

Innsbruck, am 12. April 2016
ZVR-Zahl 255345915

Stellungnahme zu Landesgesetzentwurf Nr. 60/15 über Bestimmungen zum Flughafen B* sowie dem darauf basierenden Entwicklungskonzept**

Sehr geehrter [REDACTED]
[REDACTED]

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention von CIPRA Österreich nimmt zu Ihrer Anfrage bezüglich des Landesgesetzentwurfes Nr.60/15 über Bestimmungen zum Flughafen B***sowie des darauf basierenden Entwicklungskonzeptes wie folgt Stellung:

I. Aufgabenstellung:

Nach den der Rechtsservicestelle-Alpenkonvention vorliegenden Unterlagen hat der S***er Landtag am *** den Entwurf für das Landesgesetz Nr. 60/15 genehmigt, welches gemäß Art. 1 Abs. 2 Entwicklungsziele für den Flughafen B*** sowie eine Obergrenze für dessen öffentliche Finanzierung festlegt. In Hinblick auf die „strategische Ausrichtung“ und die „notwendigen Maßnahmen“ wird in Art.2 Abs.1 des Gesetzentwurfes auf ein Entwicklungskonzept für den Flughafen verwiesen. Dieses in Form einer am *** erstellten Powerpoint-Präsentation der *** vorliegende Entwicklungskonzept wurde am *** von der Landesregierung der Autonomen Provinz B***-S*** genehmigt und ist als integraler Bestandteil des Gesetzentwurfes anzusehen. Das Konzept sieht den Ausbau des Flughafens B*** vor (vgl. insbesondere Folien 16 ff. und 91 ff. des Entwicklungskonzeptes).

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention sieht ihre Aufgabe darin, Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern – seien es Behörden, seien es Private – bei der Auslegung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle behilflich zu sein. Im Rahmen dieser Tätigkeit werden ausschließlich jene Rechtsfragen, die in der jeweiligen Anfrage thematisiert werden, auf Grundlage der darin enthaltenen Angaben von den

Mitgliedern der Rechtsservicestelle beantwortet. Die Stellungnahmen der Rechtsservicestelle präjudizieren keine behördlichen Entscheidungen.

Im vorliegenden Fall wurde die Rechtsservicestelle durch die Grüne Fraktion im S***er Landtag um eine Stellungnahme zu folgender Frage ersucht:

- Verstößt der Landesgesetzentwurf Nr. 60/15 über Bestimmungen zum Flughafen B*** sowie das darauf basierende Entwicklungskonzept gegen das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention?

II. Rechtliche Beurteilung:

1. Geltung und Anwendbarkeit des Verkehrsprotokolls

Das im Jahre 2002 objektiv in Kraft getretene Verkehrsprotokoll (VerkP)¹ ist eines von acht thematischen Durchführungsprotokollen zur Rahmenkonvention² der Alpenkonvention. Die Durchführungsprotokolle regeln bestimmte, in Art. 2 Abs. 2 der Rahmenkonvention festgelegte Themenbereiche und formulieren konkrete Rechtspflichten. Rahmenkonvention und Protokolle sind als umfassendes Regelwerk zu sehen und anzuwenden, wodurch ein bereichsübergreifender Schutz des Alpenraumes gewährleistet wird. Dennoch ist jeder einzelne Vertrag ein selbständiges völkerrechtliches Abkommen, das von den Vertragsparteien gesondert zu ratifizieren ist [vgl. *Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit (2014) 34 ff.; *Schroeder/Ehlotzky*, Zustand und Perspektiven grenzüberschreitender Kooperation im Alpenraum, in Hilpold/Steinmair/Perathoner (Hrsg.), Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze (2011), 93 f.].

Für Italien ist das Verkehrsprotokoll drei Monate nach der am 7. Februar 2013 erfolgten Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 7. Mai 2013 in Kraft getreten.³ Seither ist Italien völkerrechtlich umfassend an das Verkehrsprotokoll gebunden.⁴ Als Mitgliedstaat der Europäischen Union ist Italien darüber hinaus unionsrechtlich an das Verkehrsprotokoll gebunden, da auch die Union das Protokoll genehmigt hat⁵, für welche dieses am 25. September 2013 in Kraft getreten ist [vgl. *Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit (2014) 51 f.]. Der Flughafen B*** liegt innerhalb des in Art. 1 Abs. 1 und der Anlage der Rahmenkonvention definierten räumlichen Geltungsbereiches der Alpenkonvention.

¹ Ratifica ed esecuzione del Protocollo di attuazione della Convenzione per la protezione delle Alpi del 1991 nell'ambito dei trasporti, fatto a Lucerna il 31 ottobre 2000, Gesetz Nr. 196 vom 09.11.2012, GA Nr. 271 vom 20.11.2012.

² Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la protezione delle Alpi, con allegati e processo verbale di modifica del 6 aprile 1993, fatta a Salisburgo il 7 novembre 1991, Gesetz Nr. 403 vom 14.10.1999, OBl. Nr. 194 zu GA Nr. 262 vom 08.11.1999.

³ Vgl. Art. 24 Abs. 3 VerkP sowie die Kundmachung des Bundeskanzlers betreffend den Geltungsbereich des Protokolls zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Verkehr – Protokoll „Verkehr“, BGBl. III 2013/37; berichtigt durch BGBl. III 2013/138.

⁴ Zu dem durch Italien anlässlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde abgegebenen Vorbehalt und dessen Konsequenzen vgl. *Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit (2014) 211 ff. und 241 f.

⁵ Beschluss 2013/332/EU vom 10.06.2013 zum Abschluss des Protokolls über die Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Verkehr (Verkehrsprotokoll) im Namen der Europäischen Union, ABl. 2013 L 177/13.

2. Spezifische Vorgaben zum Luftverkehr und zum Ausbau von Flughäfen (Art. 12 VerkP)

Wenngleich das Verkehrsprotokoll eines jener Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention mit dem höchsten Determinierungsgrad ist, sind seine Artikel größtenteils sehr unbestimmt formuliert. Dies entspricht der Natur völkerrechtlicher Verträge im Umweltbereich. Dennoch lassen sich aus den zum Teil an die einzelnen Verkehrsträger anknüpfenden Vorgaben des Kapitels II B) des Protokolls konkrete inhaltliche Verpflichtungen ableiten.

Der spezifisch auf den Luftverkehr ausgerichtete Art. 12 VerkP verpflichtet die Vertragsparteien, „die Umweltbelastungen des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms soweit wie möglich zu senken“ (Abs. 1 S. 1) und „das öffentliche Verkehrssystem von den alpennahen Flughäfen in die verschiedenen Alpenregionen zu verbessern, um in der Lage zu sein, die Verkehrsnachfrage zu befriedigen, ohne dadurch die Belastung der Umwelt zu erhöhen“ (Abs. 2 S. 1). Der sowohl in Abs. 1 als auch in Abs. 2 gewählte Wortlaut („die Vertragsparteien verpflichten sich“; „le Parti contraenti si impegnano“) weist einen hohen Verpflichtungsgrad auf. Darüber hinaus regelt Art. 12 Abs. 2 S. 2 VerkP den Neu- und Ausbau von Flughäfen. Ein explizites Verbot normiert diese Bestimmung nicht. Vielmehr haben die Vertragsparteien „soweit wie möglich“ („nella misura del possibile“) „den Neubau von Flughäfen“ („la costruzione“) und „den erheblichen Ausbau von bestehenden Flughäfen“ („ed il potenziamento significativo degli aeroporti esistenti“) im Alpenraum zu begrenzen. Die endgültige Entscheidungsbefugnis über den jeweiligen Neu- oder Ausbau stellt Art. 12 Abs. 2 S. 2 VerkP in das Ermessen der Vertragsparteien. Insbesondere die Formulierung „soweit wie möglich“ bringt aber zum Ausdruck, dass diese Entscheidung nach sorgfältiger Abwägung aller involvierten Interessen zu erfolgen hat. Die konkreten Entscheidungskriterien und deren Wertung sind nachvollziehbar zu begründen [vgl. *Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit (2014) 231 f.; *Heuck*, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport (2013) 168].

Im vorliegenden Fall sieht das Entwicklungskonzept für den Flughafen B^{***} eine ^{***} und einen Ausbau der sonstigen Infrastruktur vor (Bushaltestelle, Parkplätze für Charterbusse, PKW Parkplätze; vgl. im Detail ^{***} des Entwicklungskonzeptes). Die Start- bzw. Landebahn soll ^{***} verlängert werden, was in Zukunft den Einsatz von Flugzeugen des Typus A319 (maximal 156 Passagiere) und des Typus B737-700 (maximal 149 Passagiere) ermöglichen würde. Dabei muss gemäß Art. 2 Abs. 1 des Landesgesetzentwurfes Nr. 60/15 „ab dem 1. Jänner 2022 eine Mindestzahl von 170.000 Fluggästen pro Jahr erreicht werden“. Anvisiert wird eine Steigerung der Flugbewegungen um 50% bis zum Jahr 2035 im Vergleich zum Jahr 2014 (vgl. Verkehrsprognose, Folie 15 des Entwicklungskonzeptes). An der Einstufung des Flughafens in die Kategorie 2C ändert dies nichts (vgl. Art. 2 Abs. 2 des Landesgesetzentwurfes Nr. 60/15 sowie Folien 16 f. und 92 f. des Entwicklungskonzeptes).

Diese beabsichtigten Maßnahmen sind als Ausbau des bestehenden Flughafens im Sinne des Art. 12 Abs. 2 S. 2 VerkP einzustufen. Der Wortlaut des Verkehrsprotokolls lässt allerdings offen, nach welchen Parametern die „Erheblichkeit“ eines Ausbaues zu beurteilen ist. Im Lichte einer systematischen Auslegung des Art. 12 VerkP bemisst sich diese nicht nur nach der Dimensionierung der konkreten Baumaßnahmen, sondern auch nach den dadurch bedingten Folgewirkungen. Im vorliegenden Fall ist durch den Einsatz größerer Flugzeugtypen sowie den aufgrund der Ausweitung des Flugbetriebes bedingten Mehrverkehr in der Luft und am Boden im Sinne des Art. 12 Abs. 1 VerkP mit einer

Intensivierung der Umweltbelastungen des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms zu rechnen. Der vorgesehene Ausbau kann daher als „erheblich“ („significativo“) im Sinne des Art. 12 Abs. 2 S. 2 VerkP qualifiziert werden und ist folglich „soweit wie möglich“ zu begrenzen. Allfälligen Kapazitätsengpässen ist primär durch eine Verbesserung der öffentlichen Anbindung S***s an alpennahe Flughäfen, wie insbesondere an jene in Innsbruck, Verona und Salzburg (vgl. *** des Entwicklungskonzeptes), aber auch an jene in Mailand oder München entgegen zu steuern.

3. Einbettung in die allgemeinen Zielsetzungen des Verkehrsprotokolls

Das in Hinblick auf Art. 12 VerkP erzielte Ergebnis wird durch die allgemeinen Zielsetzungen des Verkehrsprotokolls untermauert, die der Entscheidung über den Ausbau des Flughafens zugrunde zu legen sind. Während nämlich der Luftverkehr möglichst beschränkt werden soll, wertet das Verkehrsprotokoll den Schienenverkehr stark auf. Die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene ist eine prioritäre Zielsetzung des Protokolls [vgl. *Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit (2014) 43 f.; *Heuck*, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport (2013) 145]. Dadurch sollen die Belastungen und Risiken des Verkehrs auf ein für Menschen, Tiere, Pflanzen und deren Lebensräume erträgliches Maß gesenkt werden (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a und Art. 10 Abs. 1 lit. c VerkP). Auch die allgemeine verkehrspolitische Strategie in Art. 7 VerkP umfasst gemäß ihrem Abs. 1 lit. c die Ergreifung raumordnerischer und struktureller Maßnahmen, die eine Verlagerung der Transportleistungen im Personen- und Güterverkehr auf das jeweils umweltverträglichere Verkehrsmittel begünstigen.

Sollte die gemäß Art. 1 Abs. 1 des Landesgesetzentwurfes Nr. 60/15 bezweckte Verbesserung der Erreichbarkeit S***s demnach durch alternative Maßnahmen erzielt werden können, ist umweltverträglichen Verkehrsträgern, vor allem der Schiene, Priorität einzuräumen. Insbesondere sind die bestehenden und die in Zukunft realisierbaren Zuganbindungen an nahe gelegene Flughäfen im Rahmen der Entscheidung über den Ausbau zu berücksichtigen. Dies entspricht auch der in Art. 7 Abs. 1 lit. a und c VerkP enthaltenen Forderung nach einer Steigerung der Intermodalität, d.h. einer Kombination verschiedener Verkehrsträger.

