



3003 Bern, 7. Dezember 2021

Flughafen Zürich

Änderungen des Betriebsreglements: Betriebsreglement 2017 Sistierung des Genehmigungsverfahrens

Verfügung

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) stellt fest und zieht in Erwägung:

1. Am 10. Oktober 2017 reichte die Flughafen Zürich AG (FZAG) dem BAZL verschiedene Änderungen des Betriebsreglements zur Genehmigung ein, die als Betriebsreglement (BR) 2017 bezeichnet sind. Grundlage dafür bildet das Objektblatt Flughafen Zürich im Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt vom 23. August 2017 (sog. SIL 2). Die Änderungen beinhalten im Wesentlichen folgende Elemente:
 - Entflechtung der Abflugrouten ab Piste 28;
 - Anpassung der Startrouten ab Piste 16;
 - neues Bisenkonzept mit Start ab Piste 16 geradeaus;
 - Flexibilisierung der Pistenöffnungszeiten.

Aufgrund einer Vorprüfung durch das BAZL nahm die FZAG einige Ergänzungen an den Gesuchsunterlagen vor, die sie am 23. März 2018 dem BAZL einreichte. Im zugehörigen Umweltverträglichkeits- (UVB) und Fluglärmbericht weist die FZAG die durch das BR 2017 bewirkten Veränderungen der Fluglärmbelastung am Tag (06–22 Uhr) nach. Die FZAG beantragte, zusammen mit der Genehmigung des BR 2017 die im Fluglärmbericht ausgewiesenen Lärmbelastungskurven für den Tag als zulässige Lärmimmissionen nach Art. 37a der Lärm-schutzverordnung (LSV) festzulegen.

Mit Verfügung vom 23. Juli 2018 schloss das BAZL die Beurteilung des Nachweises der Lärm-belastung für das Betriebsjahr 2016 ab, den die FZAG am 30. September 2017 eingereicht hatte. In Ziffer 4 des Verfügungsdispositivs wies das BAZL die FZAG an, dem BAZL bis Ende August 2018 die erforderlichen Unterlagen einzureichen, damit das Verfahren zur Festlegung der zuläs-sigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden nach Art. 37a LSV, den Bestimmungen des Luft-fahrtgesetzes (LFG) und der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) eingeleitet wer-den könne. Unter Datum vom 15. August 2018 reichte die FZAG die dazu notwendigen Unter-lagen beim BAZL ein. Diese weisen die Fluglärmbelastung in der ersten und zweiten Nacht-stunde (22–24 Uhr) für die Immissionsgrenz- und die Alarmwerte aus.

2. Das BAZL leitete zu beiden Gegenständen je ein Genehmigungsverfahren ein, stellte die Unter-lagen den betroffenen Kantonen Aargau, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Zürich zur Stel-

lungnahme zu und legte sie vom 3. September bis 2. Oktober 2018 öffentlich auf. In beiden Verfahren gingen zahlreiche Einsprachen ein. Die angehörten Kantone äusserten sich bis Ende November 2018 zu den vorgelegten Unterlagen.

Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich stellte in ihrer Stellungnahme das vom BAZL gewählte Verfahren zur Neufestlegung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden grundsätzlich in Frage. Sie verlangte, es sei auch in Bezug auf die Lärmbelastung in der Nacht ein Verfahren zur Änderung des Betriebsreglements durchzuführen. In den Unterlagen seien auch die Lärmkurven für die Planungswerte aufzuzeigen.

Aufgrund einer vertieften Prüfung des anwendbaren Verfahrens gelangte das BAZL zur Erkenntnis, dass die ursprünglich beabsichtigte Prüfung einer Neufestlegung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nacht weder als eigenständiges Verfahren noch im Verfahren einer umweltschutzrechtlichen Sanierung möglich sei. Das BAZL hat in der Folge die FZAG angewiesen, den UVB, speziell die Fluglärmrechnungen, so überarbeiten und ergänzen zu lassen, dass die gesamten Belastungen des im BR 2017 geregelten Betriebs für das Prognosejahr 2030 ausgewiesen werden. Die FZAG hat dem BAZL das überarbeitete und vervollständigte Gesuchsdossier am 20. Juni 2019 eingereicht.

