

Einschreiben

Bundesverwaltungsgericht
Abteilung I
Postfach
9023 St. Gallen

Peter Ettler
RA Dr. iur.
ettler@ettlersuter.ch

Zürich, 14. Februar 2013

Ursula Brunner
RA Dr. iur. Dr. h. c.
brunner@ettlersuter.ch

Verfügung über die Genehmigung des Lärmgebührenmodells für Luftfahrzeuge am Flughafen Zürich

Adrian Suter
RA lic. iur.
suter@ettlersuter.ch

Beschwerde

Adrian Strütt
RA Dr. iur.
struett@ettlersuter.ch

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Bundesverwaltungsrichtern und Bundesverwaltungsrichtern

Martin Looser
RA
looser@ettlersuter.ch

Sehr geehrte Damen und Herren

In Sachen

Isabel Kramer
RA lic. iur.
kramer@ettlersuter.ch

1. Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (SBFZ),
Dorfstrasse 17, Postfach 325, 8155 Niederhasli,

2. Politische Gemeinde Rümlang, vertreten durch den Gemeinderat,
Glattalstrasse 201, 8153 Rümlang

Grüngasse 31
Postfach
8026 Zürich

Beschwerdeführer,

T + 41 43 377 66 88
F + 41 43 377 66 89
www.ettlersuter.ch
info@ettlersuter.ch

beide vertreten durch RA Dr. Adrian Strütt und/oder RA Dr. Peter Ettler, ettlersuter
Rechtsanwälte, Grüngasse 31, Postfach, 8026 Zürich,

gegen

Eingetragen
im Anwaltsregister

Flughafen Zürich AG, Postfach, 8058 Zürich,

Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,

Vorinstanz,

betreffend

Genehmigung der Lärmgebühren für Jetflugzeuge auf dem Flughafen Zürich

erheben wir namens und mit Vollmacht des Beschwerdeführers

Beschwerde

gegen den
**Entscheid der Vorinstanz vom 7. Januar 2013,
publiziert im Bundesblatt am 15. Januar 2013
(BBI 2013 275)**

und stellen folgende

Rechtsbegehren:

1. Ziff. 1 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids sei aufzuheben, die Genehmigung der beantragten Änderungen zu verweigern und die Beschwerdegegnerin dazu zu verpflichten, ein Lärmgebührenmodell zu entwickeln und anzuwenden, das einen wirksamen finanziellen Anreizmechanismus bildet, welcher einerseits den Einsatz lärmemissionsärmerer Luftfahrzeuge durch die Flughafennutzer fördert und andererseits die Nutzung der Tagesrand- und Nachtstunden für Starts und Landungen reduziert, indem es sie massgeblich verteuert und indem auch bei Landungen eine lärmabhängige Abgabe eingeführt wird.
2. Ziff. 2 und 3 des Dispositivs des angefochtenen Entscheides seien ebenfalls aufzuheben und die Beschwerdegegnerin präzisierend zu verpflichten, unverzüglich ein neues, umfassend den Vorgaben von BGE 137 II 58 entsprechendes Gebührenmodell zu entwickeln, das insbesondere auch Anreize dazu enthält, dass Investitionen in neue Luftfahrzeuge getätigt werden, deren Lärmemissionen im Vergleich mit dem bisher für dieselben Operationen eingesetzten Fluggeräte deutlich tiefer sind.
3. Als vorsorgliche Massnahmen seien die Lärmgebühren vorläufig wie folgt festzusetzen (Anträge 2a.–2.e):

- a. Die Tageslärmgebühren seien grundsätzlich nach den bisherigen Lärmgebühren (Tarif alt I wird zu Tarif neu 1 usw.) zu veranschlagen.
- b. Die Tagesrand- und Nachtzuschläge für Starts bis 23.30 Uhr seien nach den bisher geltenden Zuschlägen festzusetzen.
- c. Für die eigentliche Nachtsperrezeit von 23.31 - 06.00 Uhr seien für die Lärmklasse 1 die Tarife gemäss dem Antrag der Beschwerdegegnerin für die Zeit zwischen 00.01 - 06.00 Uhr anzuwenden; für die übrigen Lärmklassen seien die Tarife doppelt so hoch anzusetzen wie gemäss dem Antrag der Beschwerdegegnerin.
- d. Für die Zeit von 06.01 bis 07.00 Uhr seien für Starts die bisherigen Regelungen für Starts in der Zeit von 22.31 Uhr bis 23.00 Uhr anzuwenden.
- e. Für Landungen seien Tagesrand- und Nachtzuschläge von 50 % der für Starts geltenden Tarife zu veranschlagen.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin.

Verfahrensanträge:

- 4. Für den Fall, dass das Bundesverwaltungsgericht sich als unzuständig erachtet, sei die vorliegende Eingabe als Aufsichtsbeschwerde an die zuständige Aufsichtsinstanz weiterzuleiten und die gestellten Anträge aufsichtsrechtlich zu erlassen.
- 5. Es sei dem Beschwerdeführer umfassende Akteneinsicht zu gewähren und ihm anschliessend die Möglichkeit zur Ergänzung der Beschwerde einzuräumen.

Begründung:

Formelles

1. Allgemein

- 1. Die unterzeichnenden Rechtsanwälte sind rechtsgenügend bevollmächtigt.
BO: Vollmacht vom 1. Februar 2013, gezeichnet von Robert Bänziger (Geschäftsführer) und Ursula Moor (Präsidentin)
 Beilage 1a

Vollmacht vom 14. Februar 2013, gezeichnet von Gemeindepräsident Thomas Hardegger

Beilage
1b

2. Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz datiert vom 7. Januar 2013 und wurde am 15. Januar 2013 im Bundesblatt publiziert. Die Beschwerdefrist ist demnach mit heutiger Postaufgabe gewahrt.

BO: Publikation Bundesblatt vom 15. Januar 2013, BBL 2013 275, sowie zugrundeliegende Verfügung vom 7. Januar 2013

Beilage 2

3. Der Beschwerdeführer rügt vor allem die Verletzung von Bundesrecht sowie unvollständige Ermittlung und Würdigung des Sachverhalts und bringt damit zulässige Rügen gemäss Art. 49 Abs. 1 VwVG vor.

2. Zulässiges Rechtsmittel

4. Mit der Revision des LFG, welche am 1. April 2011 in Kraft getreten ist, wurden die Überprüfungs Kompetenzen der Vorinstanz hinsichtlich Flughafengebühren (Art. 39 LFG) erweitert. Die Rechtslage hat sich somit in formeller Hinsicht gegenüber den Entscheiden BVGE 2008/41, S. 585 ff., sowie Zwischenverfügung vom 3. August 2007 in Sachen A-4471/2007 entscheidend geändert. Die Genehmigung der Gebührentarife von Flughafenhaltern erfolgt heute mithin mit anfechtbarer Verfügung (Botschaft BBl 2009 4938 f.). Demnach entscheidet das BAZL als Genehmigungsinstanz über die Gebühren (vgl. dazu Art. 35 Abs. 1 Verordnung über die Flughafengebühren, im Einklang mit dem angefochtenen Entscheid nachfolgend „FGV“ genannt). Dieser Genehmigungsentscheid stellt eine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar und ist mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht weiterziehbar (Art. 44 VwVG).
5. Hervorzuheben ist, dass es sich bei der vorliegend angefochtenen Verfügung nicht bloss um eine solche gemäss Art. 39 LFG (und FGV) handelt, sondern auch um eine solche nach Art. 12 Abs. 1 lit. c USG (BGE 137 II 58 S. 109). Allfällige Einschränkungen der Überprüfung des Entscheids bei rein tarifari-schen luftfahrtrechtlichen Fragestellungen sind somit obsolet, da die Höhe der Abgaben über die Wirksamkeit *verkehrslenkender umweltrechtlicher Betriebsvorschriften* entscheidet. Das Bundesverwaltungsgericht ist deshalb zur umfassenden Überprüfung des vorliegenden Genehmigungsentscheids berechtigt und verpflichtet.

6. Sollte das Bundesverwaltungsgericht wider Erwarten zum Schluss kommen, gegen den angefochtenen Genehmigungsentscheid sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht zulässig, so wird um Weiterleitung der vorliegenden Eingabe an die Aufsichtsinstanz über das BAZL, also das UVEK, ersucht mit dem Antrag, es sei aufsichtsrechtlich gegen die ungenügenden Sanierungsmassnahmen vorzugehen und für die gemäss BGE 137 II 58. S. 108 ff. geforderte lenkungswirksame Umweltabgabe zu sorgen.

3. Beschwerdelegitimation

7. Beim Beschwerdeführer 1 handelt es um einen privatrechtlichen Verein, welcher sich gemäss § 2 seiner Statuten dem Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm und anderen, durch den Flugbetrieb verursachten Immissionen, wie Abgase etc. (lit. a) und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (lit. b) verschrieben hat. Ausdrücklicher Bestandteil des Vereinszwecks ist sodann die Interessen- und Rechtewahrung der Betroffenen (lit. c). Diese Zielsetzungen werden unter Ziff. II., Zielsetzungen, der Statuten weiter spezifiziert und die Mittel zur Umsetzung näher umschrieben.

