



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8304.02

WSD/P058304

Basel, 28. Mai 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 27. Mai 2008

Anzug Hans-Peter Wessels und Konsorten betreffend Monitoring des Fluglärms vor und nach der Einführung des Anflugsystems ILS 34

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. Oktober 2005 den nachstehenden Anzug Hans-Peter Wessels und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„In seiner Antwort auf die Interpellation zur geplanten Einführung des Anflug-Verfahrens ILS34 auf dem Flughafen Basel-Mulhouse (Geschäft Nr. 05.8247) geht «der Regierungsrat... nicht davon aus, dass der Anteil der Landungen von Süden durch die Einführung des ILS34 systematisch ansteigt». Die Regierung erwartet im Gegenteil, dass sich die Lärmbelastungssituation in den flughafennahen Gebieten im Vergleich zum Sichtanflugverfahren sogar verbessern wird: «Das ILS 34 führt zwar zu einer Erhöhung der Zahl überflogener Personen. Aufgrund der deutlichen Entlastung in den flughafennahen Gebieten im Vergleich zur gesamthaft moderaten Mehrbelastung in den flughafenfernen Gebieten trägt das ILS 34 aber zu einer insgesamt ausgewogeneren Fluglärmsituation rund um den Flughafen bei. »

Im Gegensatz zur Regierung befürchten Anwohnerinnen und Anwohner in den betroffenen Quartieren in Basel-West und den anschliessenden Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft eine massive Zunahme der Südanflüge und somit des Fluglärms. Dies würde zu einer dramatischen Verschlechterung der Lebensqualität führen. Die Skepsis beruht unter anderem auf der Zunahme des Anteils der Südanflüge von 2-3% Mitte der 90er Jahre auf 8-9% in den letzten Jahren.

Der Fluglärm hängt jedoch auch von zahlreichen weiteren Faktoren ab wie der Gesamtzahl der Landungen von Süden, dem Gleitwinkel und dem Aufsetzpunkt, der Anzahl Starts nach Süden und der geflogenen Routen, den verwendeten Flugzeugtypen usw., was es schwierig macht, den Fluglärm zu prognostizieren. Um Aufschluss darüber zu erhalten, ob der Fluglärm nach der Einführung des ILS 34 wirklich abnimmt oder aber steigt, ist deshalb ein Monitoring erforderlich.

Vor diesem Hintergrund bitte ich den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob er - nach Möglichkeit im Zusammenwirken mit dem Kanton Basel-Landschaft - bereit ist,

- die tatsächliche Entwicklung des Fluglärms in den genannten Quartieren vor, während und nach der Einführung des ILS 34 zu verfolgen und
- dem Grossen Rat zur gegebenen Zeit Bericht zu erstatten, ob das ILS 34 zur gewünschten Entlastung insbesondere in den flughafennahen Gebieten führt oder ob eine Zunahme des Fluglärms festzustellen ist.

Hans-Peter Wessels, Esther Weber Lehner, Ernst Jost, Stephan Maurer, Eveline Rommerskirchen, Lukas Labhardt, Maria Berger-Coenen, Sibel Arslan, Sibylle Benz Hübner, Jörg Vitelli, Susanna Banderet-Richner, Dieter Stohrer, Brigitte Strondl, Andrea Bollinger“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Das Instrumentenlandesystem für Landungen von Süden auf der Piste 34 (ILS 34) war im Kontext der möglichst umweltverträglichen Gestaltung des Flugbetriebs am Flughafen Basel-Mulhouse (EAP) seit langem im Gespräch. So wurde das ILS 34 unter anderem im Zusammenhang mit den Umweltauflagen zum – im Januar 1999 von den Stimmbürgern gutgeheissenen – Investitionsbeitrag an den Ausbau des EAP thematisiert. Gefordert wurde seinerzeit u.a. die Realisierung eines lärmminimierenden Pistenbenutzungskonzepts unter Beachtung der Bevölkerungsdichte. Als eine Massnahme wurde dabei die Installation eines Instrumentenlandesystems für Landungen von Süden auf die Piste 34 als Ersatz für das bisher praktizierte Sichtanflugverfahren (*Manœuvre à vue imposé*, MVI) in die Überlegungen eingebracht. Insbesondere aus der 1998 durchgeführten Konsenskonferenz des Quartiers Neubad ging der klare Auftrag an den Regierungsrat hervor, sich bei den zuständigen Stellen des Flughafens für eine möglichst rasche Einführung des ILS 34 einzusetzen.