3. In seiner Verfügung über die Teilgenehmigung des Betriebsreglements 2014 (BR 2014) vom 14. Mai 2018 forderte das BAZL die FZAG auf, innert einem Jahr einen Bericht zu erstellen, in dem die betriebliche Machbarkeit, wirtschaftliche Tragbarkeit und die Wirkung auf die Lärmbelastung einer Vorverlegung der letzten Slots am Abend ausgewiesen und bewertet werden. Die FZAG hat zu diesen Fragen am 31. Mai 2019 einen Bericht des Büros Intraplan mit einem ausführlichen Begleitbrief eingereicht. Diese Unterlagen wurden nach einer Vorprüfung des BAZL in einzelnen Punkten ergänzt und am 4. Juli 2019 erneut eingereicht.

Wie schon im Genehmigungsverfahren zum BR 2014 wird auch in zahlreichen Einsprachen zum BR 2017 bzw. zur Neufestlegung der zulässigen Lärmimmissionen in der Nacht verlangt, dass die letzten Slots am Abend vorverlegt werden. Nachdem das BAZL das Verfahren für das BR 2014 mit seiner Auflage an die FZAG vom 14. Mai 2018 diesbezüglich abgeschlossen hat, ist die Prüfung einer Vorverlegung der letzten Slots im Genehmigungsverfahren zum BR 2017 vorzunehmen. Den Betroffenen ist Gelegenheit zu geben, sich zu den diesbezüglichen Unterlagen der FZAG zu äussern. Entsprechend sind die von der FZAG am 4. Juli 2019 eingereichten Unterlagen ins Genehmigungsverfahren zum BR 2017 aufzunehmen.

4. Mit Verfügung vom 22. August 2019 hat das BAZL die folgenden Verfahren vereinigt:
 - Gesuch um Genehmigung des BR 2017;
 - Neufestlegung der zulässigen Lärmimmissionen in der Nacht;
 - Vorverlegung der letzten Slots am Abend.

Sie sind seither als Verfahren zur Genehmigung des BR 2017 weitergeführt worden.

5. Das BAZL stellte die überarbeiteten Unterlagen den Kantonen Aargau, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Zug und Zürich zur Stellungnahme zu und legte sie vom 9. September bis 8. Oktober 2019 öffentlich auf. Wiederum gingen zahlreiche Einsprachen ein. Die angehörten Kantone äusserten sich bis Ende November 2019 zu den vorgelegten Unterlagen.

Danach hörte das BAZL die Bundesämter für Raumentwicklung ARE und für Umwelt BAFU an.

Die FZAG nahm zu den Einsprachen sowie den Beurteilungen durch die Kantone und die Bundesämter Stellung.

Nach Abschluss der Instruktion gab das BAZL den Parteien Gelegenheit, vom 1. September bis zum 15. Oktober 2021 die Akten des Verfahrens einzusehen und Schlussbemerkungen einzureichen. Während einzelne Parteien innert dieser Frist ihre Schlussbemerkungen einreichten, stellten mehrere Gemeinden und Organisationen Fristerstreckungsgesuche, die vom BAZL bewilligt wurden.

6. Am 16. September 2021 eröffnete das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) sein Urteil vom 7. September 2021 über die Beschwerden gegen die Verfügung des BAZL vom 14. Mai 2018 über die Teilgenehmigung des Betriebsreglements 2014 (BR 2014; Verfahren A-3484/2018). In teilweiser Gutheissung mehrerer Beschwerden hob das Gericht die Genehmigung hinsichtlich diverser Gegenstände auf und wies die Angelegenheit zur ergänzenden Sachverhaltsermittlung und neuen Entscheidung ans BAZL zurück. Die entsprechenden Anweisungen im Urteilsdispositiv lauten wie folgt:

«12.1 Die Genehmigung der FL80-Regel in Art. 18 von Anhang 1 zum Betriebsreglement wird in Gutheissung der hiergegen erhobenen Beschwerden aufgehoben. [...]

12.2 Die Genehmigung der Ausnahmeregelung betreffend die Mindestflughöhe für vierstrahlige Flugzeuge bei Starts ab Piste 32 wird in teilweiser Gutheissung der hiergegen erhobenen Beschwerden zeitlich befristet. Dispositiv Ziff. 1.2 der Verfügung des BAZL vom 14. Mai 2018 wird wie folgt ergänzt:

"Die Genehmigung der Ausnahmeregelung betreffend die Mindestflughöhe für vierstrahlige Flugzeuge bei Starts ab Piste 32 (Mindesthöhe neu 2500 ft) wird zeitlich bis zum Abschluss der Sachplanung in Bezug auf die lärmässigen Auswirkungen des Flugbetriebs während der Nachtstunden sowie des Verfahrens zur Genehmigung einer darauf folgenden Änderung des Betriebsreglements befristet. [...]

12.3 Die Ziff. 3 (Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen für den Flughafen Zürich) und die Ziff. 4 (Erleichterungen) der Verfügung des BAZL vom 14. Mai 2018 werden in Gutheissung der hiergegen erhobenen Beschwerden aufgehoben und die Angelegenheit zur ergänzenden Sachverhaltsermittlung und neuen Entscheidung an das BAZL zurückgewiesen.»

Das BVGer erwog dazu in seiner Zusammenfassung (Erwägung 37) unter anderem:

«Im Weiteren ergibt eine akzessorische Überprüfung des Objektblatts für den Flughafen Zürich im SIL, dass in Bezug auf den Betrieb während der Nachtstunden die Bindungswirkung der Festsetzung zum Gebiet mit Lärmauswirkungen entfällt und die Sachplanbehörde in Bezug auf die Nutzung der zweiten Nachtstunde für den Verspätungsabbau den Abstimmungsbedarf nicht in hinreichendem Mass aufgenommen hat. Der Genehmigung der Ausnahmeregelung betreffend die Mindestflughöhe für vierstrahlige Flugzeuge beim Start ab Piste 32 und der Anpassung der FL80-Regel in Art. 18 von Anhang 1 zum BR 2011 fehlt es daher an der erforderlichen materiellen Grundlage im SIL. Die Sachplanung wird insbesondere in Bezug auf den Interessenkonflikt beim Abbau von Verspätungen während der zweiten Nachtstunde zu ergänzen und es wird eine Begrenzung der zulässigen Lärmimmissionen auch für die zweite Nachtstunde festzulegen sein. [...]

Ebenfalls gutzuheissen sind die Beschwerden, soweit das BAZL die angebehrte lärmässige Optimierung der Abflugrouten ab den Pisten 32 und 34 abgewiesen hat (Dispositiv Ziff. 5 der Verfügung des BAZL vom 14. Mai 2018); der Entscheid ist in diesem Punkt unzureichend begründet und die Angelegenheit daher zur begründeten Entscheidung an das BAZL zurückzuweisen.»

Dieses Urteil wurde nicht angefochten und ist deshalb in Rechtskraft erwachsen.

7. In seinem Urteil hat das BVGer nicht nur einzelne Genehmigungsgegenstände des BR 2014 zu einer neuen Entscheidung ans BAZL zurückgewiesen, sondern auch neue Abklärungen und Entscheide durch die Sachplanbehörde für das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich verlangt. Das gültige SIL-Objektblatt kann demzufolge auch nicht als Grundlage für eine allfällige Genehmigung des BR 2017 dienen. Ohne diese Grundlage ist somit kein Entscheid über das BR 2017 möglich.

Das Genehmigungsverfahren für das BR 2017 ist demzufolge bis auf weiteres zu sistieren.

In der Folge hat das BAZL den Parteien, die Fristerstreckungen für die Einreichung von Schlussbemerkungen beantragt hatten, die Frist im Hinblick auf eine Sistierung des vorliegenden Verfahrens abgenommen.

8. Der Rechtsvertreter der IG Nord-Gemeinden hat am 18. November 2021 beim BAZL beantragt, *«dass die IG Nord-Gemeinden in den Verfahren zum BR 2014 und BR 2017 vor einer Sistierung Frist eingeräumt bekommen, auf Stufe des die Sistierung verfügenden BAZL zur angekündigten Sistierung und zu weiteren Vorgehen in den Verfahren BR 2014 und BR 2017 nach dem Entscheid A-3484/2018 des Bundesverwaltungsgerichts und zur Rolle der betroffenen Gemeinden Stellung nehmen zu können und in Ihre [sic. BAZL] weiteren Arbeiten wie die Flughafen Zürich AG einbezogen zu werden»*.

Wie bereits ausgeführt (oben 7.) kann das BAZL aufgrund des Urteils des BVGer vom 7. September 2021 keinen Entscheid über die Genehmigung des BR 2017 fällen, da die dafür notwendige Grundlage im SIL-Objektblatt fehlt bzw. nicht genügt. Wenn aber ein zu fällender Entscheid vom Ausgang eines anderen Verfahrens unmittelbar abhängt, kann das zu jenem Entscheid führende Verfahren nicht weitergeführt werden und ist demzufolge zu sistieren.

Gemäss Art. 30 Abs. 2 lit. a VwVG braucht die Behörde vor einer Zwischenverfügung die Parteien nicht anzuhören, wenn diese nicht selbständig anfechtbar ist. Ein unmittelbarer, nicht wieder gutzumachender Nachteil, den die Sistierung für die IG Nord-Gemeinden haben könnte, ist nicht erkennbar. Deshalb brauchen die Gemeinden vor Erlass dieser Verfügung nicht erneut angehört zu werden.

Abzuweisen ist auch der Antrag, die IG Nord-Gemeinden in die weiteren Arbeiten einzubeziehen. Die aufgrund des Urteils des BVGer zu treffenden Sachverhaltsabklärungen im Hinblick auf einen Entscheid des Bundesrats als Sachplanbehörde gehören zum sog. informellen Verwaltungshandeln. Die Bestimmungen des VwVG über die Mitwirkungsrechte der Parteien sind dabei nicht anwendbar. Auch sonst ist kein Anspruch der IG Nord-Gemeinden zu erkennen, allein oder zusammen mit anderen Organisationen in die anstehenden Abklärungen einbezogen zu werden. Die IG Nord-Gemeinden werden im Rahmen der Anhörung und Mitwirkung gemäss Art. 4 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) zum Entwurf des überarbeiteten SIL-Objektblatts Stellung nehmen können.

Entsprechend sind die Anträge der IG Nord-Gemeinden abzuweisen.

9. Die Gebühr für diese Verfügung richtet sich nach den Art. 3, 5 und 49 Abs. 1 lit. c der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (GebV-BAZL; SR 748.112.11); sie wird der FZAG auferlegt und gemäss Art. 13 GebV-BAZL mit einer separaten Gebührenverfügung erhoben.
10. Diese Verfügung ist der FZAG sowie den Einsprecherschaften, die Schlussbemerkungen eingereicht oder dafür Fristverlängerungen beantragt haben, direkt zu eröffnen. Auf eine direkte Eröffnung an die übrigen Parteien wird in Anwendung von Art. 36 Bst. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021) verzichtet. Die Verfügung wird ihnen durch Publikation im Bundesblatt eröffnet.

Den Kantonen Aargau, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Zug und Zürich wird sie zur Kenntnis zugestellt.

11. Diese Verfügung stellt eine Zwischenverfügung gemäss Art. 46 VwVG dar. Die Sistierung des Verfahrens bewirkt für keine der Parteien einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil, weshalb dagegen keine Beschwerde zulässig ist (Art. 46 Abs. 1 lit. a VwVG). Entsprechend kann auf eine Rechtsmittelbelehrung verzichtet werden.

Aus diesen Gründen wird **verfügt**:

1. Das Verfahren zur Genehmigung der Änderungen des Betriebsreglements (BR 2017) für den Flughafen Zürich wird bis auf weiteres sistiert.
2. Die Anträge der IG Nord-Gemeinden auf Fortsetzung des Verfahrens und Einbezug in die Arbeiten zur Umsetzung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. September 2021 werden abgewiesen.
3. Die Gebühr für diese Verfügung wird nach Zeitaufwand erhoben und der FZAG auferlegt. Sie wird ihr mit separater Gebührenverfügung des BAZL eröffnet.
4. Diese Verfügung wird folgenden Stellen direkt eröffnet (Einschreiben):
 - Flughafen Zürich AG, Lärm und Verfahren, Postfach, 8058 Zürich;
 - Baur Hürlimann Rechtsanwälte, 5402 Baden für Stadt Dübendorf und mitbeteiligte Gemeinden;
 - Ettlensuter Rechtsanwälte, 8034 Zürich, für
 - Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich;
 - Gemeinde Bassersdorf;
 - Gemeinde Neerach;
 - Gemeinden Dällikon und Regensdorf;
 - Gemeinde Nürensdorf;
 - Gemeinde Rümlang;
 - Gemeinde Buchs;
 - Legis Rechtsanwälte AG, 8032 Zürich, für
 - Verein Flugschneise Süd – NEIN (VFSN) und Mitbeteiligte;
 - Verein IG pro Zürich 12 und Mitbeteiligte;
 - Stiftung gegen den Fluglärm;
 - Advokat Dr. iur. Heinrich Ueberwasser, 4125 Riehen für IG Nord-Gemeinden Bülach und weitere;
 - Rechtsanwalt Kurt Klose, 8492 Wila für Fluglärmsolidarität;
 - Chatham Partners LLP, DE-Hamburg, c/o Frau A._____, 8222 Beringen für Landkreise Waldshut, Konstanz, Schwarzwald-Baar-Kreis und Gemeinde Hohentengen;
 - Stadt Zürich, Gesundheits- und Umweltschutzdepartement, 8022 Zürich;
 - Stadtverwaltung Opfikon, 8152 Opfikon;
 - Gemeinde Oberglatt, Gemeinderat, 8154 Oberglatt;
 - Gemeinde Niederweningen, Gemeinderat, 8166 Niederweningen;
 - Gemeinde Niederhasli, Gemeinderat, 8155 Niederhasli;
 - Gemeinde Niederglatt, Gemeinderat, 8172 Niederglatt;
 - Gemeinde Hochfelden, Gemeinderat, 8182 Hochfelden;
 - Gemeinde Dielsdorf, Gemeinderat, 8157 Dielsdorf;
 - Skyguide, 8602 Wangen;
 - B._____, 8053 Zürich.

Den übrigen Parteien wird diese Verfügung durch Publikation im Bundesblatt eröffnet.

Diese Verfügung wird folgenden Stellen zur Kenntnis zugestellt:

- Departement Bau, Verkehr, Umwelt des Kantons Aargau, 5001 Aarau;
- Baudepartement des Kantons Schaffhausen, 8201 Schaffhausen;
- Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, 9001 St. Gallen;
- Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau, 8510 Frauenfeld;
- Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zug, 6301 Zug;
- Amt für Mobilität, Flughafen / Luftverkehr, 8090 Zürich;
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 3003 Bern;
- Bundesamt für Umwelt BAFU, Sektion UVP und Raumordnung, 3003 Bern.

Bundesamt für Zivilluftfahrt

Sign. i. V. M. Zuckschwerdt

Christian Hegner
Direktor

Adrian Nützi
Sektion Sachplan und Anlagen