BO: Statuten Beschwerdeführer 1 Beilage 3

8. Mitglieder des Beschwerdeführers 1 sind Gemeinden, deren Bewohner alleamt von den Auswirkungen des Flugverkehrs der Beschwerdegegnerin besonders betroffen sind.

BO: Mitgliederverzeichnis inkl. Karte vom 1. Januar 2013 Beilage 4

9. Gemäss der Rechtsprechung zur „egoistischen Verbandsbeschwerde“ kann ein Verband nebst den eigenen auch die Interessen seiner Mitglieder geltend machen, wenn es sich um solche handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre (BGE 136 II 539, S. 542, BGE 131 I 198 E. 2.1 S. 200; BGE 130 II 514 E. 2.3.3 S. 519 mit Hinweisen; Urteil 2C_52/2009 vom 13. Januar 2010 E. 1.2.2, nicht publ. in: BGE 136 I 1; sogenannte „egoistische Verbandsbeschwerde“). Dabei muss ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Gebiet bestehen, in welchem die fragliche Verfügung erlassen worden ist (Entscheid des Bundesrats vom 23. Mai 2001, in: VPB 65/2001 Nr. 114 S. 1236).

10. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt, indem einerseits der Schutz vor Immissionen aus dem Betrieb des Flughafens Zürich und die diesbezügliche Interessenwahrung statutarisch als Zielsetzungen des Beschwerdeführers 1 definiert sind, andererseits die Mitglieder des Beschwerdeführers 1 zur selbständigen Beschwerdeführung legitimiert sind. Sie bzw. ihre Einwohner sind offensichtlich zur Beschwerde legitimiert, da sie im Verhältnis zur übrigen Bevölkerung unvergleichlich stärker von den entsprechenden Immissionen betroffen sind. Konkret werden sie dadurch in ihren Interessen verletzt, als die im angefochtenen Entscheid genehmigten Gebühren nicht dazu geeignet sind, die übermässigen Lärmimmissionen grundsätzlich und in den Tagesrand- und Nachtstunden im Speziellen zu reduzieren, mithin ungenügende Emissionsbegrenzungen im Sinne von Art 12 Abs. 1 lit. c USG vorliegen.
11. Die Praxis hat die Beschwerdelegitimation denn auch in ähnlichen Fällen ohne weiteres bejaht. In BGE 124 II 293 S. 307 hat das Bundesgericht ausdrücklich festgehalten, dem Beschwerdeführer stehe das Beschwerderecht nur zu, wenn er seinen Statuten gemäss die Interessen seiner Mitglieder zu vertreten habe und die Mehrheit oder doch eine Grosszahl der Mitglieder selbst zur Einreichung einer Beschwerde legitimiert wäre (BGE 121 II 39 E. 2d/aa S. 46; BGE 120 Ib 59 E. 1a S. 61). Diese Voraussetzungen seien – wie das Bundesgericht schon verschiedentlich festgestellt habe – für den SBFZ erfüllt, bestehe dieser doch im Wesentlichen aus Anliegergemeinden, die sich zu einem Verein mit dem statutarischen Zweck zusammengeschlossen haben, die Interessen der Gemeinden und ihrer Einwohner an der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und an der Abwehr übermässiger Immissionen aus dem Flughafenbetrieb zu wahren (vgl. BGE 118 Ib 530 nicht publ. E. 1b und Hinweis in E. 5c).
12. Der Beschwerdeführer 1 ist somit auch im vorliegenden Fall dazu legitimiert, die ungenügende Lenkungswirkung des Lärmgebührenmodells anzufechten. Er macht die Verletzung von Bundesverwaltungsrecht (Art. 12 Abs. 1 lit c. USG sowie insbesondere Art. 47 FGV) geltend. Das BAZL hat diesbezüglich seine Aufsichtsfunktion in rechtsverletzender Weise missachtet, indem es offensichtlich die zu tief und zu wenig gezielt angesetzten Lärmzuschläge der Beschwerdegegnerin unkritisch übernommen hat, obwohl sie in weiten Teilen keine oder eine ungenügende Lenkungswirkung entfalten.
13. Die von der Rechtsprechung geforderte besondere Betroffenheit ist sodann auch bei der Beschwerdeführenden 2 ohne weiteres gegeben. Die politische Gemeinde Rümlang und deren Bevölkerung ist zweifelsohne unmittelbar und

besonders von ungenügenden Massnahmen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG betroffen. Als unmittelbare Anliegergemeinde ist sich auch mehr als die Allgemeinheit tangiert. Die Beschwerdeführende 2 hat sodann ebenso wie der Beschwerdeführer 1 ein schutzwürdiges Interesse daran, dass die ungenügenden Lärmgebühren aufgehoben und durch eine wirksame Regelung ersetzt werden. Damit sind auch für die Beschwerdeführende 2 die Anforderungen gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG erfüllt.

4. Aufschiebende Wirkung/vorsorgliche Massnahmen

14. Die vorliegende Beschwerde richtet sich primär gegen die Regelung von Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung, welche gemäss Ziff. 2 und 3 des Dispositivs bereits per Ende 2013 durch eine neue Regelung abgelöst werden soll.

Aufgrund der grundsätzlich aufschiebenden Wirkung der Beschwerde wird der umstrittene Gebührentarif nicht in Kraft treten können (Art. 55 Abs. 1 VwVG) und deshalb die bisherige Regelung weiter gelten, was weder im Sinne der Beschwerdegegnerin noch der Beschwerdeführer sein kann. Allerdings stellt sich gemäss BVGer, Zwischenverfügung vom 3. August 2007 in Sachen A-4471/2007, auch die Frage, ob die Beschwerde hinsichtlich der Gebühren-erhebung überhaupt aufschiebende Wirkung hat. Es ist deshalb gemäss unserem Antrag 3 eine wirksame Übergangslösung zu treffen, welche als vorsorgliche Massnahme zu verfügen ist. Die entsprechenden Voraussetzungen gemäss Art. 56 VwVG sind ohne weiteres erfüllt.

15. Gemäss BGE 130 II 149 S. 155, E. 2.2, kann mit gestaltenden Massnahmen ein Rechtsverhältnis provisorisch geschaffen oder einstweilig neu geregelt werden. Der Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen setzt Dringlichkeit voraus, es muss sich somit als notwendig erweisen, die fraglichen Vorkehren sofort zu treffen. Sodann muss der Verzicht auf Massnahmen für den Betroffenen einen Nachteil bewirken, der nicht leicht wieder gutzumachen ist, wofür ein tatsächliches Interesse genügt. Erforderlich ist gemäss Praxis schliesslich, dass die Abwägung der verschiedenen Interessen den Ausschlag für den einstweiligen Rechtsschutz gibt und dieser verhältnismässig erscheint. Der durch die Endverfügung zu regelnde Zustand soll weder präjudiziert noch verunmöglicht werden. Vorsorgliche Massnahmen beruhen auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage. Die Hauptsachenprognose kann dabei berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist; bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten drängt sich hingegen Zurückhaltung

auf, weil in diesem Fall die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen im Hauptverfahren erst noch beschafft werden müssen (BGE 130 II 149 S. 155 mit Hinweisen).

16. Im vorliegenden Fall stellt sich das Problem, dass weder die bisherige noch die neue, hiermit angefochtene Regelung der Lärmgebühren den Anforderungen gemäss BGE 137 II 58 bzw. Art. 12 Abs. 1 lit. c USG entspricht. Es drängt sich deshalb eine Übergangslösung auf, die schnell und ohne grosse Umstände umsetzbar ist und gleichzeitig die geforderte Lenkungswirkung wenigstens teilweise erzielt (vgl. auch BVGer, Zwischenverfügung vom 3. August 2007 in Sachen A-4471/2007, E. 2).
17. Indem im Sinne unseres Antrags als vorsorgliche Massnahme die neue Lärmklassierung grundsätzlich (Ausnahme 00.01 – 06.00 Uhr) mit den bisherigen Gebühren kombiniert wird, sollen höhere Gebühren zur Anwendung kommen, welche eine stärkere Wirkung haben, als die in den meisten Bereichen wirkungslosen angefochtenen Tarife. Gleichzeitig wird durch die Höherklassierung zahlreicher Flugzeugtypen im Sinne des Antrags der Beschwerdegegnerin erreicht, dass der Anreiz für den Einsatz leiserer Flugzeuge und die Vermeidung von Nacht- und Randzeiten steigt. Die für die Anordnung vorsorglicher Massnahmen vorausgesetzte Dringlichkeit ergibt sich schon alleine daraus, dass das Bundesgericht neue und wirksame Tarife spätestens per April 2013 forderte (vgl. auch Antrag Beschwerdegegnerin Ziff. 3.1.). Negative Präjudizien werden mit dieser Lösung auch nicht geschaffen, *sondern eine Entwicklung in die vom Bundesgericht geforderte Richtung eingeleitet.*

Die von der Beschwerdegegnerin vorgeschlagene Lösung verzichtet demgegenüber weitgehend auf eine Lenkungswirkung (vgl. Materielles, Ziff. 2).