Einen wesentlichen Anstoss für das ILS 34 gaben schliesslich die Empfehlungen der französischen Lärmkontrollkommission ACNUSA von Dezember 2001. Diese waren Reaktion insbesondere auf die durch Änderungen an der internationalen und schweizerischen Luftraumstruktur im Mai 2000 vorgenommenen Veränderungen des Abflugregimes am EAP, die zu einem deutlichen Anstieg der Abflugbewegungen über französisches und deutsches Gebiet führten mit entsprechenden Entlastungen auf Schweizer Seite. Zur Korrektur dieser im Elsass heftig kritisierten Situation forderte die ACNUSA unter anderem die möglichst rasche Einführung des ILS 34. In Übereinstimmung mit den Schweizer Vertretern im Flughafenverwaltungsrat war der Regierungsrat grundsätzlich bereit, auf die Empfehlungen der ACNUSA einzugehen und die Installation des ILS 34 zu unterstützen. Dies aber unter der Bedingung, dass das ILS 34 nur zum Ersatz der Sichtanflüge von Süden bei starkem Nordwind dient und das etablierte Pistennutzungssystem am EAP also nicht systematisch verändert wird. Die Beurteilung des Regierungsrats stützte sich dabei auch auf die zwischen 2000 und 2001 in trinationaler Zusammenarbeit und unter Beteiligung auch der Bevölkerungsvertretungen erarbeiteten Vorschläge für lärm mindernde An- und Abflugverfahren am EuroAirport. Auf Basis der durchgeführten Lärmberechnungen für verschiedene alternative Flugverfahren und unter Berücksichtigung vor allem der Siedlungsdichte wurde dabei der Ersatz der Sichtanflüge auf die Piste 34 durch ein instrumentengestütztes Landeverfahren positiv bewertet unter der Voraussetzung, dass als Hauptlanderichtung Nordlandungen auf der Piste 16 beibehalten werden.

In Umsetzung der ACNUSA-Empfehlungen hat die französische Zivilluftfahrtbehörde (DGAC) ihre Anstrengungen zur Realisierung des ILS 34, welches von ihr aus Sicherheits-erwägungen ebenfalls schon seit langem gefordert wurde, ab 2002 konkretisiert. Nach verschiedenen Vorarbeiten wurde von der DGAC anfangs 2003 auf Basis eines ersten konkreten Projekts die Konsultation mit dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) eingeleitet. Nicht zuletzt auf Druck von Basel-Stadt und Basel-Landschaft erreichte das BAZL eine intensive

Verhandlungsphase, während der die technischen Details der notwendigen Luftraumkoordination vereinbart, aber auch verschiedene Anliegen zum Schutz der Bevölkerung eingebracht wurden. Gemeinsam mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat der Regierungsrat insbesondere erreicht, dass die Nutzungsbedingungen für das ILS 34 in einer Vereinbarung zwischen den Zivilluftfahrtbehörden formell festgelegt wurden.

Im Ergebnis wurde von BAZL und DGAC eine Lösung ausgearbeitet, die den verschiedenen Anliegen (flugtechnische Sicherheit, betriebliche Flexibilität, Minimierung Umweltauswirkungen) weitgehend Rechnung trägt. Für das ILS 34 eingeführt wurde eine neue Anflugroute, mit der auf der Piste 34 landende Flugzeuge entlang eines Gleitpfads in Verlängerung der Pistenachse aus dem Raum Balsthal zum Flughafen geführt werden. Der Anflug zum Enddrehpunkt erfolgt von Frankreich aus entlang des Jura. Die Route im Endanflug im Raum Binningen Nord, Basel-West, Bourgfelden entspricht der des früheren Sichtanflugs, die Überflüge erfolgen aber in grösserer Höhe, da der Aufsetzpunkt bei Landungen auf der Piste 34 mit der Einführung des ILS 34 um rund 1 km in Richtung Norden verlegt wurde.

Gestützt auf die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen der Schweiz und Frankreich und nach intensiven Vorarbeiten etwa zur exakten Definition der neuen Luftraumstruktur oder zur Schulung der Fluglotsen wurde das ILS 34 am 20. Dezember 2007 in Betrieb genommen.

2. Nutzungsbedingungen und Beobachtungskonzept ILS 34

Im Bewusstsein der Veränderungen und der möglichen Auswirkungen auf die Bevölkerung im Einzugsbereich der neuen Südlandeanflugroute hat sich der Regierungsrat gemeinsam mit der Regierung des Kantons Basel-Landschaft und im Einklang mit den Ergebnissen der im Mai 2006 durchgeführten Vernehmlassung zum ILS 34 gegenüber dem BAZL sowie den französischen Behörden sehr stark für eine formelle Regelung der Nutzungsbedingungen des ILS 34 eingesetzt. Dies um sicherzustellen, dass das ILS 34 wie beabsichtigt als Ersatz für das bisherige Sichtanflugverfahren auf die Piste 34 bei zu starkem Nordwind zum Einsatz kommt.