Wesentliche Kriterien für die Entscheidungsfindung nennen auch andere *literae* des Art. 1 Abs. 1 VerkP. So wird den Interessen der „im Alpenraum wohnenden Bevölkerung“ ein hoher Stellenwert eingeräumt. Die Verkehrspolitik der Vertragsparteien hat alle Verkehrsträger zu umfassen und damit „zur nachhaltigen Entwicklung des Lebens- und Wirtschaftsraumes als Lebensgrundlage“ der Bevölkerung beizutragen (lit. b). Außerdem ist der Verkehr durch eine „Förderung umwelt- und ressourcenschonenderer Verkehrsträger unter wirtschaftlich tragbaren Kosten“ zu gewährleisten (lit. d). In die Beurteilung des projektierten Ausbaues des Flughafens und der Alternativmaßnahmen sind somit sowohl die Interessen der ansässigen Bevölkerung, als auch die Kostenintensität und Wirtschaftlichkeit der einzelnen Maßnahmen miteinzubeziehen (zu den Kosten der geplanten Erweiterung vgl. den *Business Plan* in Folien 22 ff., 112 ff. und Anhang 3 des Entwicklungskonzeptes).

4. Grundlegende Prinzipien des Verkehrsprotokolls

Das Verkehrsprotokoll basiert auf dem in Art. 1 Abs. 1 VerkP verankerten Leitbild der Nachhaltigkeit. Darüber hinaus verpflichtet Art. 1 Abs. 2 VerkP die Vertragsparteien, „den Verkehrsbereich unter Wahrung des Vorsorge-, Vermeidungs- und Verursacherprinzips zu

entwickeln“ und verweist damit auf bindende Grundsätze des Umweltvölkerrechts. Nationale Normen sind im Lichte dieser Prinzipien auszulegen und nationale Behörden und Gerichte sind dazu verpflichtet, diese bei der Entscheidungsfindung miteinzubeziehen [vgl. *Ehlotzky, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit* (2014) 44 ff.; *Heuck, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport* (2013) 26 ff. und 30].

Der Entwurf des Landesgesetzes Nr. 60/15 geht von einem ganzheitlichen Ansatz aus, indem er in Art. 1 Abs. 1 bekräftigt, dass der Flughafen B*** „von grundlegender Bedeutung für die wirtschaftliche, touristische, kulturelle und gesellschaftliche Entwicklung des Landes S****“ ist. Umweltbezogene Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung werden in dieser Bestimmung allerdings nicht erwähnt. Das dem Verkehrsprotokoll zugrunde liegende Leitbild der Nachhaltigkeit indes bezieht sich, wie vor allem in Art. 3 Abs. 1 VerkP zum Ausdruck kommt, gleichermaßen auf Belange der Umwelt, der Gesellschaft und der Wirtschaft. Bei der Entscheidung über das Ausbauvorhaben müssen daher auch umweltbezogene Belange miteinbezogen und ein Ausgleich zwischen divergierenden Interessen erzielt werden.

Im Sinne des Vermeidungs- und des Vorsorgeprinzips sind verkehrsbedingte Belastungen und Risiken auf ein erträgliches Maß zu beschränken (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a VerkP). Gemäß Art. 7 Abs. 2 lit. c VerkP soll insbesondere zu einer „schrittweisen Reduktion der Schadstoff- und Lärmemission aller Verkehrsträger“ beigetragen werden. In diesem Sinne fordern Art. 3 Abs. 1 lit. a sublit. bb und cc VerkP eine Reduktion schädlicher Emissionen und Immissionen. Überdies haben die Vertragsparteien gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. d VerkP „aufgrund der besonderen Topographie der Alpen verstärkte Maßnahmen zur Lärmbekämpfung“ zu ergreifen. Bei „Neubauten wie bei bestehenden Infrastrukturen mit erheblichen räumlichen Auswirkungen“ sind diese verkehrsbedingten Belastungen und Risiken gemäß Art. 2 UAbs. 3 VerkP „durch entsprechende Maßnahmen soweit erforderlich zu verringern“. Während das Vermeidungsprinzip die Abwehr von Gefahren bezweckt, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten können, ist nach dem Vorsorgeprinzip auch rein potenziellen schweren oder irreversiblen Auswirkungen auf die Gesundheit und die Umwelt rechtzeitig durch präventive Maßnahmen entgegenzuwirken, ohne dass dafür wissenschaftliche Sicherheit über das Vorliegen einer Kausalbeziehung zwischen einer Tätigkeit und ihrer möglichen Schädlichkeit gegeben sein muss [vgl. Art. 2 UAbs. 10 VerkP; *Ehlotzky, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit* (2014) 45]. Wichtigstes Instrument zur Gewährleistung des Vorsorge- und des Vermeidungsprinzips sind die in Art. 8 Abs. 1 VerkP angeführten Prüfungen, in deren Rahmen die Auswirkungen des Vorhabens zu evaluieren sind und den Prinzipien der Vermeidung und der Vorsorge Rechnung zu tragen ist [vgl. unten Punkt 5.; *Heuck, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport* (2013) 161].

