es aber auch auf der ELBEG genannten Route (Start in Richtung Süd mit 270-Grad-Kurve über dem Elsass) mit Zielen in Osteuropa eingeführt werden. Aufgrund der Geometrie und den Geländegegebenheiten dürfte damit aber keine wesentliche Lärmreduktion verbunden sein.

2.5 Investitionen des EuroAirport

Ende Januar 2024 hat der EuroAirport Investitionen in die qualitative Verbesserung der Terminalinfrastruktur und die modulare Weiterentwicklung des Flughafens angekündigt. Die UVEK stellte deshalb die Frage, inwiefern ein infrastruktureller Ausbau im Widerspruch zu den Beteuerungen steht, man wolle den Fluglärm reduzieren. Sie hat sich weiter erkundigt, ob die Investitionen mit möglichen Langstreckenflügen in Zusammenhang steht.

Die Vertretung des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt hat festgehalten, die geplanten Investitionen hätten nicht zum Ziel, die Kapazitäten des EuroAirport zu erhöhen. Es bestehe aber ein gewisser Investitionsstau. Die Infrastruktur des EuroAirport sei in vielen Belangen veraltet. Investiert werden soll zur Verhinderung sicherheitsrelevanter Mängel in die Sanierung der Piste und in die Servicequalität und die Verbesserung der Abläufe, was den Passagieren diene. Der kommerzielle Erfolg des EuroAirport beruhe auf Direktverbindungen von A nach B. Sein Businessplan sehe weder heute noch in Zukunft systematisch Langstreckenflüge vor, auch wenn dieses Thema alle paar Jahre aufkomme. Von Interesse seien könnten punktuelle Verbindungen wie nach

New York oder Boston, was für die in Basel ansässigen internationale Unternehmen im Bereich Pharma und Life Science relevant wäre, oder in Richtung Mittlerer Osten, wo ab Sommer 2024 eine Verbindung nach Dubai angeboten wird. Die Airlines brauchen für solche Langstreckenverbindungen jeweils entsprechende Streckenrechte, die nicht ohne Weiteres erteilt werden. Zudem wären solche Verbindungen ab Basel zumeist kaum rentabel vorstellbar. Einen Impact auf die Infrastruktur hätten Langstreckenflüge zudem nicht. In die anstehende Modernisierung des EuroAirport einbezogen wird der geplante Schienenanschluss. Der Beginn der Bauarbeiten ist etwa im Jahr 2027 vorgesehen.

Begrüßt wird von der UVEK, dass die vom Verwaltungsrat jüngst verabschiedete Strategie festhält, dass Investitionen nur der Stärkung der Qualität dienen sollen. Uneinig ist sich die Kommission, ob effizientere Abläufe dazu beitragen (können), die Zahl der Verspätungen und damit die Zahl der in den sensitiven Zeiten abfliegenden Flugzeuge zu reduzieren. Eine Modernisierung dürfte jedenfalls die Attraktivität des EuroAirport für die Passagiere steigern und könnte deshalb einen Effekt auf die Nachfrage, die Zahl der Flugbewegungen und den Fluglärm haben. Aus Lärmenschutzperspektive ist eine solche Dynamik nicht wünschenswert.

2.6 Frachtflüge

Die UVEK hat erörtert, ob eine Reduktion der Frachtflüge zu einer relevanten Abnahme des Fluglärms führen könnte.

Gemäss Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt stammt der Grossteil der Fracht am EuroAirport von der Pharma-Industrie. Ohne diese wäre der Basler Frachtfughafen kaum rentabel. Es werde bereits darüber diskutiert, wie Expressfrachtflüge in den lärumsensitiven Zeiten reduziert werden könnten.

Dass die Expressfracht für gewisse Güter ihre Berechtigung hat, ist in der UVEK unbestritten. Es gibt aber auch nicht dringliche und nicht zwingende Bestellungen, die mit Flugzeugen transportiert werden. Solche zu verhindern oder zu reduzieren liegt allerdings nicht in der Macht des EuroAirport. Hinwirken könnte der Flughafen allenfalls darauf, dass Frachtflüge für nicht dringliche Lieferungen nur tagsüber stattfinden.

Um die Diskussionsgrundlage betreffend Frachtflüge zu verbessern, wurde in der UVEK eine Studie über die Zusammensetzung der Fracht und darüber, welche Artikel zu welchen Zeiten von wo nach wo transportiert werden, angeregt. Es steht zumindest im Raum, dass der Online-Handel viele Flugbewegungen auslöst. Auch eine Auswertung nach mit Flugzeugen transportierten verderblichen Gütern, Luxusgütern und Gütern mit Gesundheitsrelevanz könnte aufschlussreich sein. Je nach Zusammensetzung der Fracht liesse sich eine Höhergewichtung des Lärm- und Klimaschutzes besser oder schlechter rechtfertigen.

Während ein Teil der Kommission eine solche Auswertung als wertvoll und womöglich auch für die Argumentation des EuroAirport hilfreich einstuft, erkennt ein anderer darin keinen Mehrwert, würden mit einem «Zahlenfriedhof» doch keine Verhaltensänderungen ausgelöst. Die Erkenntnisse liessen sich nicht in politische Handlungen übersetzen und hätten deshalb keinen Impact. Steht die Reduktion der Lärmbelastung im Vordergrund, müsste man zudem nicht nur wissen, wie sich die Fracht zusammensetzt, sondern auch, welche Artikel zu welchen Tageszeiten transportiert werden. Um den Frachtverkehr in den lärumsensitiven Zeiten zu reduzieren, braucht es keine Kenntnis über die Zusammensetzung der Fracht. Dies wäre mit marktwirtschaftlichen Ansätzen möglich. Bezuglich Fluglärm haben die Frachtflüge am EuroAirport zudem eine untergeordnete Bedeutung.

Bei einem Stimmenverhältnis von 5:5 und 3 Enthaltungen regt die UVEK mit Stichentscheid des Präsidenten eine Untersuchung zur Zusammensetzung der Fracht zu verschiedenen Tageszeiten an. Mit einer Differenzierung zwischen lebensnotwenigen und nicht lebensnotwenigen Produkten liesse sich die Dringlichkeit der einzelnen Frachtflüge besser beurteilen.

3. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen in Kapitel 2 dieses Berichts beantragt die UVEK dem Grossen Rat mit 13:0 Stimmen, den Bericht über den Stand der Bemühungen zur Verminderung der Fluglärmbelastung in den Jahren 2021 und 2022 zur Kenntnis zu nehmen.

Den vorliegenden Bericht hat die UVEK an ihrer Sitzung vom 10. April 2024 mit 13:0 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

Raphael Fuhrer
Kommissionspräsident