18. Materiell gehen wir auf die Anforderungen an ein lenkungswirksames Gebührenmodell unter Materielles, Ziff. 2.2 und 2.4 näher ein. Hier sei vorerst nur bemerkt, dass die folgenden Anträge:
 - a. Die *Tageslärmgebühren* seien grundsätzlich nach den bisherigen Lärmgebühren (Tarif alt I wird zu Tarif neu 1 usw.) zu veranschlagen.
 - b. Die *Tagesrand- und Nachtzuschläge für Starts bis 23.30 Uhr* seien nach den bisher geltenden Zuschlägen festzusetzen.
 - c. Für die eigentliche Nachtsperrezeit von 23.31 - 06.00 Uhr seien für die Lärmklasse 1 die Tarife gemäss dem Antrag der Beschwerdegegnerin für die Zeit zwischen 00.01 – 06.00 Uhr anzuwenden; für die übrigen Lärm-

klassen seien die Tarife doppelt so hoch anzusetzen wie gemäss dem Antrag der Beschwerdegegnerin.

- d. Für die Zeit von 06.01 bis 07.00 Uhr seien für Starts die bisherigen Regelungen für Starts in der Zeit von 22.31 Uhr bis 23.00 Uhr anzuwenden.
- e. Für Landungen seien Tagesrand- und Nachtzuschläge von 50 % der für Starts geltenden Tarife zu veranschlagen.

einer *praktikablen und sinnvollen vorläufigen Lösung* entsprechen, indem sie zum einen mit wenigen Ausnahmen die alten Gebührensätze verwenden, andererseits aber die Flugzeuge – einen gegenüber dem bisherigen leicht erhöhten Stand der Technik anwendend – teilweise in andere Lärmklassen umteilt.

5. Akteneinsicht

19. Dem Beschwerdeführer wurde nur sehr beschränkte Akteneinsicht gewährt. Erst auf mehrmaliges Drängen hin wurde den unterzeichnenden Rechtsvertretern nämlich der Antrag der Beschwerdegegnerin mit zahlreichen Abdeckungen zugestellt mit folgendem Hinweis: „D’entente avec l’aéroport de Zurich, nous vous faisons parvenir une copie du dossier de demande relatif à l’objet mentionné en marge. Les parties de texte couvertes par les dispositions des art. 161, 161^{bis} et 162 du Code pénal suisse ont été noircies.“ (Auszug aus Mail BAZL vom 5. Februar 2013 an Kanzlei der unterzeichnenden Rechtsanwälte).

BO: „Antrag Zur Genehmigung der landeabhängigen Lärm- Beilage 5
gebühren vom Flughafen Zürich“ (undatiert, nicht unterschrieben und teilweise durch die Vorinstanz abgedeckt)

Eine weitergehende Akteneinsicht wurde nicht gewährt. Der Beschwerdeführer verlangt umfassende Einsicht in sämtliche Unterlagen. Der angefochtene Entscheid ist ohne die abgedeckten Stellen und ohne zusätzliche, uns fehlende Unterlagen (insbesondere anscheinend vorhandene Korrespondenz vom 27. September/1. Dezember 2011, Antrag Beschwerdegegnerin S. 5 unten) nicht nachvollziehbar und die Gebührenberechnung nicht überprüfbar.

20. Sodann sind die angerufenen Straftatbestände in keiner Weise dazu geeignet, die Verweigerung des Akteneinsichtsrechts zu begründen. Die Tatbestände von Art. 161 und 161^{bis} StGB sind vorliegend von keinerlei Relevanz, was bereits bei einem Blick auf die objektiven Tatbestandsmerkmale der Strafbe-

stimmungen klar wird. Weder steht vorliegend das Thema des Insiderhandels noch dasjenige der Kursmanipulation zur Diskussion. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdegegnerin vorliegend in hoheitlicher Position auftritt und Gebühren erlässt. Diese müssen anhand des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips überprüft werden können, weshalb diesbezüglich die Berufung auf das Geschäftsgeheimnis gemäss Art. 162 StGB unzulässig ist.

Materielles

1. Zur Ausgangslage

1.1 Zu den Zuständigkeiten von Beschwerdegegnerin und Vorinstanz

21. Nach Art. 39 Abs. 1 LFG kann der „Flughafenhalter für die Benützung der und den Zugang zu den dem Flugbetrieb dienenden Flughafeneinrichtungen, [...], Gebühren erheben.“ Mit dieser Bestimmung hat der Gesetzgeber den Erlass von Gebührenrecht gemäss den in Abs. 3 enumerierten Kategorien an den Flughafenhalter *delegiert*.
22. Art. 39 LFG macht zudem dem für den Erlass der Gebührenregelung zuständigen Flughafenhalter verschiedene Vorgaben (namentlich Abs. 4 und 5) und umschreibt sodann in Abs. 6 und 7 die vom Bundesrat näher zu regelnden Punkte.
23. Der Bundesrat hat in Ausführung von Art. 39 LFG in der FGV nicht nur die materiellen Vorgaben für den Erlass von Gebühren durch den Flughafenhalter näher umschrieben, sondern auch das Verfahren der Regelung der Gebühren durch den Flughafenhalter näher geregelt. Regelfall ist die einvernehmliche Festlegung der Gebühren durch den Flughafenhalter aufgrund von Verhandlungen mit den Flughafenutzern (Art. 20 Abs. 1 lit. a FGV); kommt es zu keiner Einigung, macht der Flughafenhalter einen Vorschlag für die Gebührenregelung, die vom BAZL zu genehmigen ist (Art. 20 Abs. 1 lit. b FGV), wobei der Flughafenhalter zwei unterschiedliche Vorgehensweisen (Ziff. 1 oder 2) wählen kann.
24. Vorliegend sind die Verhandlungen zwischen Beschwerdegegnerin und Flughafenutzern gescheitert (Rz. 32). Die Beschwerdegegnerin hat dementsprechend dem BAZL einen Vorschlag für die Gebührenregelung vorgelegt.

25. Diese Beschwerde richtet sich deshalb gegen den Genehmigungsentscheid des BAZL, muss sich indessen im Detail mit dem Vorschlag des Flughafenhalters, also dem Antrag der Beschwerdegegnerin, auseinandersetzen. Wenn vom „Gebührenmodell“ die Rede ist, geht es um den vom Flughafenhalter / der Beschwerdegegnerin vorgelegten „Vorschlag“ im Sinne von Art. 20 Abs. 1 lit. b FGV (Rz. 23).

1.2 Zu den Vorgaben des Bundesgerichts

26. In BGE 137 II 58, E. 6.7, befasst sich das Bundesgericht mit der Bedeutung der *lenkungswirksamen Umweltabgaben als Teil des vorläufigen Betriebsreglements des Flughafens*. Zusammenfassend verpflichtet es die Beschwerdegegnerin, „die Lenkungswirkung der Lärmgebühren zu verbessern und insbesondere Lärmzuschläge auch für die sensiblen Tagesrandstunden einzuführen“ (E. 6.10, Bezug nehmend auf E. 6.7).

Die vom Flughafen Zürich vorgenommenen Anpassungen der Lärmgebühren für Jetflugzeuge auf dem Flughafen Zürich hätten namentlich diese Verpflichtungen umzusetzen. Dies ist indessen, wie hinten unter Materielles Ziff. 2 unter anderem zu zeigen sein wird, nicht der Fall.

Nachfolgend greifen wir die Eckpunkte auf, die das Bundesgericht in BGE 137 II 58 definiert hat.

27. In BGE 125 I 182 (E. 4 S. 193 ff.) hatte das Bundesgericht die bereits seit 1980 erhobene emissionsabhängige Landegebühr des Flughafens Zürich als *Kausalabgabe mit Lenkungscharakter* qualifiziert. Lenkungszweck ist der Einsatz von emissionsarmen Flugzeugen.

Daran knüpft BGE 137 II 58 an. Zuerst wird daran erinnert, dass die *gesetzliche Grundlage* dieser lenkenden Abgabe ausdrücklich in Art. 39 LFG gründet (E. 6.7.2).

Die Lärmgebühren der Jetflugzeuge haben im konkreten Zusammenhang jedoch eine *zweite gesetzliche Grundlage in Art. 12 USG* (in Verbindung mit Art. 11 USG) (E. 6.7.2). Beim lärmträchtig zu sanierenden Flughafen Zürich sollen solche „[l]ärmabhängige und nach Tages- und Nachtzeiten abgestufte Gebühren“ im Rahmen des Sanierungskonzepts „als Betriebsvorschriften i.S.v. Art. 12 Abs. 1 lit. c USG zum Einsatz möglichst leiser Flugzeuge zu besonders sensiblen Zeiten motivieren und damit zur Emissionsbegrenzung an der Quelle beitragen“. Ein solcher Einsatz der Lärmgebühren war im damals beurteilten

Konzept des Flughafens konkret auch vorgesehen – vom Bundesgericht aber eben als ungenügend qualifiziert worden.

28. Die Verpflichtung des Flughafens zur *Erhebung lenkungswirksamer Benützungsgebühren* vergleicht das Bundesgericht in BGE 137 II 58 mit der Pflicht zur Bewirtschaftung der Kundenparkplätze von publikumsintensiven Anlagen (E. 6.7.2).