Das Verursacherprinzip bezweckt, „soweit wie möglich die gesamten Kosten der Verkehrsauswirkungen auf Gesundheit und Umwelt“ (Art. 2 UAbs. 11 VerkP) den einzelnen Nutzern der jeweiligen Verkehrsinfrastrukturen und nicht der Allgemeinheit anzulasten. Durch eine Internalisierung dieser externen Kosten haben die Vertragsparteien das Verhalten der Verkehrsteilnehmer zugunsten nachhaltiger Verkehrsträger zu steuern (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 lit. c sublit. aa, Art. 7 Abs. 1 lit. b und Art. 14 VerkP). Externe Kosten umfassen gemäß Art. 2 UAbs. 4 VerkP „die Kosten für die Infrastruktur, wo diese nicht angelastet werden, die Kosten für Umweltverschmutzung, Lärm, verkehrsbedingte Personen- und Sachschäden“. Die Kosten des Ausbaues sowie des anschließenden

Betriebes des Flughafens sind folglich dahingehend zu analysieren, ob eine umfassende Anlastung der anfallenden externen Kosten an die jeweiligen Verursacher erfolgen kann, oder aber im Ergebnis die Allgemeinheit damit belastet würde. Auch diese Erwägungen sind in Relation zu setzen zu den durch andere Verkehrsträger verursachten externen Kosten und deren Internalisierungsmöglichkeiten. Entsprochen wird dadurch der in Art. 1 Abs. 1 lit. e VerkP gebotenen Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen unter den einzelnen Verkehrsträgern.

Ergänzend ist auf das völkerrechtliche Kooperationsprinzip hinzuweisen, in dessen Sinne Art. 17 VerkP bestimmt, dass sich die Vertragsparteien „vor wichtigen verkehrspolitischen Entscheidungen mit Auswirkungen auf die anderen Vertragsstaaten gegenseitig [...] konsultieren“ und informieren. Auch in Art. 3 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 VerkP wird eine grenzüberschreitend aufeinander abgestimmte Umwelt- und Verkehrspolitik vorausgesetzt. Art. 8 Abs. 2 VerkP sieht darüber hinaus vor, dass „Planungen für Verkehrsinfrastrukturen im Alpenraum [...] zu koordinieren und zu konzertieren“ sind, vor allem jene „mit erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen“, bei welchen „spätestens nach Vorlage der Prüfungen vorherige Konsultationen mit den davon betroffenen Vertragsparteien durchzuführen“ sind [vgl. auch *Schroeder/Ehlotzky*, Zustand und Perspektiven grenzüberschreitender Kooperation im Alpenraum, in Hilpold/Steinmair/Perathoner (Hrsg.), *Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze* (2011), 95 f.]. In Anbetracht der aus dem Entwicklungskonzept hervorgehenden Dimensionierung des Ausbaues des Flughafens und den Folgen des erweiterten Betriebes ist von einer erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 VerkP auszugehen. Eine Koordinierung Italiens mit den Konventionsstaaten Österreich und Deutschland – insbesondere in Hinblick auf die Flughäfen Innsbruck und München – erscheint daher geboten. Allfällige Stellungnahmen der anderen Vertragsparteien hätte Italien zu berücksichtigen; deren Zustimmung zum Ausbau des Flughafens ist nach dem Verkehrsprotokoll jedoch nicht erforderlich.

5. Prüfpflichten nach dem Verkehrsprotokoll (Art. 8 Abs. 1 VerkP)

Während Art. 12 VerkP keine spezifischen Prüfpflichten in Bezug auf den Ausbau von Flughäfen vorsieht, enthält Art. 8 Abs. 1 VerkP eine generelle dahingehende Verpflichtung. Nach dieser Bestimmung verpflichten sich die Vertragsparteien, bei „großen Neubauten und wesentlichen Änderungen oder Ausbauten vorhandener Verkehrsinfrastrukturen Zweckmäßigkeitprüfungen [„verifiche di opportunità“], Umweltverträglichkeitsprüfungen [„valutazioni dell’impatto ambientale“] und Risikoanalysen [„analisi dei rischi“] vorzunehmen und deren Resultaten [...] Rechnung zu tragen“. Zur verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der Prüfungen enthält Art. 8 Abs. 1 VerkP keine konkreten Vorgaben, sodass die Vertragsparteien einen großen Gestaltungsspielraum haben [vgl. *Heuck*, *Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport* (2013) 160 ff.]. Die starke Formulierung „Rechnung zu tragen“ („tener conto di“) bringt aber zum Ausdruck, dass die Ergebnisse der Prüfungen im Bewilligungsverfahren hinreichend zu berücksichtigen sind.