Im Ergebnis gelten nun für den Betrieb des ILS 34 die Regeln des zwischen den Zivilluftfahrtbehörden der Schweiz (BAZL) und Frankreich (DGAC) am 10. Februar 2006 abgeschlossenen „Abkommens über die Pistennutzungsbedingungen und die Kontrolle der Massnahmen zur Minderung der Umwelt-Auswirkungen des Betriebes eines ILS auf Piste 34 des Flughafens Basel-Mulhouse“. Dieses Abkommen regelt die Modalitäten der Benützung des ILS 34 und legt Mechanismen fest, die eine systematische, jährliche Beurteilung des Anteils der Südlandungen in einem Kalenderjahr erlauben.

Im Detail sieht die Vereinbarung folgendes vor:

- Als Hauptlandepiste des EuroAirport wird auch nach Einführung des ILS 34 die Piste 16 (Nordanflug) benützt. Dies gilt auch für Landungen mit Rückenwindkomponenten, unter denen die jeweiligen Flugzeuge sicher betrieben werden können.
- Die Piste 16 wird aus Sicherheitsgründen nicht mehr benützt, sobald die durchschnittliche Rückenwindkomponente 5 Knoten übersteigt (ab dann treten in der Regel

kurzzeitige Windstösse oder Böenspitzen aus Norden auf, die 10 Knoten erreichen können).

- Die Piste 16 wird bei Wind aus Sektor Nord ebenfalls nicht mehr benützt, wenn sie kontaminiert ist (Wasser, Eis, Schnee).
- Die Wahl der zu benützenden Piste erfolgt durch den leitenden Flugverkehrsleiter im Kontrollturm im Wesentlichen auf Grund der ihm zur Verfügung stehenden Windmessungen und -prognosen. Zur Objektivierung des Entscheids wird von der DGAC ein Informatik-System beschafft (Runway Allocation Advisory System; RAAS).
- Die Piste 34 darf nicht als Landepiste benützt werden, sobald und solange die massgebenden Voraussetzungen für Landungen auf Piste 16 erfüllt sind (insbesondere bezogen auf die aktuellen und vorhergesagten meteorologische Bedingungen sowie das zu erwartende Verkehrsaufkommen).
- Es wird von den beiden Zivilluftfahrtbehörden jährlich ein Bericht zu Handen der für Umweltbelange des Flughafens Basel-Mulhouse zuständigen Konsultativgremien des Flughafens im Umweltbereich (schweizerischerseits: Fluglärmkommission) über den Anteil und die Bedingungen der Benützung der Piste 34 für Landungen während des abgelaufenen Jahres erstellt.
- Falls die Instrumenten-Anflüge auf Piste 34 während eines Kalenderjahres einen Anteil von 8% sämtlicher Instrumenten-Anflüge überschreiten, werden die Ursachen von den beiden Parteien vertieft analysiert und den Konsultativgremien unterbreitet.
- Für den Fall, dass die Überschreitung während eines Kalenderjahres 10% übersteigt, nehmen die beiden Luftfahrtbehörden Konsultationen auf mit dem Ziel, im Rahmen von Artikel 1 dieser Vereinbarung Massnahmen zu treffen, um die prozentuale Nutzung der Piste 34 wieder unter die 10%-Marke zu bringen.
- Die Informationen betreffend Nutzung der Piste 34 für Landungen nach den Instrumenten-Flugregeln werden regelmässig auf den vom EuroAirport bereitgestellten Plattformen veröffentlicht.