Die Flughafenhalterin und die hauptsächliche Flughafenbenutzerin SWISS hatten gegen höhere Lärmgebühren vorgebracht, dass schon jetzt überwiegend Flugzeuge der neueren Generation mit lärmoptimierten Triebwerken auf dem Flughafen Zürich verkehrten, „weshalb einer Erhöhung der Lärmgebühren nur eine minime zusätzliche Lenkungswirkung zukäme“. Dem setzte das Bundesgericht entgegen, es treffe zwar zu, „dass fast 90 % der in Zürich landenden Maschinen zur lärmgünstigsten und (für die Landetaxe) gebührenfreien Klasse V gehören, weshalb die Lärmgebühren ihre lenkende Wirkung weitgehend verloren haben. *Dies könnte jedoch durch eine Revision der Lärmklasseneinteilung geändert werden.*“ (E. 6.7.4, kursiv zugefügt)

29. Wie das Bundesgericht anschliessend festhält, hat die Beschwerdegegnerin im Jahr 2010 eine zweistufige Revision der Gebührenregelung beschlossen, die erst 2015 in ganzem Umfang in Kraft treten solle. Es führt zum geplanten zeitlichen Ablauf *erstens* im Sinne einer *Verpflichtung* aus:

„Es gibt jedoch keinen Grund, so lange mit der Überarbeitung des Gebührenreglements zu warten. Vielmehr muss die Lenkungswirkung der Lärmgebühren noch während der Geltungsdauer des vBR verstärkt werden.“ (E. 6.7.4)

„Zur Vorlage eines neuen Gebührenreglements wird ihr [der Flughafenhalterin] eine Frist von 9 Monaten seit Zustellung des bundesgerichtlichen Urteils eingeräumt. Dieses ist nach einer Übergangszeit von maximal 18 Monaten in Kraft zu setzen.“ (E.6.7.5)

Und es äussert sich *zweitens* zur Funktion dieser noch während der Geltungsdauer des vBR zu verwirklichenden Verstärkung der Lenkungswirkung *mit Blick auf das definitive Betriebsreglement*:

„Sollte dies nicht zu einer Verbesserung der Fluglärmsituation führen, insbesondere in den Tagesrand- und Nachtstunden, so müsste im definitiven Betriebsreglement die Einführung zwingender Lärmin-dizes geprüft werden.“

30. Hinsichtlich der *Ausgestaltung der Lärmgebühren* sind nach BGE 137 II 58, E. 6.7.4, „besondere Anreize für den Einsatz leiserer Flugzeuge zu besonders

sensiblen Zeiten zu schaffen.“ Als besonders sensible Zeiten gelten nach Bundesgericht ausdrücklich „nicht nur die Nacht-, sondern auch die Tagesrandstunden“. Wichtig ist sodann der weitere Hinweis:

„Insbesondere in der ersten Morgenstunde würde der Einsatz leiserer Flugzeuge wesentlich zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Flugbetriebs beitragen (vgl. Lärmstudie, a.a.O., S. 162 unten).“

31. Zwar formuliert natürlich das Bundesgericht keine neue Lärmgebührenregelung. Es setzt aber immerhin Eckpunkte als verpflichtende Vorgaben und macht zudem in exemplarischem Sinn Vorschläge dazu, wie diese bundesrechtskonform umgesetzt werden könnten.

1.3 Zum angefochtenen Entscheid

32. Weil die Verhandlungen zwischen der Beschwerdegegnerin und den Flughafenutzern zu den neuen Lärmgebühren gescheitert waren, hat die Beschwerdegegnerin der Vorinstanz einen *Gebührenvorschlag* zur Genehmigung unterbreitet. Sie wählte dafür von den beiden zur Verfügung stehenden Vorgehensvarianten jene gemäss Art. 28 ff. FGV „aufgrund einer umfassenden Kostenberechnung“.
33. Wir gehen auf einzelne relevante Punkte im Entscheid der Vorinstanz soweit erforderlich unter Ziff. 2 ein. Voranzustellen sind die folgenden allgemeinen Bemerkungen zum Genehmigungsentscheid.
34. Der Vorinstanz standen für ihren Genehmigungsentscheid offenbar nur ausgesprochen wenige Informationen zur Verfügung. Im insgesamt neunseitigen Antrag der Beschwerdegegnerin finden sich die Ausführungen zum „Kostenbezug“ des vorgeschlagenen Lärmgebührenmodells auf einer knappen Seite (Antrag S. 7 f.) und jene zu den Auswirkungen auf die Nutzer des Flughafens Zürich – also zur lenkenden Wirkung des neuen Gebührenmodells – auf weniger als einer halben Seite (Antrag S. 9) zusammengefasst.

Inwiefern der Vorschlag der Beschwerdegegnerin im Sinne von Art. 28 ff. FGV „aufgrund einer umfassenden Kostenberechnung“ zustande gekommen ist bzw. welche Berechnungen das Lärmgebührenmodell konkret bestimmen, kann der Antrag in dieser Kürze jedenfalls nicht in nachvollziehbarer Weise aufzeigen.

Indem die Vorinstanz im Hinblick auf den Genehmigungsentscheid offenbar keine zusätzlichen Informationen verlangte, hat sie den Sachverhalt ungenügend ermittelt und gewürdigt (Art. 49 lit. b VwVG).

35. Für den Beschwerdeführer ist die „umfassende Kostenberechnung“ schon deshalb nicht nachvollziehbar, weil in der seinen Rechtsvertretern zur Verfügung stehenden Kopie des Antrags der grösste Teil der Ausführungen geschwärzt ist (Rz. 19).

BO: "Antrag Zur Genehmigung der landeabhängigen Lärmgebühren vom Flughafen Zürich" (undatiert, nicht unterschrieben und teilweise durch die Vorinstanz abgedeckt) Beilage 5

Dem Beschwerdeführer wurde im Übrigen seitens der Vorinstanz die weitere relevante Korrespondenz vom 27. September/1. Dezember 2011 vorenthalten.

36. Die Vorinstanz folgt im Wesentlichen dem Antrag der Beschwerdegegnerin und findet diesen – obwohl ihr wie gerade erörtert offenbar nur sehr wenige Informationen vorlagen – transparent, zweckmässig und nachvollziehbar (Ziff. 2.2.1) bzw. plausibel sowie bundesrechtskonform (Ziff. 2.2.2.1). Dies gilt auch für den Verzicht auf zusätzliche Differenzierungen nach den Lärmklassen während den Tagesrand- und Nachtstunden (Ziff. 2.2.3, zu 1, sodann zu 2). Die Gebühren für die nächtlichen Sperrzeiten bezeichnet die Vorinstanz in Übernahme der Wortwahl der Beschwerdegegnerin (Antrag, Ziff. 3.5.4) als „prohibitiv hoch angesetzt“ (Ziff. 2.2.3, zu 2).
37. Die Vorinstanz folgt dem Antrag der Beschwerdegegnerin auch bezüglich der Einschätzung der Möglichkeiten, die Lenkungswirkung von Gebühren auf dem Flughafen Zürich „zum gegenwärtigen Zeitpunkt“ zu verstärken: Es seien „dennoch Grenzen gesetzt“ (Ziff. 2.2.3, zu 1). Mehr sei dann in der Gesamtüberarbeitung der Flugbetriebsgebühren umzusetzen.
38. An zwei Stellen spricht die Beschwerdegegnerin ihre schwierige Position beim Erlass eines Modells für Gebühren, die lenkend sein sollen, offen an (Antrag Ziff. 3.5.4, S. 8 f.). Zuerst *im Verhältnis zu den Fluggesellschaften*:

„Die neue Belastung der Tagesrandstunden fällt so aus, dass sich die FZAG davon wie auch während den anschliessenden Nachtstunden ebenfalls eine zwar nicht prohibitive, aber doch lenkende Wirkung zugunsten lärmgünstiger Flugzeugtypen verspricht.“

Das mögliche Potenzial zur Berücksichtigung der Nutzerinteressen hat die FZAG genutzt, indem sie, soweit vor dem Hintergrund des Bundesgerichtsurteils vertretbar, in den für die Fluggesellschaften wichtigen hubrelevanten Zeiten für Landungen zwischen 06:00 Uhr und 07:00 Uhr und zwischen 21:00 Uhr und 22:00 Uhr vergleichsweise niedrige Tarife für die betroffenen Lärmklassen gewählt hat. Dieses Entgegenkommen ist im Verständnis der FZAG jedoch das grösstmögliche. Eine Reduktion dieser Tarife würde aus Sicht FZAG den bundesgerichtlichen Vorgaben nicht mehr entsprechen.

39. Sodann weist die Beschwerdegegnerin darauf hin, dass sie sich bemüht hat, auch die Anliegen und Vorstellungen der *im Umland des Flughafens Zürich betroffenen Kreise und insbesondere Gemeinden sowie die Diskussionen des Kantonsrates* „bei der Ausarbeitung angemessen zu berücksichtigen“ (Antrag Ziff. 3.5.6, S. 9). Sie fügt an:

„In den gemäss FIGV vorgeschriebenen Verhandlungen mit den Nutzern sind diese Punkte verständlicherweise auf grosse Vorbehalte der Gegenseite gestossen.“

Sie folgert aus diesen Schwierigkeiten:

„Soweit die Betroffenen im vorliegenden Verfahren nicht in irgendeiner Form direkt gehört werden, sollten zumindest deren Anliegen in angemessener Weise Berücksichtigung finden. Ansonsten dürfte dieses Thema politisch und rechtlich kaum zur Ruhe kommen.“

40. Diese Ausführungen der Beschwerdegegnerin in ihrem Antrag zum neuen Gebührenmodell lesen sich als mehr als deutliche *Aufforderung an das BAZL*, einerseits das durch die Beschwerdegegnerin Geleistete anzuerkennen und andererseits selber die Ansprüche der Öffentlichkeit bzw. der Betroffenen durchzusetzen, da sich die Beschwerdegegnerin in einem offensichtlichen Rollenkonflikt befindet und als Beschwerdegegnerin zum Erlass von Lenkungsabgaben, die ihre Kunden zu leisten haben, falsch positioniert ist, muss sie doch „wo möglich“ auch die Interessen der Flughafennutzer wahren (vgl. Antrag der Beschwerdegegnerin, Ziff. 3.5.1). „Das [...] Verfahren scheint für die Etablierung wirksamer Lenkungsabgaben in vielerlei Hinsicht nicht geeignet“, merkt sie sinngemäss zuhanden der Rechtsetzung an.
41. Im vorliegenden Verfahren ist von Belang, dass die Vorinstanz das Lärmgebührenmodell genau wie beantragt genehmigt hat (Dispositiv Ziff. 1) und nur für die Zukunft gewisse Pflöcke einschlägt. Sie setzt sich pflichtgemäss (Art. 6 FGV) mit der Stellungnahme des Preisüberwachers auseinander, folgt seinen Empfehlungen indessen für das vorliegend zu prüfende Gebührenmodell nicht. Mit Möglichkeiten zur weiteren Stärkung der Lenkungswirkung *im jetzigen*

Zeitpunkt – wie vom Bundesgericht verlangt (Rz. 29) – setzt sich die Vorinstanz nicht auseinander, sondern macht in dieser Hinsicht nur Auflagen für die Zukunft (Rz. 42). Bezüglich der Gebühren in den Tagesrand- und Nachstunden heisst es lediglich, es werde „somit auch eine gewisse Lenkungswirkung zur Benutzung lärmgünstigerer Luftfahrzeuge [...] ermöglicht.“ Ob sie auch *erreicht* wird? Dass die Beschwerdegegnerin selber offenlegt, in dieser Hinsicht den Fluggesellschaften sehr stark entgegengekommen zu sein, ist der Vorinstanz keine Bemerkung wert.

42. Das Bundesgericht hat sich gegen das Konzept der Flughafenhalterin ausgesprochen, die Lärmgebühren schrittweise zu erhöhen (Rz. 29). Die Vorinstanz hat den auf eine mehrstufige Erhöhung ausgerichteten Antrag der Beschwerdegegnerin – immerhin mit verstärkenden Auflagen für die *künftige* Umgestaltung der Gebühren – trotzdem genehmigt, ohne dies zu begründen. Da das von der Beschwerdegegnerin vorgeschlagene Lärmgebührenmodell nicht akzeptabel und unserem Antrag 1 entsprechend zu überarbeiten ist, muss im Sinne der Vorgaben des Bundesgerichts unverzüglich eine umfassende neue Lösung in einem einzigen Schritt vorgeschlagen werden (Antrag 2).

2. Kritik am Gebührenmodell aus rechtlicher Sicht

2.1 Tageslärmgebühren

43. Von den fünf Lärmklassen werden zwei besonders stark belastet, die drei anderen aber nur kaum spürbar.

In der Tendenz ist es sicher richtig, dass eine überproportionale Belastung der besonders lauten Flugzeuge erfolgt. Dass aber die unteren drei Klassen so gut wie gar nicht belastet werden sollen, erscheint problematisch und nicht zielführend.

44. Zu beachten ist insbesondere, dass in der *Lärmklasse 1* vorwiegend Flugzeugtypen aus der Steinzeit des Jetflugbetriebs figurieren. Ihr technischer Stand ist entsprechend. Diese Modelle verkehren aber nur noch selten am Flughafen Zürich. Zwar ist es nach wie vor richtig, sie stark zu pönalisieren, um nicht Anreize für ihren vermehrten Einsatz zu schaffen. Der technische Fortschritt lässt sich aber damit nicht mehr lenken.

45. Was die übrigen Lärmklassen betrifft, nimmt mit dem neuen Tarif die *Anzahl* der lärmgebührenpflichtigen Landungen zwar stark zu: Neu werden 75 % der Landungen etwas kosten, heute sind es nur 10%. Was auf den ersten Blick als

massive Verschärfung erscheint und so vollmundig in den Medien angekündigt worden war, entpuppt sich bei genauerem Hinsehen als Mogelpackung:

Die Landekosten *nach den einzelnen Lärmklassen* schlagen nämlich *viel weniger stark zu Buch*. So bezahlt ein Flugzeug der Lärmklasse 4 für eine Landung neu CHF 10, bisher kostete eine solche Landung CHF 200. Bei der noch lautereren Lärmklasse 3 reduziert sich der Preis einer Landung von bisher CHF 400 auf CHF 40. Deshalb bezahlen bestimmte Flugzeugtypen nicht mehr, obschon sie neu in einer schlechteren Klasse eingeteilt sind. Bei anderen, ebenfalls umgeteilten Typen, z.B. dem sehr häufigen Airbus A 320, schlägt der Tarif von bisher CHF 0 auf neu CHF 10 pro Landung auf.

Für die Fluggesellschaften ist eine *solche Gebühr nicht wahrnehmbar*. Lenkungswirksame Lärmgebühren sehen anders aus (Näheres zur Lenkungswirkung hinten Ziff. 2.4). Die neu festgelegten Tages-Tarife für die Lärmklassen haben *bei den moderneren Flugzeugtypen keinerlei Lenkungswirkung*. Der Tarif ist in dieser Hinsicht daher unverhältnismässig (Art. 49 lit. a VwVG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 BV, Näheres Rz. 81).

46. Bezüglich *Lärmklasse 2* ist zusätzlich von Belang: Von dieser werden nun zwar auch wichtige Langstrecken-Flugzeugtypen erfasst, die zwar einigermaßen modern sind, aber wegen ihrer Grösse sehr starken Lärm verursachen. Im Vergleich zur Grösse und Passagierzahl bzw. Frachttonnage schlagen allerdings die angefochtenen CHF 400 Tageslärmgebühren nicht erheblich zu Buch. Dementsprechend fehlt auch hier eine Lenkungswirkung (vgl. auch Rz. 69).
47. Hinzu kommt, dass bei einer *relativen Betrachtungsweise (Verhältnis zu den übrigen Gebühren)* noch stärker ersichtlich wird, dass die Gebühren derart tief sind, dass sie wohl keine lenkende Wirkung entfalten (vgl. dazu hinten Rz. 79 und insbesondere Rz. 82).

2.2 Ungenügende Lenkungswirkung der neuen Gebührenregelung in den sensiblen Zeiten

2.2.1 Unterscheidung Starts und Landungen

48. Die im genehmigten Lärmgebührenmodell vorgenommene Unterscheidung zwischen Starts (Anhang Ziff. 3) und Landungen (Anhang Ziff. 4) ist grundsätzlich richtig, sind doch Starts ungefähr doppelt so laut wie Landungen.

Dass die Lenkungswirkung der Lärmgebühren stärker auf die Starts als die Landungen in den sensiblen Tagesrandzeiten ausgerichtet sind, ist deshalb *nicht grundsätzlich* zu beanstanden.

49. Allerdings ist aus Gründen des Immissionsschutzes überhaupt nicht nachvollziehbar und auch weder aus dem Antrag noch dem Entscheid der Vorinstanz erhellt, warum bezüglich *Starts ein nach Lärmklassen differenzierendes Regime* vorgesehen ist, *nicht aber bezüglich Landungen*.

Dies gilt auch bzw. insbesondere unter Berücksichtigung der sowohl von der Beschwerdegegnerin wie der Vorinstanz erwähnten Tatsache, dass zusätzlich Tageslärmgebühren anfallen, die nach Lärmklassen differenziert sind (Entscheid, Anhang Ziff. 2). Tageslärmgebühren fallen in der Tat unabhängig davon an, ob ein Flugzeug in den Tagesrandstunden startet oder landet. Deshalb dies bei einem Lärmgebührenmodell, das sich nach dem Entscheid des Bundesgerichts in lenkender Weise besonders auf die Nutzung der Tagesrandstunden für Starts und Landungen auswirken muss (Rz. 26), zu einem Verzicht auf die Differenzierung der Lärmgebühren nach Lärmklassen im Fall der Landungen – im Gegensatz zu den Starts – führen soll, wird allerdings nicht begründet. Es sind dafür auch schlicht keine Gründe ersichtlich. *Es fällt höchstens auf, dass es vor allem Flugzeuge der SWISS sind, die zu diesen Zeiten „daheim“ landen.* Daher ist es naheliegend, hier von einer unzulässigen Bevorzugung des *home carriers* auszugehen.