Als „große Neubauten oder wesentliche Änderungen oder Ausbauten vorhandener Verkehrsinfrastrukturen“ gelten gemäß Art. 2 UAbs. 5 VerkP „Infrastrukturvorhaben mit Auswirkungen, welche nach UVP-Recht oder Bestimmungen internationaler Vereinbarungen Umweltverträglichkeitsprüfungen unterliegen“. Da nach den der Rechtsservicestelle vorliegenden Unterlagen im vorliegenden Fall die Durchführung einer

Umweltverträglichkeitsprüfung bereits am 16. März 2016 auf nationaler Ebene durch den *Umweltbeirat* beschlossen worden ist, kann eine weitere Untersuchung dahingehend unterbleiben, ob und inwieweit sich in Hinblick auf den Ausbau des Flughafens B*** eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung aus dem nationalen Recht oder internationalen Vorgaben ergibt. Die Ausbaumaßnahmen können jedenfalls als „wesentliche Änderungen oder Ausbauten vorhandener Verkehrsinfrastrukturen“ qualifiziert werden und unterfallen damit der allgemeinen Prüfpflicht gemäß Art. 8 Abs. 1 VerkP.

Zu betonen ist, dass gemäß Art. 8 Abs. 1 VerkP neben einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch eine Zweckmäßigkeitprüfung und eine Risikoanalyse vorzunehmen sind. Dies kann nach Einschätzung der Rechtsservicestelle sowohl in gesonderten Verfahren als auch im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgen. Gemäß Art. 2 UAbs. 12 VerkP hat eine Zweckmäßigkeitprüfung „Abklärungen betreffend die verkehrspolitische Notwendigkeit sowie die verkehrlichen, ökologischen, ökonomischen und soziokulturellen Auswirkungen“ des jeweiligen Vorhabens zu umfassen. Die verkehrspolitische Notwendigkeit des Ausbaues des Flughafens B*** ist nur dann als gegeben anzusehen, wenn das Bedürfnis nach mehr Transportkapazität nicht durch umweltverträglichere Verkehrsträger oder Maßnahmen erreicht werden kann. Auch hier ist die Verlagerung auf die Schiene das prioritäre Ziel. Den für eine Risikoanalyse verbleibenden Prüfungsgegenstand lässt das Verkehrsprotokoll offen. Zentrale Bedeutung dürfte aber die Verkehrssicherheit einnehmen, welcher Art. 3 Abs. 1 lit. b sublit. bb und Art. 7 Abs. 2 lit. d VerkP einen besonderen Stellenwert einräumen [vgl. *Heuck*, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport (2013) 162]. Hierbei sind die besondere Topografie, die Lage und das Einzugsgebiet des Flughafens entsprechend zu berücksichtigen.

6. Relevante Bestimmungen in anderen Protokollen der Alpenkonvention

Die vorliegende Anfrage bezieht sich ausschließlich auf die Vereinbarkeit des Landesgesetzentwurfes Nr. 60/15 sowie des darauf basierenden Entwicklungskonzeptes mit dem Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention. Dennoch soll hier kurz auf vier andere, ebenso durch Italien ratifizierte⁶ Protokolle der Alpenkonvention Bezug genommen werden, deren Bestimmungen bei der Entscheidung über den Ausbau miteinzubeziehen sind. Bekräftigt wird dies durch die in allen Durchführungsprotokollen enthaltene Querschnittsbestimmung, wonach die Vertragsparteien die Ziele jedes Protokolls der Alpenkonvention „auch in ihren anderen Politiken zu berücksichtigen“ haben [vgl. insbesondere Art. 4 VerkP, Art. 5 RauP, Art. 3 BodSchP, Art. 4 NatSchP, Art. 3 TourP].

Das Raumplanungsprotokoll (RauP)⁷ strebt gemäß Art. 1 lit. c eine „sparsame und umweltverträgliche Nutzung der Ressourcen und des Raums“ an (vgl. ähnlich Art. 3 lit. c RauP). Art. 9 Abs. 5 RauP fordert Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung, den verstärkten Einsatz umweltverträglicher Verkehrsmittel und deren vermehrte Koordinierung. Zudem normiert Art. 10 Abs. 1 RauP die Notwendigkeit einer Raumverträglichkeitsprüfung, in deren Rahmen auch „den Lebensverhältnissen der ansässigen Bevölkerung“ Rechnung zu tragen ist. Gemäß Art. 7 Abs. 3 des Bodenschutzprotokolls (BodSchP)⁸ ist ferner bei der Prüfung

⁶ Ratifica ed esecuzione dei Protocolli di attuazione della Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi, con annessi, fatta a Salisburgo il 7 novembre 1991, Gesetz Nr. 50 vom 05.04.2012, GA Nr. 103 vom 04.05.2012.

