

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Prof. Dr. Nikolaus Herrmann

Dessau, den 13.05.2008

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Übersicht

- Umweltkosten
 - Umwelt
 - Kosten
- Instrumente
- Internationales Recht
- EU-Recht
- Deutsches Recht

Dessau, 13.05.2008

2

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Umweltkosten

Umweltfaktoren

- Lärm
- Luftschadstoffe
- Klimaschadstoffe

Umweltbestandteile

- Natürliche Umwelt
- Menschliche Gesundheit
- Eigentum ?

Dessau, 13.05.2008

3

- Umweltkosten sind Kosten der Auswirkungen von durch den Luftverkehr erzeugten Umweltfaktoren auf relevante Umweltbestandteile.
- Bei den Umweltfaktoren steht im Nahbereich der Flughäfen der Fluglärm ganz weit im Vordergrund.
- Relevante Luftschadstoffe im Nahbereich der Flughäfen sind Stickoxide und Feinstaub.
- Klimaschadstoffe sind bei einer Betrachtung der flughafennahen Umweltauswirkungen irrelevant; zwischen flughafennahen Umwelteinwirkungen und Klimaauswirkungen des Luftverkehrs muss strikt unterschieden werden.
- Auswirkungen des Fluglärms betreffen in allererster Linie die menschliche Gesundheit. Lärmwirkungen auf die Veränderung der natürlichen Umwelt sind demgegenüber vergleichsweise gering, gleiches gilt auch für Luftschadstoffe.
- Auswirkungen des Fluglärms auf das Grundeigentum, insbesondere auf den monetären Wert des Grundeigentums, sind – ungeachtet der Schwierigkeiten eines tatsächlichen Nachweises – keine **Umweltkosten** des Fluglärms.
Relevant sind insoweit ausschließlich baulichen Nutzungen, insbesondere zum Wohnen. Die bauliche Ausnutzbarkeit eines Grundstücks ist stets ein durch die Rechtsordnung zugewiesener und kein quasi natürlicher Wertfaktor. Sie beruht auf gesetzlichen Inhaltsbestimmungen des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Solche gesetzlichen Inhaltsbestimmungen sind aber auch die Regelungen, die die Abwehrmöglichkeiten gegen Fluglärm begrenzen und in diesem Rahmen dazu verpflichten, Fluglärm bis zu einer bestimmten Grenze entschädigungslos hinzunehmen. Der Wert eines Grundstücks bestimmt sich aus einer Gesamtbetrachtung unter Einschluss auch dieser Regelungen und ist keineswegs schlechthin gegen Veränderungen geschützt.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Umweltkosten

Kosten

- Externe Kosten
- Externer Nutzen
- Disperse / spezifische Effekte

Kostenanlastung

- Fehlende Symmetrie von Externen Kosten und Vermeidungskosten
- Internalisierung
- Allokationseffizienz
- Nachhaltigkeit

Dessau, 13.05.2008

4

- Umweltkosten sind externe Kosten, d.h. Kosten, die außerhalb des Flughafens entstehen, aber in der Kostenrechnung des Flughafens oder der Fluggesellschaften nicht auftauchen.
- Externe Effekte treten nicht nur als externe Kosten, sondern auch als externer Nutzen auf.
- Externen Effekte sind häufig dispers verteilt und mit hohen, in der Regel prohibitiven Transaktionskosten verbunden.
- Der Aufwand, der betrieben werden müsste, um externe Effekte zu vermeiden, ist vom monetären Wert der externen Effekte unabhängig.
- Das Ziel der Internalisierung externer Effekte darf deshalb keinesfalls missverstanden werden als Erfordernis, dem Verursacher der externen Effekte Zusatzkosten in Höhe des Wertes der externen Effekte anzulasten.
- Eine Internalisierung externer Effekte ist – in volkswirtschaftlicher Hinsicht – deshalb geboten, weil ansonsten die volkswirtschaftlichen Ressourcen ineffektiv und damit nicht sinnvoll eingesetzt würden. Unter dieser Prämisse ist es aber nicht geboten, dass jede Externalität unter allen Umständen vermieden werden muss, denn auch hoher Vermeidungsaufwand kann zu einem ineffektiven Ressourcenverbrauch führen.
- In welchem Maß daher Ressourcenverbrauch durch Belastungen bei Dritten oder der Allgemeinheit vermieden bzw. in Kauf genommen werden soll, kann nur aufgrund einer Bewertung – auch unter Einbeziehung des externen Nutzens der zu steuernden Aktivität – bestimmt werden. In umweltpolitischer Hinsicht ist dabei das Ziel der nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung zu berücksichtigen.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Instrumente