50. Die *grundlegend unterschiedliche Behandlung von Starts und Landungen* kann auch deshalb nicht hingenommen werden, weil für Starts und Landungen nicht durchwegs die gleichen Pisten benützt und somit auch unterschiedliche Gegenden im Umfeld des Flughafens belärmt werden.
51. Die in dieser Hinsicht unterschiedliche Behandlung von Starts und Landungen erscheint damit *nicht nur als rechtsungleich, sondern als willkürlich*, da sie offensichtlich grundlos ist und möglicherweise aus sachfremden Motiven eingeführt wurde.
52. Der Verzicht auf die Berücksichtigung von Lärmklassen bei Landungen ist zudem hinsichtlich des Resultats inakzeptabel: Das Lärmgebührenmodell enthält *keinerlei Lenkungsanreize*, um Landungen von lärmigeren Flugfahrzeugen in den lärmsensiblen Tagesrandzeiten und namentlich am frühen Morgen entgegenzuwirken, wie dies vom Bundesgericht ausdrücklich verlangt wurde (Rz. 30). Denn der *Tagesrand- und Nachtzuschlag ist im Fall der Landungen für die lauten genau gleich hoch wie für die geräuschärmeren Luftfahrzeuge*.

Mit einem solchen Modell hat die Beschwerdegegnerin die auf Art. 12 Abs. 1 lit. c USG abgestützten Anforderungen des Bundesgerichts (Rz. 26 f. und 30) *offensichtlich missachtet*.

53. Während des grössten Teils der eigentlichen Nachtsperrezeit (ausgenommen in der Zeit zwischen 23.30 und 24.00 Uhr, wo unverständlicherweise tiefere Ansätze gelten) fällt die *Belastung der Starts* mit CHF 18'000 in der lautesten *Lärmklasse 1* um ein Vielfaches stärker aus als jene der Landungen mit maximal CHF 1'500.

Im Fall der *Lärmklasse 5* beträgt dagegen die Lärmgebühr in der Nachtsperrezeit *sowohl bei Starts wie Landungen nur CHF 1'500*.

Gewiss ist es im Fall von Lenkungsgebühren angesichts der ungefähr doppelt so lauten Starts systemkonform, die Starts gegenüber den Landungen stärker und zwar auch in einem gewissen Rahmen überproportional zu belasten. Dass die Starts im Fall der Maximalbelastung gegenüber den Landungen um den Faktor 12 pönalisiert werden, während die Gebühren bei den am schwächsten belasteten Kategorien gleich hoch sind, verstärkt indessen die Ungleichbehandlung von Starts und Landungen (Rz. 52) in einer systematisch nicht nachvollziehbaren Weise.

Die Unterschiede zwischen der Belastung von Starts und Landungen sind damit *willkürlich*.

54. Bemisst man die Lärmgebühren unter anderem nach dem unterschiedlich starken Lärm, so sollten für Landungen in den Tagesrand- und Nachtstunden 50 % der Ansätze für Starts veranschlagt werden.
55. Dass es für die Beschwerdegegnerin schwierig ist, sich gegenüber ihren Kunden durchzusetzen, die gerade auch in den „wichtigen hubrelevanten“ Zeiten (Antrag Ziff. 3.5.4, S. 9) möglichst viel Spielraum haben wollen, ist nicht erstaunlich.

Erstaunlich ist aber, dass die Vorinstanz trotz mehr oder weniger direkter Aufforderung der Beschwerdegegnerin, die rechtlichen Interessen der vom Fluglärm Betroffenen wahrzunehmen (Rz. 40), einfach die Argumentation der Beschwerdegegnerin übernimmt (vgl. Entscheid, Ziff. 2.2.3 S. 5 erster Absatz zu 1) am Schluss). Die Vorinstanz beurteilt zwar gemäss Titel Ziff. 2.2.3 die „Einhaltung der Anforderungen des Bundesgerichts“. Sie geht indessen auf die offensichtlichen Lücken im Lenkungskonzept des Lärmgebührenmodells nicht ein und verlangt auch keine Behebung dieses Mangels.

Für den Fall, dass sich in den geschwärzten Stellen relevante Angaben zu diesem Punkt finden sollten, behalten wir uns weitere diesbezügliche Ausführungen in der Beschwerdeergänzung vor (vgl. Rz. 19).

2.2.2 Zu Einzelheiten der vorgeschlagenen Gebührenregelung

56. Der Vorschlag der Beschwerdegegnerin für die Gebühren in den Tagesrand- und Nachtstunden (Antrag S. 4 und 5) sieht für die *erste halbe Stunde der Nachtsperrezeit* eine niedrigere Lärmgebühr vor als für Zeit zwischen 00.01 und 06.00 Uhr. Dafür gibt es keine nachvollziehbaren Gründe. Die Unterscheidung ist damit willkürlich und die Beschwerdegegnerin ist anzuweisen, die gesamte Nachtsperrezeit so hoch zu belasten, dass eine Lenkungswirkung ausser Zweifel steht.
57. Das Bundesgericht ist der Meinung (Rz. 30), dass in der Stunde von 06.01 – 07.00 Uhr insbesondere leisere Flugzeuge zum Einsatz kommen sollten. Die von der Beschwerdegegnerin vorgeschlagene Einteilung trägt dieser Vorgabe in keiner Weise Rechnung. Eine Parallele zur Belastung in den Abendstunden von 22.31 – 23.00 Uhr erscheint aus Lenkungsgründen und im Sinne der Gleichbehandlung zweckmässig.

2.3 Gebührenumfang bzw. Gebührenberechnung

58. Für den Beschwerdeführer ist die Gebührenberechnung aufgrund der im Antrag der Beschwerdegegnerin geschwärzten Stellen in keiner Weise nachvollziehbar. Wir verlangen vollständige Einsicht in den Antrag bzw. die Bekanntgabe der hauptsächlichen Aussagen und behalten uns weitere Ausführungen vor (vgl. vorn Rz. 19).
59. Die Beschwerdegegnerin argumentiert, dass die Lärmgebühren aufgrund der zu finanzierenden Kosten gar nicht höher bzw. lenkender ausfallen können. Wie hoch die durch die Lärmgebühren zu deckenden Kosten bzw. der Stand des „Airport of Zurich Noise Fund (AZNF)“ zu bewerten ist, beurteilt sich in erster Linie danach, was aus diesem Topf zu finanzieren ist (zum Spezialfall Lenkungsabgabe vgl. Ziff. 2.4).

Welche Massnahmen im Einzelnen mit welchen geschätzten Beträgen bei der Berechnung der Lärmgebühren nach dem vorliegenden Lärmgebührenmodell berücksichtigt wurden, ist uns nicht bekannt (Rz. 58). Die Beschwerdegegner-

rin erwähnt nur, dass sie „bisher von Lärmkosten (Lärmentschädigungen und Schallschutz) in Höhe von insgesamt ca. CHF 740 Mio.“, die über den AZNF zu finanzieren seien, ausgehe. Im schlimmsten Fall – bei Realisierung des Negativszenarios – könnten CHF 1,55 Mrd. anfallen (Antrag, Ziff. 3.5.2, S. 7 und 8). Die Gebührenberechnung der Beschwerdegegnerin basiert – ohne Reserven – auf dem niedrigeren Betrag von ca. CHF 740 Mio.

60. Es bestehen indessen gewichtige Indizien dafür, dass die Beschwerdegegnerin die Lärmgebühren so tief angesetzt hat, *dass sie die nach Bundesrecht notwendigen Massnahmen gar nicht voll finanzieren bzw. aus dem Fonds decken könnte*. So hält auch die Vorinstanz nur fest, dass per Ende 2013 die Mittel des AZNF „ausreichend sind, um die gemäss Basisszenario anfallenden Kosten in der Höhe von CHF 740 Mio. finanzieren zu können.“ Dass dies nicht genügt, wird nachfolgend belegt.
61. Aus dem Bundesrecht ergeben sich insbesondere die folgenden Massnahmen, die mit Einnahmen aus Lärmgebühren zu finanzieren sind:
- Entschädigungen für den Minderwert von Liegenschaften (Entschädigung für den Entzug nachbarlicher Abwehransprüche im Sinne von Art. 679 i.V.m. 684 ZGB und Entschädigung für den Überflug *stricto sensu*);
 - Einbau von Schallschutzfenstern *und bei Bedarf von weitergehenden Schallschutzmassnahmen an Dächern und Gebäudehüllen* (Art. 20 und 25 USG);
 - Entsprechende Schallschutzmassnahmen zum Schutz vor Aufwachreaktionen am frühen Morgen durch Südanflüge (BGE 137 II 58, E. 7.4).
 - Modellierung künftiger lärmarmer Abflug- und Anflugrouten basierend auf den neuen RNP 0.3-Standards. Diese ermöglichen die Konzentration des Flugverkehrs in (wo noch vorhanden) unbewohnten Gebieten, das Umfliegen von Siedlungsgebieten usw.
- BO:** Beizug der Akten des beim Bundesverwaltungsgericht derzeit pendenten Verfahrens A-5926/2012 betreffend die Abflugroute 28 i.S. Gemeinden Regensdorf und Dällikon gegen Flughafen Zürich AG und BAZL

Der Aufwand für alle vier Gruppen von Massnahmen ist zurzeit nicht abschliessend bekannt.

- So ist eine Vielzahl von Enteignungsverfahren noch immer hängig und schon deshalb nicht abschliessend zu ermessen, wie gross die von der Beschwerdegegnerin zu tragenden Kosten sein werden.
- Das Programm des Einbaus von Schallschutzfenstern läuft ebenfalls noch, ohne dass ein Abschluss in Sicht und damit der ganze Kostenrahmen absehbar wären.
- Schliesslich bestehen – und dies ist wohl die grösste Unbekannte hinsichtlich der über den AZNF zu finanzierenden Kosten – hinsichtlich des Schallschutzkonzepts Süd noch allergrösste Unsicherheiten, worauf nachfolgend detaillierter einzugehen ist.
- Dem Schallschutzkonzept Süd werden zudem mit dem definitiven Betriebsreglement weitere kostenpflichtige Massnahmen folgen: Beispielsweise ist nicht einzusehen, weshalb nicht auch weitere Gebiete ausserhalb der Umhüllenden der Immissionsgrenzwerte im Bereich der frühmorgendlichen Abflugrouten vor Aufwachreaktionen geschützt werden sollen.

62. Das Schallschutzkonzept Süd des Flughafens vom 16. Dezember 2011 zur Ausführung von BGE 137 II 58, mit dem den morgendlichen Aufwachreaktionen begegnet werden soll, genügt den Vorgaben des Bundesgerichts in keiner Weise. Denn zur Verhütung von Aufwachreaktionen sind darin im Gebiet südlich von Wallisellen, wo nicht bereits gemäss Programm 2010 Schallschutzfenster eingebaut sind, nur motorisierte Fensterschliessmechanismen vorgesehen – und das nur für die Schlafzimmer. Auf Schallschutzfenster wird verzichtet. Aufwachreaktionen, welche mit dem Schutzkonzept Süd nach den Vorgaben des Bundesgerichts vermieden werden müssten, lassen sich so aber nicht vermeiden.
63. In den Gebieten mit von der Beschwerdegegnerin finanzierten Schallschutzfenstern, d.h. konkret in Opfikon und Wallisellen, sollen demgegenüber keine Fensterschliessmechanismen eingebaut werden, die Betroffenen müssen demnach mit geschlossenen Fenstern schlafen. Zumindest in der warmen Jahreszeit wird dies oft dazu führen, dass die Schallschutzfenster in der Nacht geöffnet bleiben. Die Wirkungslosigkeit der Schallschutzfenster ist folglich im Schallschutzkonzept Süd einkalkuliert.
64. in den Gebieten südlich von Gockhausen soll gar nichts unternommen werden. Auch dort ist aber der Spitzenpegel der einzelnen Überflüge derart, dass es zu den vom Bundesgericht verpönten Aufwachreaktionen kommen wird.

65. *Es ist anzunehmen – Vorbehalt siehe Rz. 58 –, dass lediglich die in diesem Konzept vorgesehenen minimalistischen Massnahmen in die Berechnung der Lärmgebühren eingeflossen sind.*
66. Es ist hier nicht der Ort, das Schallschutzkonzept Süd noch detaillierter zu kritisieren. Erwähnt werden muss jedoch, dass im zurzeit noch laufenden Einspracheverfahren zusätzliche Massnahmen wie namentlich Schallschutzfenster, Dachstock- und Fassadensanierungen sowie Schalldämmlüfter verlangt werden, um die oben kurz skizzierten Schwachstellen des Konzepts zu beseitigen.
67. Der beim Schallschutzkonzept Süd zu setzende Standard wird selbstredend auch *auf weitere Schutzkonzepte gegen Aufwachreaktionen* zu übertragen sein. Damit erhöhen sich die in die Rechnung einzustellenden Zusatzkosten erheblich, ohne dass sie aber derzeit durch uns auch nur annähernd beziffert werden könnten.
68. Interessanterweise finanziert der *Kanton Zürich* zurzeit mit grossem Aufwand – jährlich stehen dafür rund CHF 8 Mio. zur Verfügung – im Fluglärmgebiet nach SIL (d.h. wo die Immissionsgrenzwerte überschritten sind) diverse solche Zusatzmassnahmen – die eigentlich nach dem Verursacherprinzip und den bundesgerichtlichen Vorgaben über den Lärmgebührenfonds abgewickelt werden müssten.
- BO:** <http://www.wohnqualitaet.zh.ch/internet/microsites/wohnqualitaet/de/home.html> (Startseite Förderprogramm Wohnqualität Flughafenregion)
- BO:** Medienmitteilung Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich vom 3. Dezember 2012: Zürcher Fluglärm-Index überschreitet Richtwert
69. Sodann hat das Bundesgericht betont, dass die Flughafenhalterin jetzt und nicht erst später, wenn vielleicht wieder mehr Geld im AZNF liegt, für bundesrechtskonforme Immissionsverhältnisse im Süden sorgen muss: „Es erscheint unzumutbar, Personen, die bereits seit sieben Jahren zwischen 06.00 und 07.00 Uhr morgens (auch an Wochenenden) durch Fluglärm geweckt werden, auf das definitive Betriebsreglement zu vertrösten, das nach Schätzung der Flughafen Zürich AG erst in ca. 10 Jahren in Kraft treten wird“ (BGE 137 II 58 E. 7.4, S. 114).

Dass es bei den vom Schallschutzkonzept Süd vorgesehenen Massnahmen allein bleiben wird, kann jedenfalls heute nicht so sicher vorhergesagt werden, dass die Äufnung des Lärmfonds ausschliesslich auf die Finanzierung der Massnahmen gemäss dem Konzept der Beschwerdegegnerin ausgerichtet werden könnte. Dies hätte die Beschwerdegegnerin – zusammen mit den Unsicherheiten bezüglich der Enteignungsentschädigungen und der Kosten für den Einbau von Schallschutzfenstern und allfälligen weitergehenden Schutzmassnahmen an der Gebäudehülle – zwingend eine *grössere Reserve vorsehen* lassen müssen, was zu entsprechend höheren Lärmgebühren geführt hätte.

70. Die ab 2015 geplanten neuen Flugverfahren nach RNP 0.3-Standard, welche einen erheblichen Beitrag zur Lärminderung über bewohnten Gebieten leisten können, verlangen Skyguide einen erheblich höheren Aufwand ab, wenn nicht bloss flugbetriebliche Gegebenheiten, sondern lärmsensible Gebiete berücksichtigt werden müssen. Auch dieser ebenfalls nicht bezifferbare Aufwand ist über Lärmgebühren abzudecken.

71. Wenn es beim Konzept der Beschwerdegegnerin bleiben sollte, steht die nächste Revision des Lärmgebührenmodells bald an, und dann soll eine stärkere Lenkungswirkung erreicht werden (Entscheid, Ziff. III. 2.b).

Gerade bei einer solchen Ausgangslage darf die Lenkungswirkung der Lärmgebühren zum jetzigen Zeitpunkt auf keinen Fall zurückgenommen werden. Denn die später revidierten Gebührenmodelle würden dann die für eine Lenkungswirkung völlig ungenügenden Ansätze zum Ausgangspunkt nehmen. Vielmehr erscheint es zwingend, für allfällige nach Bundesrecht zusätzlich nötige Massnahmen eine gewisse Reserve zu schaffen. Abgabenrechtlich steht dem nichts entgegen (vgl. statt vieler DANIELA WYSS, Kausalabgaben, Basel 2009, S. 94).

72. *Damit aber wäre der Fonds von vornherein zu klein bemessen und wären die Lärmgebühren zu tief angesetzt.* Der Genehmigungsentscheid der Vorinstanz widerspricht damit in offensichtlicher Weise dem Bundesrecht und den spezifischen bundesgerichtlichen Vorgaben (Materielles Ziff. 1) und ist deshalb im beantragten Sinn aufzuheben, und die Gebührenverordnung ist neu zu fassen.

73. Im Übrigen erscheinen die Ausführungen der Vorinstanz zum Fall, dass nicht alle Mittel des AZNF für die Begleichung von lärmbezogenen Kosten benötigt werden sollten (Ziff. 2.2.2, S. 4 2. Absatz), in diesem Licht als rein hypothetisch. Sie verdecken die Tatsache, dass die Vorinstanz es versäumt hat, von

der Beschwerdegegnerin eine sorgfältige Berechnung der lärmbedingten Kosten zu verlangen (vorn Ziff. 2).

2.4 Kostendeckung, Quersubventionierung und Lenkungswirkung

74. Für die Gebührenfestlegung ist massgeblich, dass es sich um Kausalabgaben handelt.
75. Art. 39 Abs. 5 LFG beschränkt die Gebührenhöhe insofern, als sie insgesamt „die ausgewiesenen Kosten unter Berücksichtigung einer angemessenen Verzinsung des investierten Kapitals nicht übersteigen“ darf. Es gilt also wie bei Kausalabgaben üblich das Kostendeckungsprinzip.
76. Sodann zählt Art. 39 Abs. 3 LFG in nicht abschliessender Weise sechs Gebührenkategorien auf, darunter in lit. e die hier interessierenden „Lärm- und Emissions-Zuschläge“.
77. Der Verordnungsgeber nimmt eine nähere Systematisierung der Gebührenkategorien vor, wobei vorerst zwischen
- *Flugbetriebsgebühren* (Art. 1 Abs. 2 lit. a FGV),
 - Entgelten für den Zugang zu den Flughafenanlagen (Art. 1 Abs. 2 lit. b FGV) und
 - Entgelten für die Benutzung der zentralen Infrastruktur (Art. 1 Abs. 2 lit. c FGV)

unterschieden wird.

Die Kategorie der *Flugbetriebsgebühren* gemäss lit. a wird in Abs. 3 nochmals dreifach unterteilt. Zu den hier relevanten Gebühren „im Segment Flugverkehr“ gehören gemäss Art. 1 Abs. 3 lit. a FGV *insbesondere*:

- Landegebühren (Ziff. 1),
- Passagiergebühren (Ziff. 2),
- Luftfahrzeug-Abstellgebühren (Ziff. 3),
- Frachtgebühren (Ziff. 4) sowie schliesslich
- „Gebühren mit Lenkungswirkung im Bereich des Umweltschutzes“ (Ziff. 5).

Diese Letzteren entsprechen den „Lärm- und Emissionszuschlägen“ laut Art. 39 Abs. 3 lit. e LFG (Rz. 76).

78. Nach Art. 13 lit. b FGV darf im Sinne des Kostendeckungsprinzips „keine Querfinanzierung zwischen den einzelnen Einrichtungen und Diensten stattfin-

den". So soll beispielsweise mit Gebühren für die Benutzung der zentralen Infrastruktur gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. c FGV nicht etwa der Flugbetrieb (Art. 1 Abs. 2 lit. a FGV) „quer“finanziert werden.

Mit welchem verhältnismässigen Gewicht hingegen die verschiedenen „im Segment Flugverkehr“ zulässigen Gebühren eingesetzt werden, um sich im umkämpften Markt des Luftverkehrs gut zu positionieren, wird dem jeweiligen Flughafenhalter überlassen.

79. Der sogenannte Lärm-Fünfliber stellt einen Lärmzuschlag auf Passagiergebühren im Sinne von Art. 1 Abs. 3 lit. a Ziff. 2 FGV dar. Weil diese bei jedem Passagier – jedenfalls zurzeit – unabhängig vom benutzten Flugzeugtyp erhobene Gebühr keine Lenkungswirkung entfaltet, sollte seine Rolle in einem den bundesgerichtlichen Anforderungen entsprechenden Lärmgebührenmodell im Sinne der Hinweise des Preisüberwachers (vgl. Stellungnahme der Vorinstanz im Entscheid, Ziff. 2.2.4.2) sowie der Vorinstanz (Entscheid, Ziff. 2.2.2.2 am Ende = S. 4) überprüft werden. Wie soeben (Rz. 77) erwähnt, ist es primär Sache des Flughafenhalters, die verschiedenen Gebühren „im Segment Flugverkehr“ (Rz. 77) zweckmässig zu kombinieren.
80. Nun handelt es sich bei den Lärmabgaben nicht um „gewöhnliche“ Kausalabgaben, sondern um „Lärm- und Emissionszuschläge“ (Art. 39 Abs. 3 lit. e LFG) bzw. um „Gebühren mit Lenkungswirkung im Bereich des Umweltschutzes“ (Art. 1 Abs. 3 lit. a FGV).

Als Erstes geht daraus hervor, dass diese Lärmabgaben (wie auch die Schadstoffabgaben) als Teil eines Systems verschiedener Gebührenunterkategorien *innerhalb der Flugbetriebsgebühren* zu verstehen sind.

Als Zweites sind bei der Auslegung von Art. 1 Abs. 3 lit. 1 FGV auch die Anforderungen des Umweltrechts und speziell die Funktion der „Gebühren mit Lenkungswirkung im Bereich des Umweltschutzes“ als Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 USG zu berücksichtigen. Gemäss Bundesgericht sollen diese *verstärkt* dazu eingesetzt werden, die von den Flugzeugen ausgehenden Lärmemissionen insgesamt und speziell in den sensiblen Tagesrand- und Nachtstunden zu reduzieren (Rz. 26). Daraus ergibt sich, dass diese Zuschläge *so hoch angesetzt werden müssen, dass sie tatsächlich zu lenken vermögen*. Das heisst, dass das Verhältnis der Lenkungskomponente in diesem Gebührensystem entsprechend hoch zu gewichten ist.

81. Entfallen die Lärmgebühren hingegen keine (genügende) Lenkungswirkung, verlieren die nicht gleichmässig auferlegten Gebühren ihre sachliche Berechti-

gung. Sind lenkende Kausalabgaben zu tief (oder auch übermässig hoch) angesetzt, sind sie nicht geeignet (bzw. nicht notwendig), um die angestrebte Lenkungswirkung zu erzielen – und damit unverhältnismässig, womit sie gegen Art. 5 Abs. 2 BV verstossen (vgl. DANIELA WYSS, Kausalabgaben, Basel 2009, S. 46).

82. Um die Lenkungswirkung der Lärmgebühren beurteilen zu können, müsste deshalb auch bekannt sein, welches Gewicht diesen Gebühren im Gefüge der Flugbetriebsgebühren im Sinne von Art. 1 Abs. 3 lit. a FGV zukommt. Solche Angaben sind weder dem Antrag der Beschwerdegegnerin noch dem Entscheid der Vorinstanz zu entnehmen. Eigene Recherchen ergeben ein unvollständiges Bild, zeigen aber tendenziell, dass die Lärmabgaben im Verhältnis zu den übrigen Kosten nur sehr schwach zu Buch schlagen. Da der Beschwerdeführer mangels entsprechender Informationen nicht dazu in der Lage ist, die übrigen Kosten mit den Lärmgebühren ins Verhältnis zu setzen, verzichtet er auf Spekulationen. Der Vorinstanz müssen solche Informationen vorgelegen haben. Es wird erwartet, dass die Beschwerdegegnerin dazu verpflichtet wird, im Rahmen der Akteneinsicht mindestens für einige besonders häufig vorkommende Flugzeugtypen Vergleichszahlen zu liefern.
83. Allerdings lässt sich die Lenkungswirkung nur beurteilen, wenn feststeht, welche Veränderung im Handeln bewirkt werden soll: Es muss klar sein, welche Reduktionen beim Lärm generell und speziell in den Tagesrand- und Nachtstunden angestrebt werden – auch wenn solche Vorhersagen naturgemäss mit Unsicherheiten verbunden sind. Entsprechende Angaben sind weder dem Antrag der Beschwerdegegnerin noch dem Entscheid der Vorinstanz zu entnehmen.

3. Fazit

84. Es kann hier nicht darum gehen, im Einzelnen ein bundesrechtskonformes Lärmgebührenmodell auszuarbeiten und vorzuschlagen. Die Beschwerdegegnerin muss ihren Antrag überarbeiten, und zwar so, dass die umweltrechtlichen Vorgaben des Bundesgerichts tatsächlich berücksichtigt werden und die Lenkungswirkung – soweit prognostizierbar – „aufgrund einer umfassenden Kostenberechnung“ (Rz. 58) nachvollziehbar ist:
- Generelle Lenkungswirkung zugunsten weniger stark lärmender Flugzeuge und Förderung von Investitionen in Flugzeugen mit vergleichsweise tieferen Lärmemissionen als heute eingesetzt;

- spezielle Lenkungswirkung hinsichtlich Reduktion von lärmigen Starts und Landungen in den Tagesrand- und Nachtstunden.

Das heisst insbesondere, dass

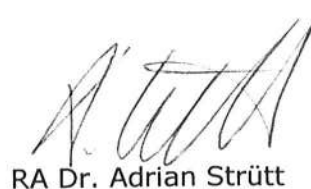
- die ganze Nachtsperrezeit (nicht erst ab 00.01 Uhr) mit Lärmgebühren gleichermassen hoch zu belasten ist;
- die erste Morgenstunde – wie dies vom Bundesgericht ausdrücklich verlangt wird (Rz. 30) – klar höher zu belasten ist als gemäss dem vorgeschlagenen Lärmgebührenmodell: es gibt keinen Grund dafür, diese Stunde nicht annähernd so stark zu belasten wie die späten Abendstunden;
- Differenzierungen nach Lärmklassen auch bezüglich der Landungen erforderlich sind;
- die Gebühren insgesamt deutlich höher festzulegen sind und sicher nicht tiefer als im bisher gültigen Lärmmodell. Von dieser Forderung ausgenommen sind lediglich die neuen hohen Startgebühren zur Nachtsperrezeit, die entsprechend der Dauer derselben von 23.30 bis 06.00 Uhr gelten sollen.

In diesem Sinne ersuchen wir Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Bundesverwaltungsrichterinnen und Bundesverwaltungsrichter, sehr geehrte Damen und Herren um Gutheissung der Beschwerde im Sinne der Anträge.

Hochachtungsvoll



RA Dr. Peter Ettler



RA Dr. Adrian Strütt

Vierfach

Beilagen gemäss separatem Verzeichnis

Beilagenverzeichnis

- 1a Vollmacht vom 1. Februar 2013, gezeichnet von Robert Bänziger (Geschäftsführer) und Ursula Moor (Präsidentin)
- 1b Vollmacht vom 14. Februar 2013, gezeichnet von Gemeindepräsident Thomas Hardegger
- 2. Publikation Bundesblatt vom 15. Januar 2013, BBL 2013 275, sowie zugrundeliegende Verfügung vom 7. Januar 2013
- 3. Statuten Beschwerdeführer 1
- 4. Mitgliederverzeichnis inkl. Karte vom 1. Januar 2013
- 5. "Antrag Zur Genehmigung der landeabhängigen Lärmgebühren vom Flughafen Zürich" (undatiert, nicht unterschrieben und teilweise durch die Vorinstanz abgedeckt)
- 6. Medienmitteilung Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich vom 3. Dezember 2012: Zürcher Fluglärm-Index überschreitet Richtwert