Es ergibt sich somit folgendes gestaffeltes Berichterstattungskonzept:

Monatlich: Informationen zur Pistenbenützung auf der Internetseite des EuroAirport

Vierteljährlich: Informationen zur ILS 34-Entwicklung in den Umwelt-Bulletins des EuroAirport

Jährlich: Bilanz der ILS 34-Nutzung erstellt durch die Flugsicherheitsbehörden

Nach den ersten 6 Monaten Betriebsdauer ist zudem ein Zwischenbericht an die französische Lärmkontrollkommission ACNUSA vorgesehen.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass mit der Nutzungsvereinbarung das Anliegen, eine möglichst restriktive Nutzung des ILS 34 zu gewährleisten, grundsätzlich umgesetzt werden kann. Auf Basis der festgelegten Kontroll- und Informationsmechanismen ist es möglich, die Entwicklung eng zu verfolgen und im gegebenen Fall bei den französischen Stellen oder beim Bund zu intervenieren. Insbesondere die Bestimmung, dass die beiden Zivilluftfahrtbe-

hörden bereits dann eine vertiefte Ursachenanalyse vorlegen, wenn der Anteil an Südlandungen während eines Jahres den Wert von 8% übersteigt, erlaubt es eine allfällige negative Entwicklung der Südanflüge fundiert zu verfolgen und festzustellen, ob die Nutzung des ILS 34 im Jahresverlauf effektiv in Übereinstimmung mit den meteorologischen Gegebenheiten erfolgt.

3. Aktuelle Situation

Im Rahmen der Vereinbarung zur Nutzung des ILS 34 verfolgt der Flughafen seit der Inbetriebnahme des Systems systematisch die Entwicklung der Flugbewegungen via ILS 34. Diese wird monatsaktuell im Internet veröffentlicht. Die nachfolgende Tabelle zeigt die vom Flughafen veröffentlichte Statistik zu den Südanflügen auf die Piste 34 im Vergleich der Jahre 2005 bis 2008 (bis und mit 27. April 2008), d.h. vor der Einführung des ILS 34 (bis 2007) unter den Bedingungen des Sichtanflugverfahrens (MVI 34) und nachher mit dem neuen Instrumentenlandeanflug (ab 20.12.2007).

Nbre de Mvts IFR par Mois	2005	2006	2007	2008	% mensuel	% cumulés
JANVIER	146	2	49	58	2.3	2.3
FEVRIER	128	3	66	146	5.8	4.1
MARS	79	95	235	335	12.7	7.1
AVRIL	131	196	193	428	15.8	9.4
MAI	287	57	293			
JUIN	263	182	184			
JUILLET	245	367	172			
AOÛT	230	61	149			
SEPTEMBRE	174	108	330			
OCTOBRE	21	26	203			
NOVEMBRE	28	43	131			
DÉCEMBRE	13	44	73			
Totaux Att. 34	1745	1184	2078	967		
Totaux Att.	29957	30325	29685	10331		
Pourcentage	5.8%	3.9%	7.0%			

Die Daten widerspiegeln grundsätzlich den Effekt, dass in den Frühjahrs- und Frühsommermonaten aufgrund im Jahresverlauf häufigerer Nord- / Nordwestwindlagen der Anteil der Südlandungen am Total aller Landungen höher ist als in den Wintermonaten. Dies gilt unabhängig von der Art des Anflugverfahrens. Insofern ist es nicht überraschend, dass in den ersten vier Monaten seit der Inbetriebnahme des ILS 34 ein Anstieg der Zahl der Landungen via ILS 34 zu verzeichnen ist.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass der Anteil der Landungen via ILS 34 im monatlichen Durchschnitt im März und April 2008 über der in der Nutzungsvereinbarung zum ILS 34 festgelegten Schwelle von 8% liegt. Im April wird der Wert auch bezogen auf das kumulierte To-

tal überschritten. Insofern sind die absoluten Zahlen der Südlandungen im Frühjahr 2008 höher als in den Jahren zu vor.

Nach nicht ganz einem halben Jahr Flugbetrieb mit ILS 34, zumal in einer Periode mit häufigem Nordwind, sind gegenwärtig allerdings noch keine Aussagen darüber zulässig, ob die in der Nutzungsvereinbarung zum ILS 34 festgelegten Schwellen (8% bzgl. vertiefter Analyse, 10% bzgl. Diskussion von Massnahmen zwischen den Zivilluftfahrtbehörden) im Jahresmittel eingehalten werden. Dies zeigt sich auch mit Blick auf den langjährigen Vergleich der letzten zehn Jahre mit Südlandeanteilen im Jahresdurchschnitt von 3% im Jahr 1996, über 8,1% im Jahr 2003 bis auf 3,9% in 2006. Für den Regierungsrat ist jedoch klar, dass er darauf beharren wird, die Mechanismen der Nutzungsvereinbarung zum ILS 34 in Gang zu setzen, falls sich die aktuell zu beobachtende Entwicklung über das ganze Jahr 2008 fortsetzen sollte.

Der Regierungsrat ist sich auch bewusst, dass mit der Einführung des ILS 34 für die Flughafenanoohnerschaft eine Situation entstanden ist, die spezielle Aufmerksamkeit hervorruft. Dies insbesondere in jenen Gebieten, die neu überflogen werden. Der Regierungsrat hat daher Verständnis für die Vielzahl an Reklamationen zum Betrieb des ILS 34. Er begrüsst es deswegen, dass das BAZL bereits jetzt eine vertiefte Lagebeurteilung vornehmen will, auch wenn aufgrund der vorliegenden Daten noch nicht geschlossen werden kann, dass das ILS 34 nicht entsprechend den vorgesehenen Bedingungen genutzt wird. Im Übrigen ist es die Erwartung des Regierungsrats, dass der Flughafen wie vereinbart möglichst transparent über die Entwicklung bei der Nutzung des ILS 34 informiert.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass eine Bewertung der umweltseitigen Auswirkungen des ILS 34 alleine gestützt auf die Bewegungsstatistik zu kurz greift. Berücksichtigt werden müssen vielmehr auch die effektiv entstehenden Lärmimmissionen. Um die lärmrässigen Effekte des ILS 34 zu erfassen, hat der Flughafen daher das Netz der Stationen seines Lärmmesssystems (CIEMAS) schon vor dem Start des ILS 34 so ausgelegt, dass die Lärmimmissionen in den vom ILS 34-Anflug betroffenen Gebieten erfasst werden können. Dies betrifft in erster Linie die Gemeinden Binningen und Neuwiller, auf deren Gebiet im Spätsommer 2007 jeweils eine neue CIEMAS-Messstation positioniert wurde. Zusammen mit den existierenden, dauerhaft eingerichteten Messstationen in Basel-Neubad und in Allschwil können so Daten erhoben werden, die einen Vergleich der Lärmsituation vor und nach der Einführung des ILS 34 zulassen.

Gestützt auf die regelmässige Berichterstattung des Flughafens wird der Regierungsrat auch die Ergebnisse der Lärmmessungen zum Betrieb des ILS 34 aufmerksam verfolgen. Er wird sich dabei wie bis anhin auch auf die Beurteilung der Fluglärmmmission Basel-Stadt und Basel-Landschaft (FLK) stützen, zu deren Auftrag es gehört, die Lärmimmissionen aus dem Betrieb am EuroAirport dauerhaft zu verfolgen und die – wie oben erwähnt – insbesondere über die Entwicklung beim ILS 34 informiert wird. Auf Basis der jährlichen Berichte der FLK aus den vergangenen Jahren im Vergleich zu den neuen Entwicklungen nach Inbetriebnahme des ILS 34 und zusammen mit der von BAZL und DGAC erstellten Jahresbilanz ist es dem Regierungsrat möglich, zu einem fundierten Urteil zu den Effekten des ILS 34 zu kommen.

4. Fazit und Antrag

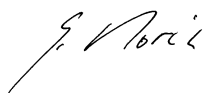
Für den Regierungsrat ist klar, dass die vereinbarten Nutzungsregeln für das ILS 34 eingehalten werden müssen. Hierfür wird er sich weiterhin einsetzen und dies im Rahmen des vereinbarten Monitorings überprüfen.

Wie dargestellt sind dabei mit dem in der Vereinbarung zu den Nutzungsbedingungen des ILS 34 vorgesehenen Beobachtungs- und Berichterstattungskonzept sowie mit dem vom Flughafen eingerichteten Lärmmesssystem alle Voraussetzungen gegeben, um die lärm-mässigen Auswirkungen des ILS 34 zu erfassen und zu analysieren. Gestützt darauf ist es dem Regierungsrat möglich, alleine oder zusammen mit dem Kanton Basel-Landschaft zu reagieren, sollte der Betrieb des ILS 34 ausserhalb der festgelegten Nutzungsbedingungen erfolgen. Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass damit einer eventuellen überproportionalen Zunahme von Südanflügen wirksam begegnet werden kann.

Über die Effekte des ILS 34 wird der Regierungsrat den Grossen Rat im Rahmen seiner jährlichen Berichterstattung zu den Bemühungen um eine Verminderung des Fluglärms am Flughafens Basel-Mulhouse auf Basis des jährlichen Berichts der Fluglärmkommission unterrichten.

Insgesamt ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Anliegen der Anzugssteller erfüllt sind. Aufgrund der aktuellen Diskussionen und der öffentlichen Reaktion beantragen wir Ihnen dennoch, den Anzug Hans-Peter Wessels und Konsorten betreffend Monitoring des Fluglärms vor und nach der Einführung des Anflugsystems ILS 34 stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber