

Einschreiben

Bundesamt für Zivilluftfahrt
Sektion Sachplan und Anlagen
3003 Bern

Zürich, 5. November 2014

**Flughafen Zürich – Gesuch um Genehmigung einer Änderung des Betriebs-
reglements
Einsprache**

Sehr geehrte Damen und Herren

In Sachen

Gemeinde \$, \$strasse , 8\$,

Einsprecherin,

vertreten durch den Gemeinderat \$

gegen

Flughafen Zürich AG, Postfach, 8058 Zürich,

Einsprachegegnerin,

betreffend

Gesuch um Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements

erheben wir

Einsprache

gegen die **Änderung des Betriebsreglements (BBI 2014 7897 f.)**

und stellen folgende

Rechtsbegehren:

1. Es sei die beantragte Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements zu verweigern und die Einsprachegegnerin dazu zu verpflichten, das Betriebsreglement im Sinne der nachstehenden Anträge Ziff. 5.1. umfassend zu überarbeiten und anschliessend ein erneutes Gesuch um Genehmigung zu stellen.
2. Eventualiter seien die erforderlichen Änderungen gemäss den Anträgen Ziff. 5.1. ff. von Amtes wegen durch das BAZL in das neue Betriebsreglement einzufügen und dieses in der geänderten Form zu genehmigen.
3. Subeventualiter seien allfällige Anträge gemäss Ziff. 5.1. ff., die nach Auffassung des BAZL nicht im vorliegenden Verfahren zu behandeln sind, an die zuständigen Behörden zur weiteren Behandlung und antragsgemässen Erledigung weiterzuleiten.
4. Akzessorische Anfechtung des Objektblattes des SIL
 - 4.1. Die im Objektblatt festgelegten Umhüllenden für die Abgrenzungslinie (AGL) seien aufzuheben.
 - 4.2. Eventualiter seien sie vorläufig zu genehmigen und mit einem Abänderungsvorbehalt für den Zeitpunkt, in welchem das UVEK die Überprüfung und Änderung der Belastungsgrenzwerte von Anhang 5 der LSV insbesondere zu den Nacht- und Tagesrandstunden abgeschlossen haben wird, zu versehen.
5. Änderungsbegehren im Einzelnen:
 - 5.1. Es sei der Einsprachegegnerin im Betriebsreglement zu verbieten, die durch die vorgesehenen Schnellabrollwege 28 und 34 entstehenden zusätzlich möglichen Flugbewegungen zur Kapazitätserhöhung in den Tagesrand-

und Nachstunden – d.h. zwischen 21.00 Uhr und 07.00 Uhr – zu nutzen.

- 5.2. Es sei der Einsprachegegnerin zu verbieten, die Piste 32 für Nordstarts von schweren Maschinen zu nutzen, welche beim Überflugspunkt KLO DME4 3500 ft ü. M. nicht erreichen können.
- 5.3. Es sei die Einsprachegegnerin zu verpflichten, die An- und Abflugrouten sowie die Flugstreckenführung mittels Transition Points lärmässig so zu optimieren, dass am Boden möglichst wenige Menschen gestört werden. Zu diesem Zweck habe sie weitere GIS- und Bordcomputer-gestützte Navigationsverfahren (RNAV etc.) zu entwickeln und zu implementieren und dafür einen engen Zeitplan vorzugeben, welcher ebenfalls zu genehmigen ist.
- 5.4. Es sei die Einsprachegegnerin dazu zu verpflichten, den Continuous Descent Approach für alle Anflüge als Standardanflugverfahren zu implementieren.
- 5.5. Es sei der Einsprachegegnerin zu verbieten, das Projekt der Pistenverlängerungen 28 und 32 weiter zu verfolgen, insbesondere im Hinblick auf das Betriebsreglement 2020.
- 5.6. Es sei die Einsprachegegnerin dazu zu verpflichten, ein Schallschutzkonzept (insbesondere Fensterschliess-/ -öffnungsmechanismen bzw. Schalldämmlüfter und kumulativ Einbau von Schallschutzfenstern) für die von abendlichem und frühmorgendlichem Fluglärm betroffene Bevölkerung innerhalb der Abgrenzungslinie (AGL) zu entwickeln und auf ihre Kosten umzusetzen, soweit nicht bereits geschehen.
- 5.7. Die Abgrenzungslinie (AGL) sei nicht zu erweitern. Eventualiter sei sie nicht nur gemäss den neuen Lärm-berechnungen der EMPA zu erweitern, sondern in denjenigen Gebieten, wo eine Reduktion der Belärmung unter den massgeblichen Grenzwert zu erwarten ist, auch zu reduzieren.
- 5.8. Es sei die Einsprachegegnerin zu verpflichten, das ausstehende Lärmgebührenreglement im Sinne des Rückweisungsentscheids des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Oktober 2013 (A-769/2013 Dispositiv Ziff. 3) umgehend zu erlassen.
- 5.9. Es seien die gemäss Antrag 5 zum neuen Betriebsreglement verlangten Erleichterungen gegenüber dem vorläufigen Betriebsreglement zu verweigern.

sowie folgenden

Verfahrensantrag:

Es sei der Einsprecherin umfassende Akteneinsicht zu gewähren und ihr anschliessend die Möglichkeit zur Ergänzung der Einsprache einzuräumen.

Begründung:

Formelles

1. Allgemein

1. Die Einsprache erfolgt innert der Auflagefrist, welche bis zum 18. November 2014 dauert. Die Einsprachefrist ist demnach mit heutiger Postaufgabe gewahrt (Publikation Bundesblatt vom 14. Oktober 2014, BBl 2014 7897 f.). Die Einsprecherin wird von den Unterzeichnenden rechtsgültig vertreten (\$Gemeindepräsident /Gemeindepräsidentin und Gemeindegeschreiber/Gemeindegeschreiberin\$)

2. Einwendungen im Einspracheverfahren/ Einwendungsverfahren

2. Gemäss Art. 36d Abs. 2 LFG sind Gesuche um Änderung des Betriebsreglements in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Gemäss Abs. 4 dieser Bestimmung kann, wer nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 Partei ist, während der Auflagefrist beim BAZL Einsprache erheben. Wer keine Einsprache erhebt, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen. Gemäss Art. 36d Abs. 5 LFG wahren die betroffenen Gemeinden ihre Interessen mit Einsprache. Es handelt sich somit vorliegend um ein besonderes Einwendungsverfahren im Sinne von Art. 30a VwVG (vgl. KÖLZ, ALFRED / HÄNER, ISABELLE / BERTSCHI, MARTIN, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 793). Allerdings ist das Einwendungsverfahren kein Rechtsmittelverfahren. Das Recht zur Einwendung stellt vielmehr ein

formalisiertes Anhörungs- und Mitwirkungsrecht dar (WALDMANN, BERNHARD/BICKEL, JÜRIG in WALDMANN, BERNHARD (Hrsg.)/WEISSENBURGER, PHILIPPE (Hrsg.); VwVG; Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2009, Rz 6 zu Art. 30a VwVG).

3. Grundsätzlich können mit der Einsprache/Einwendung sämtliche Rügen gegen die publizierte Fassung des Betriebsreglements erhoben werden. Es handelt sich dabei nach Auffassung des BAZL um eine "Entscheidungshilfe für die Behörden". Dies erlaubt dem BAZL einerseits in zweifelhafter Weise, nicht auf sämtliche Einsprachepunkte eingehen zu müssen, bedeutet aber andererseits, dass in den Einsprachen auch Begehren gestellt werden dürfen, welche den strengen Anforderungen an Beschwerdegründe in einem Beschwerdeverfahren nicht genügen würden (vgl. Art. 30a VwVG sowie bezüglich der Beschwerdegründe Art. 49 VwVG). Die erhobenen Einwendungen und Anträge sind somit im vorliegenden Verfahren ohne weiteres zulässig und sind vom BAZL umfassend zu würdigen und zu berücksichtigen. Da es sich bei der Einsprecherin von den Fluglärmimmissionen besonders betroffene Gemeinde handelt, welche wichtige Interessen ihrer Bevölkerung vertritt, sind die von der Einsprecherin vorgebrachten Einwendungen im Einzelnen und vertieft zu prüfen.

3. Hauptanträge und Eventualanträge

4. Die Einsprecherin geht davon aus, dass das Betriebsreglement, zumindest was die von der Einsprecherin geltend gemachten Mängel angeht, zu überarbeiten, zu verbessern bzw. zu präzisieren ist. Es erscheint sachgerecht, wenn die entsprechenden Änderungen von der Einsprachegegnerin eingefügt und anschliessend erneut dem BAZL zur Genehmigung vorgelegt werden und nochmals ein Einwendungsverfahren durchgeführt wird (Hauptantrag 1).
5. Falls das BAZL zur Auffassung gelangt, es könne die verlangten Änderungen selbst vornehmen, so erscheint dies ebenfalls zulässig, sofern eine weitere Vernehmlassung bei der Einsprecherin eingeholt wird, damit diesem das rechtliche Gehör gewährt werden kann (Eventualantrag 2).
6. Sollte das BAZL zum Schluss kommen, dass eine oder mehrere aufgeworfene Problemkreise ausserhalb seines Zuständigkeitsbereichs liegen, so

wird es ersucht, die Behandlung der betreffenden Fragestellungen an die Zuständigen weiterzuleiten (Subeventualantrag 3, Art. 8 Abs. 1 VwVG).

4. Beschwerdelegitimation

7. Bei der Einsprecherin handelt es sich um eine politische Gemeinde, deren Bevölkerung vom Fluglärm, welcher vom Flughafen Zürich-Kloten erzeugt wird, besonders betroffen wird. Die Einsprachelegitimation ist somit ohne weiteres zu bejahen und die Einsprecherin ist somit auch im vorliegenden Fall dazu legitimiert, die gestellten Rechtsbegehren zu erheben.

5. Fazit

8. Auf die Einsprache der Einsprecherin ist somit einzutreten.

Materielles

1. Akzessorische Anfechtung des Objektblattes des SIL

9. Das Objektblatt hat insbesondere die Umhüllenden für die Abgrenzungslinie (AGL) festgelegt. Da diese raumplanerisch auch für die Siedlungsentwicklung des Kantons Zürich von grosser Bedeutung sind, erfolgte die Festlegung mit dem kantonalen Richtplan koordiniert.
10. Der SIL oder Teile von ihm sind als bloss behördenverbindliche sektorielle und raumplanerische Festlegungen bekanntlich nicht für sich anfechtbar. Stützen sich aber Änderungen auf Stufe Nutzung auf den SIL, kann dieser akzessorisch angefochten werden, wenn er rechtlichen Vorgaben des Bundes widerspricht.
11. Genau dies ist vorliegend der Fall. In BGE 137 II 58 E. 6 verlangte das Bundesgericht vom UVEK eine Überprüfung der Nachtgrenzwerte von Anhang 5 LSV, die zudem auch den veränderten Schlafgewohnheiten der Bevölkerung im schweizerischen Mittelland Rechnung tragen sollen. Dabei äusserte das Bundesgericht erhebliche Zweifel daran, ob diese Grenzwerte dem Schutzbedürfnis der Bevölkerung vor Störungen zur Nacht- und zur Tagesrandzeit genügend Rechnung tragen. Das UVEK ist diesem Auftrag bis jetzt soweit ersichtlich nicht nachgekommen, sondern hat versucht, die

Sache auszusitzen. Damit ist allerdings der bundesgerichtliche Auftrag nicht vom Tisch und dessen Zweifel besteht weiterhin.

12. Folglich ist davon auszugehen, dass es völlig unsicher ist, ob die auf Basis grundsätzlich zweifelhafter Grenzwerte berechnete AGL die ihr zugedachte Funktion überhaupt erfüllen kann: Das Gebiet mit hinzunehmenden übermässigen Immissionen abzugrenzen von jenem, wo es auch in Zukunft zu keinen solchen mehr kommen darf. Die Festlegung erfolgte folglich verfrüht, weshalb sie im Sinne von Antrag 4.1 aufzuheben ist.
13. Berücksichtigt man indessen die grossen Interessen nicht bloss der Einsprachegegnerin, sondern auch sämtlicher Mitgliedergemeinden der Einsprecherin an der Herstellung des derzeit möglichen Masses an Rechtssicherheit, wäre dennoch von den derzeit verordneten Belastungsgrenzwerten auszugehen. Dann könnte auch die Umhüllende der AGL im Sinne des Eventualantrages 4.2. vorläufig genehmigt werden. Um klare Verhältnisse zu schaffen und um den bundesgerichtlichen Vorgaben Nachachtung zu verschaffen, wäre die Umhüllende mit einem Abänderungsvorbehalt für den Zeitpunkt, in welchem das UVEK die Überprüfung und Änderung der Belastungsgrenzwerte von Anhang 5 der LSV insbesondere zu den Nacht- und Tagesrandstunden abgeschlossen haben wird, zu versehen.

2. Begründung der weiteren Rechtsbegehren/ Einwendungen im Einzelnen

2.1 Rechtsbegehren 5.1: Verbot, Schnellabrollwege zur Kapazitätssteigerung in den Tagesrand- und Nachtstunden zu nutzen

14. Die geplanten zusätzlichen Schnellabrollwege, welche Gegenstand des separaten Plangenehmigungsverfahrens sind, werden von der Einsprecherin nicht grundsätzlich bekämpft. Sie waren bekanntlich bereits Gegenstand von Rechtsmittelverfahren. Das Bundesgericht hielt dazu im Zusammenhang mit der Anfechtung des vorläufigen Betriebsreglements fest, Infrastrukturmassnahmen, die nicht absolut notwendig seien, könnten nicht bewilligt werden, bevor das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich vorliege. Demnach erscheine es für den Flughafen Zürich zumutbar, die Kapazitätseinbusse durch Nichtgenehmigung der neuen Schnellabrollwege vorläufig hinzunehmen. Diese Einbusse sei auf wenige Flüge in der Stunde be-

schränkt und bedeute nur während einer Stunde am Wochenende eine effektive Einschränkung. Sollte das SIL-Objektblatt die neuen Schnellabrollwege vorsehen, könnte ein neues Plangenehmigungsgesuch (noch vor Erlass des definitiven Betriebsreglements) eingeleitet werden. Die Beschwerde der Stadt Zürich sei daher in diesem Punkt gutzuheissen und Disp.-Ziff. 2.2 der Plangenehmigung des UVEK vom 17. September 2007 aufzuheben, soweit darin der Bau von zwei Schnellabrollwegen ab Piste 34 bewilligt wird (BGE 137 II 58, S. 83 ff.).

15. Die Schnellabrollwege von der Piste 28 waren bereits vom Bundesverwaltungsgericht als notwendig eingestuft worden. In der Folge ist dieser Teilentscheid mangels Anfechtung in Rechtskraft erwachsen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2009, BVG 2011/19, E. 31.8.2.2).
16. Nachdem nun im neuen SIL-Objektblatt, welches sich ebenfalls im Mitwirkungsverfahren befindet, neue Rollwege enthalten sind (vgl. SIL Teil III C, ZH-1, Abbildung 3, blaue Markierungen "Erweiterungen Rollwegsystem"), ist es obsolet, sich weiterhin gegen die zusätzlichen Abrollwege zu wehren.
17. Gegen diese ist auch insbesondere so lange nichts einzuwenden, solange sie tatsächlich dafür genutzt werden, Verspätungen zu reduzieren, wenn bei starken Westwindlagen während des Tages das Ostkonzept anstelle des Nordkonzepts zur Anwendung gelangt. "Aber auch in den Tagesrandstunden, während denen auf den Pisten 28 bzw. 34 gelandet wird, besteht ein grosses Verkehrsaufkommen. Dies betrifft insbesondere die Zeit zwischen 21.00 und 22.00 Uhr mit den Landungen der Europazubringerflüge für die interkontinentalen Nachtflüge der Swiss." (Begleitschreiben zum Plangenehmigungsgesuch vom 25. Oktober 2013 der Einsprachegegnerin an das BAZL, S. 1). Soweit also die neuen Schnellabrollwege zum Verspätungsabbau genutzt werden, ist dies grundsätzlich auch im Sinn der Einsprecherin.
18. Unzulässig wäre aber nach Auffassung der Einsprecherin eine Erhöhung der Anzahl Bewegungen in den Tagesrand- und Nachtstunden aufgrund der durch die Schnellabrollwege zusätzlich zur Verfügung stehenden Kapazitäten. Die Einsprecherin wehrt sich energisch gegen zusätzliche Lärmbelastungen und erwartet deshalb, dass im Betriebsreglement festgehalten wird, dass in den Tagesrand- und Nachtstunden die durch die Schnellabrollwege geschaffene zusätzliche Kapazität nicht genutzt werden darf, insbesondere nicht für zusätzlichen Landungen. Es sei hier nochmals daran erinnert, dass

es sich beim Flughafen Zürich um eine sanierungsbedürftige Anlage handelt (Art. 16 USG), die nur erweitert oder geändert werden darf, wenn sie gleichzeitig saniert wird (Art. 18 Abs. 1 USG; vgl. dazu BGE 137 II 58, S. 86). Eine Erhöhung der Bewegungen in den besonders kritischen Ruhezeiten der Bevölkerung erscheint somit unzulässig, was im Betriebsreglement oder auf andere zielführende Weise festzulegen ist, zumal die geltenden Immissionsgrenzwerte auch nach Auffassung des Bundesgerichts ungenügenden Schutz bieten gegen Störungen durch Fluglärm, der geballt zu besonders sensiblen Tageszeiten auftritt.

19. Es ist somit festzuhalten, dass die Schnellabrollwege in besonders lärmempfindlichen Zeiträumen zu keinen zusätzlichen Lärmimmissionen führen dürfen, weshalb Kapazitätserweiterungen durch Schnellabrollwege in den Tagesrand- und Nachtstunden unzulässig sind. Rechtsbegehren 5.1 ist somit begründet.

2.2 Rechtsbegehren 5.2: Verbot der Unterschreitung der Mindestflughöhe von 3500 ft ü.M. bei KLO DME4 bei Starts 32

20. Die Einsprachegegnerin beantragt im Genehmigungsgesuch für das Betriebsreglement die Aufhebung der Mindestflughöhe für Starts 32. Heute gelte auf allen Startrouten ab den Pisten 32 und 34 Richtung Norden aus Lärmschutzgründen bei D4 KLO eine Minimumhöhe von 3500 ft ü.M. Schwere viermotorige Langstreckenflugzeuge – namentlich der A340 der Swiss – könnten diese Höhe oftmals nicht erreichen, weshalb für diese Flugzeuge auf der Piste 34 eine Ausnahmeregelung mit einer Minimumhöhe von 2500 ft ü.M. gälte. Diese Regelung habe zur Folge, dass insbesondere am Abend, aber auch bei Westwindlagen während des Tages, die A340 der Swiss, welche am Non-Schengen-Deck E abgefertigt würden, von der Piste 34 starten müssten. Dabei kreuzten sie zweimal die aktive Landepiste 28, einmal auf dem Weg zur Piste 34 und einmal während dem Start auf Piste 34. Eine Risikostudie des Flughafens Zürich habe aufgezeigt, dass die Pistenkreuzungen beim Betrieb der Piste 28 das Hauptrisiko darstellen, weshalb es alle unnötigen Pistenkreuzungen zu vermeiden gälte. Mit einer entsprechenden Ausnahmeregelung auch für die Piste 32 – eine solche gälte schon heute für den A380 – könnten rund 75% aller schweren viermotorigen Langstreckenflugzeuge auf Piste 32 starten, womit die unnötigen Kreuzungen

zungen der Landepiste vermieden werden könnten (vgl. Plangenehmigungsgesuch der Einsprachegegnerin vom 25. Oktober 2013, S. 1).

21. Die Einsprecherin kann diese sicherheitstechnischen Überlegungen nachvollziehen. Er ist aber der Auffassung, dass unter dem Deckmantel der Sicherheitsargumente zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden sollen und die Bevölkerung im Norden/Nordwesten des Flughafens mit zahlreichen Tiefstüberflügen einer enormen Mehrbelastung ausgesetzt werden soll. Diese zusätzliche Belastung ist unzumutbar, da die Bevölkerung bereits heute sehr starkem Fluglärm ausgesetzt ist. Insbesondere in den Tagesrand- und Nachtstunden ist eine zusätzliche Belästigung durch tieffliegende Grossraumflugzeuge unzumutbar. Auch wenn sich die massiven Einzel-schall-ereignisse im Dauerschallpegel L_{eq} und mithin in den Lärmkurven nur begrenzt ausdrücken, führt das neue Flugregime zu grossen zusätzlichen Belastungen der Bevölkerung. Während der Ruhezeiten der Bevölkerung ist der L_{eq} , selbst die 1h- L_{eq} in der Nachtzeit, nicht (mehr) das Mass aller Dinge. Das Bundesgericht bezeichnete diesen bereits in BGE 126 II 522 E. 41-46 und sodann verstärkt in 137 II 58 E. 5.3 als möglicherweise ungenügend und beauftragte das UVEK mit der Überprüfung dieser Grenzwerte. Das ist bis anhin nicht geschehen. Folglich bleiben die bundesgerichtlichen Zweifel am L_{eq} zu Ruhezeiten der Bevölkerung bestehen. Daher ist dafür zu sorgen, dass es möglichst nicht zu Aufwachreaktionen bei der Bevölkerung bzw. der besonders empfindlichen Bevölkerungsgruppen, welche frühere und längere Bettruhe benötigen, kommt (Art. 13 Abs. 2 in i.V.m. mit Art. 12 Abs. 2 USG).

22. Konsequenz der Aufhebung der Mindestflughöhe wird sein, dass die schlecht steigenden A340 der Swiss und andere ähnliche Flugzeuge stark bevölkerte Gebiete ca. 300 m tiefer überfliegen werden. Statt bei einem Überflug auf ca. 750 m über Grund zu sein, sind sie bloss noch ca. 400 m über Grund. Die ungefähre Halbierung der Überflughöhe drückt sich aus in einer Verdoppelung der Schallenergie, welche um 3 dB(A) zunimmt. Das ist unzumutbar.

Selbst mit einem den Namen wirklich verdienenden Schallschutzkonzept bleibt die Bevölkerung dabei nach wie vor ungenügend geschützt bzw. einer unnötigen zusätzlichen Lärmbelastung ausgesetzt. Das betrifft insbesondere die wärmere Jahreszeit, wenn sich die Bevölkerung am Abend im Freien aufhält und beim Zubettgehen häufig darauf angewiesen ist, selbst

bei vorhandenen Schalldämmlüftern die Fenster zu öffnen, weil sehr viele energetisch und schalldämmmässig sanierte Häuser im Sommer die Wärme aus den Räumen nur ungenügend abführen. Rechtsbegehren 5.2 ist somit offensichtlich begründet und es ist auf die Herabsetzung der Mindestflughöhe für Starts 32 zu verzichten.

2.3 Rechtsbegehren 5.3:

Pflicht zur Einführung von lärmoptimierten Flugrouten (RNAV oder ähnliches); Anpassung der Transition Points

23. Die bestehenden und neuen An- und Abflugrouten für Zürich basieren nach wie vor weitgehend auf herkömmlichen Navigationsverfahren. Die Flugzeuge folgen einer Punkt-zu-Punkt-Streckenführung, welche ihr Bordcomputer bzw. die Besatzung dazwischen in den konkreten Flugweg "umsetzt", und fliegen nicht von der Flugsicherung vorgegebene genaue Flugwege und Kurvenradien ab.
24. Die Einsprecherin verlangt in diesem Zusammenhang eine lärmtechnische Optimierung der Streckenführung mittels automatischer, computer- und satellitengestützter Navigation. Mit Hilfe moderner Navigationsmethoden, insbesondere präziser RNAV-Verfahren (Standard RNAV 0.3 bzw. vorläufig noch RNAV 1) kann eine differenzierte Routenführung implementiert werden, welche soweit möglich über wenig bis schwach besiedeltes Gebiet führt. Am Flughafen Zürich ist ein "RNP SID 34 Curved procedure for departure routes" bereits implementiert (vgl. <http://www.skyguide.ch/de/chips-aero>). Die RNAV-Routenführung ist daher heute Stand der Technik. Sie ist technisch und betrieblich machbar und wirtschaftlich tragbar. Die Einsprachegegnerin ist deshalb gestützt auf das umweltschutzrechtliche Vorsorgeprinzip (Art. 11 Abs. 2 und 3 USG) dazu zu verpflichten, verbesserte Flugrouten zu entwickeln, welche von der FMS der dafür ausgerüsteten auf dem Flughafen Zürich verkehrenden Flugzeuge (worunter sämtliche der Swiss und der allermeisten Carriers mit modernem Flugmaterial) übernommen werden können.
25. Da die entsprechenden Flugverfahren offenbar noch nicht ICAO Standard Procedures entsprechen, ist die Implementierung mit derzeit noch erhöhtem Aufwand verbunden. Die SIDs und gekrümmten Anflugverfahren sind einzeln zu testen, zu homologieren und abzunehmen. Sie können daher

nicht auf einen Schlag eingeführt werden. Aus diesem Grunde beantragt die Einsprecherin, dass die Einsprachegegnerin für die Einführung einen Zeitplan entwickelt, welcher die Behebung bekannter Lärmhotspots wie z.B. in Dällikon priorisiert und welcher ebenfalls zu genehmigen ist.

26. Rechtsbegehren 5.3 ist somit begründet.

2.4 Rechtsbegehren 5.4: Continuous Descent Approach (CDA) für alle Anflüge als Standardanflugverfahren

27. Im Sinne der jeweils besten anwendungsreifen Technologie ist ein CDA eine zielführende Massnahme zur Reduktion der Lärmbelastung. Mit dem CDA bauen die Flugzeuge quasi im Segelflug und ohne Schubsetzung Höhe ab. Damit vermeiden sie unnötigen Lärm. Dieses Verfahren kann unverzüglich eingeführt werden und ist auch im Anflug auf verschiedene Flughäfen bereits Standard. Gerade zu verkehrsarmen Zeiten während den Tagesrandstunden und in den Nachtstunden würde das CDA zu einer massgeblichen Lärmentlastung führen. Es stellt ein Musterbeispiel für die praktische Umsetzung des Vorsorgeprinzips dar.
28. Insbesondere beim entflechteten Ostkonzept, wie es im Betriebsreglement 2014 vorgesehen ist (vgl. Gesuch der Einsprachegegnerin vom 25. Oktober 2013 Ziff. 2.2 lit. a, S. 5 f.), kann aufgrund der neu gegliederten Anflugrouten frühzeitig genug festgelegt werden, mit welchem Anflugwinkel und mit welcher Geschwindigkeit ein Landeanflug auf Piste 28 eingeleitet werden kann. Das CDA-Gleitanflugverfahren kann somit mit einem kontinuierlichen Sinkflug ausgeführt werden, was eine reduzierte Triebwerksleistung ermöglicht, womit Treibstoff gespart, der CO²-Ausstoss reduziert werden kann und weniger Lärm erzeugt wird. Mit modernen Bordcomputern und satellitengestützten Systemen können diese Anflugverfahren ohne weiteres berechnet und geflogen werden. Nach Eingabe der Route berechnet der Bordcomputer aufgrund der verbleibenden Flugstrecke die optimale Sinkrate, welche der Pilot anschliessend mit Hilfe der Navigationsinstrumente abfliegt (vgl. dazu die Informationsschrift der Deutschen Flugsicherung unter http://www.dfs.de/dfs_homepage/de/Flugsicherung/Umwelt/Umweltfreundliches%20Fliegen/Anflugverfahren).

29. Da wie erwähnt durch die Entflechtung im Ostanflug Kreuzungen oder andere Vorgänge entfallen, ist der Anflug sehr früh planbar, was den Einsatz des CDA ermöglicht.
30. Das Rechtsbegehren 5.4 ist somit begründet.

2.5 Rechtsbegehren 5.5: Verbot, Pistenverlängerungen 28 und 32 weiter zu verfolgen, insbesondere im Hinblick auf das Betriebsreglement 2020

31. Die Pistenverlängerungen 28 und 32 sind im vorliegenden Betriebsreglement 2014 nicht enthalten und werden auch gemäss dem Bericht "Sicherheitsüberprüfung Flughafen Zürich, Risiko- und Massnahmenbeurteilung" vom 12. Dezember 2012 als Massnahmen M1 und M2 erst für des Betriebsreglement 2020 vorgesehen. Aus Sicht der Einsprecherin sind die Sicherheitsargumente vorgeschoben. Die sicherheitsrelevante Entflechtung der Pisten kann auch ohne die Verlängerung der Pisten, insbesondere der Piste 32, erfolgen.
32. Dass die Piste 28 im Westen verlängert wird, ist für die betroffene Bevölkerung unzumutbar. Dasselbe gilt für die Bevölkerung im Nordwesten. Der bisher auf dem Flughafen entstehende Fluglärm wird durch die Verlängerung der Piste 32 vermehrt der Bevölkerung zugemutet, welche unter der Abflugschneise 32 lebt. Es kann hierzu auf das bereits unter Ziff. 2.2 Ausgeführte hingewiesen werden. Die Pistenverlängerung wird denn auch im Sicherheitsbericht als Ergänzung zur Herabsetzung der Mindestflughöhe eingestuft. Dies alles dient möglicherweise tatsächlich der Sicherheit, hat aber vor allem kapazitätserhöhende Wirkung und ist deshalb abzulehnen.
33. Da für Piste 28 ohnehin ein neues Bremssystem EMAS (Engineered Materials Arresting System) geplant ist, entfällt auf dieser Piste auch die sicherheitstechnische Argumentation.
34. Es ist zudem anzunehmen, dass diese Verlängerungen möglicherweise auch durch den technischen Fortschritt kompensiert werden. Die sicherheitsrelevante Begründung erscheint auch deshalb unglaubwürdig, weil die Massnahme nur sehr langfristig geplant wird. Wäre es tatsächlich aus rein sicherheitstechnischen Gründen notwendig, die Pisten zu verlängern, so müsste dies rascher geschehen. Es erscheint offensichtlich, dass die Pla-

nung primär der Kapazitätserhöhung dient. Somit wehrt sich die Einsprecherin bereits vorsorglich gegen den im SIL als Vororientierung enthaltenen Auftrag, die Pistenverlängerung an die Hand zu nehmen.

35. Rechtsbegehren 5.5 ist somit begründet.

2.6 Rechtsbegehren 5.6: Schallschutzkonzept für sämtliche von abendlichem und frühmorgendlichem Flugverkehr betroffene Bevölkerung

36. Im Urteil BGE 137 II 58 E. 7 zum vorläufigen Betriebsreglement nahm das Bundesgericht eine relativ offene Zielumschreibung hinsichtlich weitergehender Schallschutzmassnahmen gegen Immissionen von Südanflügen vor. Auf die Problematik der frühmorgendlichen Aufwachreaktionen ging es mit folgenden Bemerkungen ein:

«Schon jetzt besteht in allen Gebieten, in denen bereits heute die Immissionsgrenzwerte ... überschritten werden, ein Anspruch der Betroffenen auf passive Schallschutzmassnahmen. Dabei kann nicht nur der Einbau von Schallschutzfenstern verlangt werden, sondern u.U. auch die Schallisolierung von Dächern und Mauern. ...

Die Anwohner werden durch den geltenden 16-Stunden-Leq ungenügend vor Aufwachreaktionen geschützt ... 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

Die Bevölkerung darf nicht auf längere Dauer übermässigem und schädlichem Lärm ausgesetzt werden, ohne in den Genuss von Schallschutzmassnahmen zu gelangen Es erscheint daher geboten, den Anwohnern im Süden des Flughafens, die vom morgendlichen Anflugverkehr geweckt werden, noch unter der Geltung des vBR einen Anspruch auf passiven Lärmschutz einzuräumen ...».

37. Den Perimeter, in dem entsprechende Massnahmen zu treffen sind, legte das Bundesgericht nicht selbst fest, sondern zählte verschiedene Vorgehensweisen auf, die es als umweltrechtskonform betrachtete, namentlich die Anknüpfung an einen 1-Stunden-Leq für die erste Morgenstunde oder die Definition eines Maximalpegels. Es bestehe aber auch «die Möglichkeit, den gebotenen passiven Schallschutz wirkungsbezogen zu definieren, anhand des Schutzziels, Aufwachreaktionen am frühen Morgen zu verhindern».

38. Wie weit das Bundesgericht die geforderten Schallschutzmassnahmen verstanden haben wollte, erschliesst sich aus dem Urteil 136 II 263 E. 8.4 zum Ostanflug, welches es nur wenige Monate zuvor gefällt hatte:
- «Sofern dicht besiedelte Wohngebiete vor Fluglärm nicht verschont werden können, müssen die betroffenen Anwohner zumindest durch bauliche Massnahmen von schädlichem Lärm abgeschirmt werden. ... In besonders gelagerten Konstellationen (z.B. frühmorgendliche Anflugwellen, welche die Anwohner in ihrem Schlaf beeinträchtigen) werden die zuständigen Behörden prüfen müssen, ob es hinsichtlich bestehender Bauten auf stark belasteten Grundstücken aufgrund einer einzelfallbezogenen Betrachtung zudem geboten ist, passive Schallschutzmassnahmen anzuordnen, obwohl der Mittelungspegel für den Tag (6.00 bis 22.00 Uhr) gemäss Anh. 5 LSV eingehalten wird».
39. Zusammenfassend lässt sich aufgrund dieser Urteile festhalten, dass sowohl der Perimeter als auch die Massnahmen des Schutzkonzepts am Ziel ausgerichtet sein müssen, fluglärmbedingte Aufwachreaktionen zur Nachtzeit zu vermeiden.
40. Währenddem das "Schallschutzkonzept Süd" der Einsprachegegnerin gegenwärtig vor Bundesverwaltungsgericht hängig ist, wurden für die übrigen Himmelsrichtungen bisher noch keine umfassenden Massnahmen in Angriff genommen, um die Bevölkerung vor Aufwachreaktion spätabends und frühmorgens zu schützen. Zwar hat die Einsprachegegnerin die meisten von übermässigem Lärm betroffenen Wohngebiete rund um den Flughafen flächendeckend mit Schallschutzfenstern ausgestattet. Hingegen baute sie Schalldämmlüfter nur in wenigen ausgesuchten Gebieten ein. Dies ist nun in sämtlichen von Nacht- und Tagesrandstundenlärm über der Aufwachschwelle betroffenen Gebieten nachzuholen. Die Einsprachegegnerin ist daher zu verpflichten, in sämtlichen Gebieten um den Flughafen für umfassenden passiven Schallschutz zu sorgen. Insbesondere ist zu gewährleisten, dass die betroffenen Personen in ihrem Schlafbedürfnis geschützt werden. Die Einsprachegegnerin ist somit anzuhalten, auf eigene Kosten passive Schallschutzmassnahmen (Schallschutzfenster mit Öffnungs- und Schliessmechanismen oder Schalldämmlüfter) in den zum Wohnen bestimmten Räumen in sämtlichen Gebieten von abendlichen, nächtlichen Fluglärmbelästigungen zu planen und flächendeckend zu installieren bzw. den Eigentümern, welche solche Massnahmen bereits auf eigene Kosten getroffen haben, eine Kostenrückerstattung zu leisten.
41. Rechtsbegehren 5.6 ist somit begründet.

2.7 Rechtsbegehren 5.7: Anpassung der Abgrenzungslinie auch dort, wo weniger Fluglärm erwartet wird

42. Ziel der AGL ist es, "Gebiete mit Lärmeinwirkung" langfristig zu bestimmen, damit Gemeinden und Flughafen Planungssicherheit gegeben werden kann (vgl. anstelle Vieler Entwurf SIL-Objektblatt vom 9. Oktober 2014, S. 30). Bevor die AGL Rechtswirkung entfaltet, wird sie bereits wieder abgeändert. Das schafft wenig Vertrauen in deren Beständigkeit und entspricht nicht der ihr zugedachten Funktion. Das schafft erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit der beantragten Anpassung.
43. Zwar erscheint es plausibel, dass die inzwischen von der Einsprachegegnerin und von Skyguide stark forcierte Reduktion der Komplexität des Flughafensystems aus Sicherheitsüberlegungen zu grösseren, im Objektblatt des SIL noch nicht vorgesehenen Betriebsverlagerungen führt. Ob diese aber tatsächlich auf Dauer zu einem erhöhten Raumbedarf für die AGL im Norden führen werden, erscheint der Einsprachegegnerin als noch nicht nachgewiesen. Beispielsweise sind die Lärmindizes der noch nicht flüggen Bombardier-Flotte der Swiss noch nicht bekannt. Lediglich gemunkelt wird, dass sie erheblich lärmärmer sein sollen als insbesondere die alten, schlecht steigenden AVRO. Da diese Umflottung die Schallausbreitung massgeblich beeinflussen wird, ist ein wichtiger Parameter für die Festlegung der AGL noch gar nicht bekannt. Es kommt hinzu, dass in 1-2 Jahren von der EMPA neue Berechnungsmethoden zum Einsatz kommen, deren Ergebnisse ebenfalls abgewartet werden sollten. Die Notwendigkeit die AGL im Norden auf Dauer auszuweiten, müsste aus allen diesen Gründen noch genauer untersucht und nachgewiesen werden.
44. Die AGL ist ferner im Objektblatt festgelegt. Sie kann daher nicht im Zuge einer Betriebsreglementsänderung verschoben werden. Vielmehr wäre dafür zuerst das Objektblatt zu ändern und wären die entsprechenden raumplanerischen Abstimmungen mit dem Kanton Zürich erst zu schaffen.
45. Aus allen diesen Gründen ist der erste Satz von Antrag 4.7 ausgewiesen.
46. Käme die Bewilligungsbehörde wider Erwarten zur Auffassung, die beantragte Änderung der AGL sei trotzdem vorzunehmen, würde sie wie bereits ausgeführt in einem Ausmass "dynamisiert", wie es ursprünglich gerade nicht beabsichtigt war und wie es der angestrebten Planungs- und Rechts-

sicherheit nicht förderlich ist. Ist dies aber tatsächlich beabsichtigt, ist nicht einzusehen, weshalb sie nur einseitig verändert wird: Dann wären jene Gebiete, die im Norden nicht mehr benötigt werden, aus ihr auch wieder zu entlassen (zweiter Satz von Antrag 5.7). Somit ist auch Rechtsbegehren 5.7 begründet.

2.8 Rechtsbegehren 5.8: Erlass Lärmgebührenregelung

47. Mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-759/2013 vom 30. Oktober 2013 wurde die Beschwerde der Einsprecherin gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wurde. Dieser Entscheid ist in Rechtskraft erwachsen. Darin wurde unter anderem festgehalten, dass die Lärmgebührenregelung in den Tagesrand- und Nachtstunden nicht zu überzeugen vermochte und es wurde vom Bundesverwaltungsgericht auch die Vermutung geäussert, dass die Lärmzuschläge in der Nacht eine ungenügende Lenkungswirkung entfalten würden. Für das Bundesverwaltungsgericht war es "aufgrund der vorhandenen Akten nicht erstellt, dass eine betriebsverträgliche Einführung höherer Lärmzuschläge ausgeschlossen" sei. Der massgebliche Sachverhalt sei in dieser Beziehung folglich nicht hinreichend erstellt (E. 7.5.3.2)
48. Auch in gebührenrechtlicher Hinsicht wurde der Genehmigungsentscheid des BAZL vom Bundesverwaltungsgericht als problematisch eingestuft (E.8). Es kam letztlich zum Schluss, dass nicht von vornherein ausgeschlossen sei, dass landeabhängige Lärmgebühren im Einklang mit Art. 39 Abs. 5 LFG von vornherein unmöglich wären. Es führte dazu vielmehr aus, dass die Einsprachegegnerin die Möglichkeit gehabt hätte, neben den Lärmgebühren andere Flughafengebühren in ihre Vorlage einzubeziehen und diese zu senken, womit ein hierdurch entstandener Ertragsausfall über die Erhöhung der Lärmgebühren hätte kompensiert werden können. Auf diese Weise hätten die Lärmgebühren angehoben werden können, selbst wenn die massgeblichen Betriebskosten des Flughafens Zürich seit der letzten Revision im Jahr 2001 unverändert geblieben oder sogar zurückgegangen sein sollten. Dasselbe wäre allenfalls möglich gewesen, wenn mit der Änderung der Lärmgebühren zugleich die Passagiergebühren ganz oder in erheblichem Ausmass gesenkt worden wären. Ob die Einsprachegegnerin darüber hinausgehend berechtigt gewesen wäre, eine (reine) Lenkungsab-

gabe einzuführen, die nicht oder nur mehr untergeordnet der Finanzierung der Betriebskosten dient, sei umstritten (E. 8.2.3).

49. Inzwischen wurden zwar die Flugbetriebsgebühren der Einsprachegegnerin vom BAZL genehmigt, was (angeblich) von verschiedenen Fluggesellschaften angefochten wurde (vgl. Verfügung des BAZL über die Genehmigung der Flugbetriebsgebühren der Flughafen Zürich AG für die Jahre 2014 bis 2017 vom 14. November 2014). Ob von einer allfälligen Anfechtung auch die Dispositiv-Ziffern 2 und 3 der BAZL-Verfügung erfasst sind, ist der Einsprecherin nicht bekannt.
50. Die Lärmgebühren sind aber nach wie vor nicht erlassen worden. Gemäss den spärlichen bekannten Unterlagen zum neuen Lärmgebührenmodell ist aber absehbar, dass wiederum ein Lärmgebührenmodell vorgelegt werden soll, welches den Anforderungen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts im Entscheid A-759/2013 vom 30. Oktober 2013 nicht genügt (vgl. Schreiben Einsprecherin an Einsprachegegnerin vom 11. August 2014, welches unter anderem auch dem BAZL zugestellt wurde).
51. Nach Auffassung der Einsprecherin kann es nicht angehen, dass ein neues Betriebskonzept bewilligt wird, welches offensichtlich auch der Kapazitätserhöhung dient, ohne dass wirksame Lärmgebühren rechtskräftig festgelegt wurden. Dies widerspricht den Vorgaben des LFG (insbesondere Art. 39 sowie Art. 47 ff. der Verordnung über die Flughafengebühren vom 25. April 2012). Rechtsbegehren 4.8 ist somit begründet und die Einsprachegegnerin ist zum unverzüglichen Erlass des Gebührenmodells zu verpflichten. Daran ändert selbstverständlich auch die Revision von Art. 5 Betriebsreglement nichts, solange es sich dabei lediglich um eine bereits bestehende Vorgabe aus dem Entscheid BGE 137 II 58 handelt, welche nunmehr auch ausdrücklich im Betriebsreglement festgehalten wird. Solange diese Vorgabe nicht ernsthaft umgesetzt wird, handelt es sich dabei um ein Lippenbekenntnis, welches in der Realität keinerlei Lenkungswirkung hat.
52. Rechtsbegehren 5.8 ist somit begründet.

2.9 Rechtsbegehren 5.9:

Verweigerung von weiteren Erleichterungen von Überschreitungen der Immissionsgrenzwert und Alarmwerte gegenüber dem vorläufigen Betriebsreglement

Die Einsprachegegnerin beantragt in Antrag 5 des Gesuchs vom 25. Oktober 2013 die Gewährung von Erleichterungen für zusätzliche Überschreitungen von Immissionsgrenzwert und Alarmwertüberschreitungen "in den betroffenen Gebieten". Es ist aufgrund des Gesuchs weder nachvollziehbar wo und aufgrund welcher Umstände die entsprechenden Ausnahmen gewährt werden sollen noch wie die Ausnahmen begründet sind. Zudem ist es offensichtlich nicht zulässig, Ausnahmen zu bewilligen, solange die geltenden Immissionsgrenzwerte, welche ungenügenden Schutz bieten gegen Störungen durch Fluglärm, der geballt zu besonders sensiblen Tageszeiten – namentlich am frühen Morgen – auftritt, nicht angepasst wurden (BGE 137 II 58, E. 5.3) und solange die weiteren Sanierungsmassnahmen, wie sie vom Bundesgericht verlangt wurden, nicht implementiert wurden.

Rechtsbegehren 5.9 ist somit begründet.

Aus all den vorerwähnten Gründen ersuchen wir abschliessend um Gutheissung der gestellten Rechtsbegehren.

Mit freundlichen Grüssen

\$\$ Gemeindepräsident/in

Gemeindeschreiber/in