- **Duldung / Kappung**
 - Zumutbarkeitsregelungen
- **Vermeidung**
 - Ordnungsrechtliche Zuweisung
 - Externe Anreize
 - Interne Anreize
- **Ausgleich**
 - Asymmetrische Finanztransfers
 - Symmetrische Finanztransfers
 - Vermeidungskosten
 - Belastungsausgleich

- Für eine Internalisierung externer Effekte kommen damit alle Instrumente in Betracht, die über die betriebswirtschaftliche Kostenstruktur das Verhalten des Verursachers so steuern, dass ineffektiver Ressourcenverbrauch vermieden wird.
- Effektive (und auch nachhaltige) Ressourcenbewirtschaftung kann bedeuten, dass
 - Belastungen – ggf. bis zu einer Obergrenze – in Kauf genommen werden müssen;
 - ein potentieller Verursacher Vermeidungsaufwand tätigen muss;
 - rechtliche Regelungen Zusatzkosten in die interne Kostenrechnung zwingen, insbesondere durch Abgaben;
 - rechtliche Regelungen die Struktur der Kostenrechnung steuern, ohne dass Zusatzkosten verursacht werden, dass also Anreise in der Summe kostenneutral ausgestaltet sind.
- Externe Anreize bedeuten immer einen Finanztransfer vom Verursacher weg, aber nicht notwendigerweise hin zum belasteten Umweltgut. Dem direkten Ausgleich externer Effekte dienen daher nur Finanztransfers in Form von zweckgebundene Abgaben oder Transfers zwischen Verursacher und Belasteten – entweder zur Finanzierung von Vermeidungskosten auf Seiten des Belasteten oder als reiner Geldausgleich, nicht aber – ungeachtet ihrer Anreizwirkung – Abgaben, die dem allgemeinen Haushalt zufließen

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Internationales Recht

ICAO-Abkommen (Chicagoer Abkommen)

- Artikel 15
- Annex 16
- Artikel 24

- Art. 15 des Chicagoer Abkommens (Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt) regelt neben einem allgemeinen Diskriminierungsverbot bei „Flughafengebühren und ähnliche Gebühren“ auch, dass ein Vertragsstaat „lediglich für das Recht des Durchflugs über oder des Einflugs in sein Hoheitsgebiet oder des Ausflugs aus diesem durch Luftfahrzeuge eines Vertragsstaates oder der an Bord befindlichen Personen oder Güter keine Gebühren, Abgaben oder sonstiges Entgelt auferlegen“ darf.
- Annex 16 des Chicagoer Abkommens enthält technische Anforderungen an Lärmemissionen von Flugzeugen (gestaffelt nach dem Zeitpunkt der Zulassung, sog. „Kapitel 2/3/4-Flugzeuge“) und technische Anforderungen an die Schadstoffemissionen von Flugzeugtriebwerken (für HC, CO NO_x).
- Art. 24 des Chicagoer Abkommens regelt die Befreiung von „Zöllen, Revisionsgebühren oder ähnlichen staatlichen oder örtlichen Abgaben und Gebühren“ für Flugbetriebsstoffe.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Internationales Recht

ICAO-“Policies“

- Entgelte
- Umweltafgaben
- Steuern

- Das Chicagoer Abkommen wird durch „Policy-Dokumente“ des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) näher erläutert. Diese Policy-Dokumente haben orientierenden Charakter, aber keine unmittelbare Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten.
- Zu nennen sind:
 - Doc 9082/7 über *ICAO's Policies on Charges for Airports and Airport Navigation Services*, 2004;
 - Amendment No. 1 zu Doc 9082/7 betreffend *Emissions-related aircraft charges to address local air quality problems at or around airports*, 2007;
 - Doc 8632 über *ICAO's Policies on Taxation in the field of International Air Transport*, 2000.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Internationales Recht

ICAO-Resolutionen

- 36. Generalversammlung 2007: Resolution A36-22

- Die Resolution A36-22, die von der 36. Generalversammlung der ICAO im Jahre 2007 beschlossen worden ist, ist eine konsolidierte Fassung der Beschlüsse der Generalversammlung zu Umweltthemen. Entsprechend ihrem Titel enthält sie „continuing ICAO policies and practices related to environmental protection“ zu den folgenden Inhalten:
 - Appendix A — General
 - Appendix B — Development of Standards, Recommended Practices and Procedures and/or guidance
 - material relating to the quality of the environment
 - Appendix C — Policies and programmes based on a “balanced approach” to aircraft noise management
 - Appendix D — Phase-out of subsonic jet aircraft which exceed the noise levels in Volume I of Annex 16
 - Appendix E — Local noise-related operating restrictions at airports
 - Appendix F — Land-use planning and management
 - Appendix G — Supersonic aircraft — The problem of sonic boom
 - Appendix H — Aviation impact on local air quality
 - Appendix I — Aviation impact on global climate — Scientific understanding
 - Appendix J — Aviation impact on global climate — Cooperation with UN and other bodies
 - Appendix K — ICAO Programme of Action on international aviation and climate change
 - Appendix L — Market-based measures, including emissions trading

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Recht der Europäischen Union

3. Liberalisierungspaket

- Binnenmarkt
- Streckenzugang / Flughafenkoordinierung
- Preisfreigabe / Preistransparenz

- Wesentlich für das Funktionieren des Luftverkehrsbinnenmarktes der Europäischen Gemeinschaft sind die Verordnungen des „3. Liberalisierungspakets“ von 1992:
 - Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen;
 - Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs;
 - Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachtraten.
- Eine Novellierung dieser drei Verordnungen und ihre Zusammenfassung in einer neuen Verordnung befindet sich derzeit im Rechtssetzungsverfahren (COD 2006/0130).
- Eine staatliche Einflussnahme auf die Preisbildung der Luftfahrtunternehmen wird durch diese Regelungen ausgeschlossen.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Recht der Europäischen Union

Betriebsbeschränkungsrichtlinie

- Knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge
- Stadtflughäfen
- Ausgewogener Ansatz
- Novellierungsüberlegungen

- Die Betriebsbeschränkungsrichtlinie (Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. März 2002 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft) setzt den „ausgewogenen Ansatz“ der ICAO um. Sie ermöglicht Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen für „knapp die Vorschriften erfüllende“ Luftfahrzeuge, d.h. für die lautesten nach Kapitel 3 des Anhangs 16 zum Chicagoer Abkommen eingestufteten Luftfahrzeuge.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Recht der Europäischen Union

Emissionshandel (Entwurf)

- Zertifikatmenge
 - „Cap“
 - Basisperiode
 - Multiplikator
- Versteigerung
- Geschlossenes / offenes System
- CDM/JI
- Neue Unternehmen

- Die EU-Kommission hat unter dem 20.12.2006 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (KOM/2006/0818 endg.) vorgelegt.
Das Rechtssetzungsverfahren wird voraussichtlich in diesem Jahr abgeschlossen.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Recht der Europäischen Union

Entgelt-Richtlinie (Entwurf)

- Transparenz
- Kostenbezug
- Entgeltdifferenzierungen
- Regulierungsbehörde

- Die EU-Kommission hat unter dem 24.01.2007 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu Flughafenentgelten (KOM/2006/0820 endg.) vorgelegt. Das Rechtsetzungsverfahren wird voraussichtlich in diesem Jahr abgeschlossen.
- Der Richtlinienvorschlag sieht insbesondere Verfahrensregelungen für die Festsetzung der Entgelte durch den Flughafenunternehmer vor.
- Eine Entgeltdifferenzierung nach Umweltgesichtspunkten ist in dem Richtlinienvorschlag nicht ausdrücklich geregelt, wird aber auch nicht ausgeschlossen.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Deutsches Recht

LuftVG

- Regelungsgegenstände
 - Flugplatzzulassung
 - Flugverfahren / Flugrouten
- Regelungsinhalte
 - Abwägungsgebot
 - Gestaltungswirkung

- Die Anlage und der Betrieb eines Flugplatzes sowie deren Änderung bedürfen der Zulassung (Genehmigung bzw. Planfeststellung) nach §§ 6, 8 LuftVG.
- Die Festlegung von Flugverfahren („Flugrouten“ u.a.) erfolgt nach § 27a LuftVO durch Rechtsverordnung des Luftfahrt-Bundesamtes.
- Bei der Zulassung von Flugplätzen sind alle von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen einer Abwägung zu berücksichtigen (Abwägungsgebot).
- Das Abwägungsgebot gilt in eingeschränktem Maße auch bei der Festlegung von Flugverfahren.
- Die Planfeststellung regelt die Zulässigkeit des Vorhabens umfassend und mit rechtsgestaltender Wirkung für alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen. Auswirkungen eines bestandskräftig planfestgestellten Flugplatzes sind von den Betroffenen zu dulden, soweit diese Auswirkungen nicht zu Verletzungen von Grundrechten, namentlich des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit führen.
- Rechtmäßig festgesetzte Flugverfahren entfalten ebenfalls Duldungswirkung (vgl. grundlegend BVerwGE 121, 152).

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Deutsches Recht

LuftVZO

- Umsetzung Betriebsbeschränkungsrichtlinie
- Genehmigungspflicht für die Entgeltordnung

- Die EG-Betriebsbeschränkungsrichtlinie wird durch §§ 48a-f LuftVZO umgesetzt.
- § 43a LuftVZO statuiert eine Genehmigungspflicht für die Entgeltordnung des Flughafens. Maßstäbe für die behördliche Genehmigung der Entgelte sind insbesondere
 - Kostenbezug;
 - Diskriminierungsfreiheit;
 - Berücksichtigung öffentlicher Interessen, insb. des Lärmschutzes.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Deutsches Recht

Fluglärmggesetz

- Tag- und Nachtschutzzonen
- Bestandsflughäfen / Ausbauf Flughäfen
- Baubeschränkungen
- Entschädigung
- Baulicher Schallschutz
- Außenbereichsentschädigung

- Die am 7.6.2007 in Kraft getretene Novellierung des Fluglärmggesetzes sieht die Festsetzung von Lärmschutzbereichen (Tag-Schutzzone 1, Tag-Schutzzone 2, Nacht-Schutzzone) für Verkehrsflughäfen, größere Verkehrslandeplätze und bestimmte militärische Flugplätze vor.
- Für diese Schutzzonen statuiert das Gesetz differenzierte
 - Bauverbote
und
 - Entschädigungsleistungen der Flughäfen für bauliche Schallschutzmaßnahmen sowie für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Deutsches Recht

Sonstiges Recht

- Naturschutzrecht
 - Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen
- Steuerrecht
 - Umsatzsteuer
 - Mineralölsteuer
- Zivilrecht
 - Vorrang des Planfeststellungsrecht vor §§ 1004, 906 BGB

- Das Naturschutzrecht weist die Kosten für Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft direkt dem Verursacher des Eingriffs zu.
- Steuerbefreiungen für die Luftfahrt regeln
 - § 27 Abs. 2 EnergieStG;
 - § 4 Nr. 2 i.V.m. § 8 UStG.
- Zivilrechtliche Abwehr- und Ausgleichsansprüche gegenüber planfestgestellten Flugplätzen sind ausgeschlossen.

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Anlastung von Umweltkosten im Flugverkehr

Instrumente (Zusammenfassung)

- **Duldung / Kappung**
 - *Zumutbarkeitsregelungen*
 - Planfeststellung / Genehmigung nach LuftVG
 - Bauverbote nach Fluglärmsgesetz
- **Vermeidung**
 - *Ordnungsrechtliche Zuweisungen*
 - Emissionswerte
 - (Flugverfahren)
 - Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach Naturschutzrecht
 - *Interne Anreize*
 - Umweltkomponente bei den Flughafentgelten
- **Ausgleich**
 - *Symmetrische Finanztransfers*
 - Vermeidungskosten: Baulicher Schallschutz nach Fluglärmsgesetz
 - Belastungsausgleich: Außenbereichsentschädigung nach Fluglärmsgesetz
 - *Asymmetrische Finanztransfers*
 - Naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe

Dessau, 13.05.2008

17

- Das geltende deutsche Recht enthält einen breit gefächerten Instrumentenmix zur Zuweisung und Verteilung der flughafennahen Umweltkosten.