⁷ Protocollo nell'ambito della pianificazione territoriale e dello sviluppo sostenibile, fatto a Chambéry il 20 dicembre 1994.

⁸ Protocollo nell'ambito della difesa del suolo, fatto a Bled il 16 ottobre 1998.

der Raum- und Umweltverträglichkeit von Großvorhaben im Infrastrukturbereich des Verkehrs „dem Bodenschutz und dem begrenzten Flächenangebot im alpinen Raum Rechnung zu tragen“. Schließlich normiert auch das Naturschutzprotokoll (NatSchP)⁹ in Art. 9 Abs. 1 Prüfpflichten in Bezug auf „die direkten und indirekten Auswirkungen auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild“, wobei sicherzustellen ist, „daß vermeidbare Beeinträchtigungen unterbleiben“.

Primäres Ziel des Tourismusprotokolls (TourP)¹⁰ ist es gemäß Art. 1 „mit spezifischen Maßnahmen und Empfehlungen, welche die Interessen der ansässigen Bevölkerung und der Touristen berücksichtigen, [...] durch einen umweltverträglichen Tourismus zu einer nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums beizutragen“. Das vorliegende Entwicklungskonzept legt nahe, dass beim Ausbau des Flughafens B*** Erwägungen in Hinblick auf eine Belebung des Tourismus in der Region, insbesondere bezogen auf Kurzurlaube, eine wesentliche Rolle spielen (vgl. Folien 10 ff., 37 f., 42 ff. und 61 des Entwicklungskonzeptes). Ausgehend von einer Analyse der durch den Flughafenausbau bedingten Touristenströme hat daher eine Abwägung im Sinne des Art. 1 TourP zu erfolgen, in deren Rahmen die Interessen der Touristen und der ansässigen Bevölkerung gleichermaßen zu beachten sind. Vorrangiges Ziel der Alpenkonvention ist ein umweltverträglicher Tourismus.

7. Unionsrechtliche Vorgaben

Ergänzend ist festzustellen, dass aus dem Unionsrecht keine Verpflichtung zu einem Ausbau des Flughafens abzuleiten ist. Eine solche ergibt sich zum einen nicht aus den primärrechtlich verankerten Bestimmungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes (Art. 26 ff. AEUV¹¹), da diese den Wirtschaftsteilnehmern keinen Leistungsanspruch auf eine Erweiterung des Marktes einräumen. Zum anderen verpflichten auch die in Form der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013¹² bestehenden sekundärrechtlichen Vorgaben für den Aufbau transeuropäischer Netze, mit welchen die Europäische Union die Grundzüge wichtiger Verkehrsverbindungen in verbindlicher Form festlegt, nicht zu einer Vergrößerung des Flughafens. Diese Verordnung ordnet den in B*** gelegenen Flughafen dem Gesamtnetz im Sinne von Art. 6 Abs. 2 und Kapitel II der Verordnung zu (vgl. Anhang II, Abschnitt 2 der Verordnung); nicht aber dem Kernnetz im Sinne von Art. 6 Abs. 3 und Kapitel III, wonach dieser Flughafen „von größter strategischer Bedeutung für die Verwirklichung der mit dem Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes verfolgten Ziele“ wäre. Seit Genehmigung des Verkehrsprotokolls durch die Union ist die Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 dem Verkehrsprotokoll zudem in der unionalen Normenhierarchie untergeordnet und daher jedenfalls in einer Weise auszulegen, dass sie dem Protokoll nicht widerspricht [vgl. *Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit (2014) 82 ff.].

Hinzuweisen ist darauf, dass die dem Verkehrsprotokoll zugrunde liegenden Umweltprinzipien ebenso im primären Unionsrecht in Art. 11 und Art. 191 Abs. 2 AEUV verankert sind. Diese Grundsätze binden die zuständigen Behörden daher auch

⁹ Protocollo nell'ambito della protezione della natura e della tutela del paesaggio, con allegati, fatto a Chambéry il 20 dicembre 1994.

¹⁰ Protocollo nell'ambito del turismo, fatto a Bled il 16 ottobre 1998.

¹¹ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2012 C 326/47.

¹² Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. 2013 L 348/1, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) Nr. 473/2014, ABl. 2014 L 136/10.

unionsrechtlich [vgl. *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union³ (2013), 141 ff.]. In Hinblick auf luftverkehrsbedingte Immissionen sind außerdem die Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG¹³ der Europäischen Union zu beachten, die Luftqualitätsziele und gewisse Schadstoffgrenzwerte definieren.

III. Ergebnis:

Das Verkehrsprotokoll stellt die endgültige Entscheidungsbefugnis über den Ausbau des Flughafens B*** in das Ermessen der zuständigen nationalen Behörden. Insofern kann kein expliziter Verstoß des Landesgesetzentwurfes Nr. 60/15 über Bestimmungen zum Flughafen B*** sowie des darauf basierenden Entwicklungskonzeptes gegen das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention festgestellt werden. Bei der Entscheidung über das Bauvorhaben sind allerdings die erörterten Bestimmungen des Verkehrsprotokolls sowie einschlägige verkehrsbezogene Vorgaben anderer Protokolle von Amts wegen zu berücksichtigen (*Berücksichtigungspflicht*). Insbesondere sind die Konsequenzen des Ausbaues den Auswirkungen möglicher Alternativmaßnahmen gegenüberzustellen (*Alternativenerstellung*). Die Gesamtwirkung des beabsichtigten Ausbaues des Flughafens scheint jedenfalls in einem starken Spannungsverhältnis zu den Zielsetzungen des Verkehrsprotokolls zu stehen:

- Gemäß Art. 12 VerkP sind die Umweltbelastungen des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms soweit wie möglich zu senken. In erster Linie ist die Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln an nahe gelegene Flughäfen zu verbessern. Der vorgesehene Ausbau des Flughafens B*** indes ist als erheblich im Sinne des Art. 12 Abs. 2 S. 2 VerkP einzustufen und daher soweit wie möglich zu begrenzen.
- Die in Art. 1 Abs. 1 des Landesgesetzentwurfes Nr. 60/15 bezweckte Verbesserung der Erreichbarkeit S***s ist möglichst durch alternative Maßnahmen zu gewährleisten, wobei verstärkt umweltverträgliche Verkehrsträger unter wirtschaftlich tragbaren Kosten zu fördern sind. Prioritäres Ziel ist eine Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene. Tourismusbezogene Erwägungen haben die Interessen der ansässigen Bevölkerung und die Zielsetzungen des einschlägigen Protokolls hinsichtlich eines nachhaltigen Tourismus im Alpenraum miteinzubeziehen.
- Im Interesse einer ausgewogenen nachhaltigen Entwicklung sind nicht nur die in Art. 1 Abs. 1 des Landesgesetzentwurfes Nr. 60/15 genannten wirtschaftlichen, touristischen, kulturellen und gesellschaftlichen Belange, sondern auch umweltbezogene Erwägungen entscheidungsrelevant. Divergierende Interessen sind sorgfältig gegeneinander abzuwägen, wobei im Sinne des Vorsorgeprinzips die mit dem Ausbau und dem Betrieb des Flughafens verbundenen Belastungen und Risiken ein erträgliches Maß nicht überschreiten dürfen. Nach dem Verursacherprinzip müssen Ausbau und Betrieb des Flughafens eine Internalisierung der anfallenden externen Kosten

¹³ Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. 2008 L 152/1, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2015/1480, ABl. 2015 L 226/4.

ermöglichen. Schließlich erscheint eine grenzüberschreitende Abstimmung über das Ausbauprojekt geboten.

- Gemäß Art. 8 Abs. 1 VerkP sind vor Entscheidung über das Bauprojekt eine Zweckmäßigkeits- und eine Umweltverträglichkeitsprüfung sowie eine Risikoanalyse durchzuführen, deren Ergebnissen Rechnung zu tragen ist. Während insbesondere die Umweltverträglichkeitsprüfung dem Vorsorgegedanken verpflichtet ist und im Zuge der Risikoanalyse vor allem Aspekte der Verkehrssicherheit zu beachten sind, steht im Rahmen der Zweckmäßigkeitsprüfung die verkehrspolitische Notwendigkeit des Vorhabens im Mittelpunkt. Diese ist nur gegeben, wenn allenfalls bestehende Kapazitätsengpässe nicht durch umweltverträgliche Verkehrsträger oder Maßnahmen ausgeglichen werden können. Zu berücksichtigen sind auch die in den anderen Durchführungsprotokollen der Alpenkonvention verankerten Prüfpflichten.

Mit freundlichen Grüßen,
die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention