



**Auszug aus dem Protokoll  
des Gemeinderats Fällanden vom 1. Oktober 2019**

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| 36.       | Verkehr, Rundfunk, Touristik                | 212 |
| 36.08.00. | Flughafen Zürich                            |     |
| 36.08.10. | Fluglärm                                    |     |
|           | Flughafen Zürich-Kloten                     |     |
|           | Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)  |     |
|           | Betriebsreglementsänderung 2017, Einsprache |     |

|             |            |  |
|-------------|------------|--|
| IDG-Status: | öffentlich | Medienmitteilung <input checked="" type="checkbox"/> |
|             |            | Website <input checked="" type="checkbox"/>          |

**Ausgangslage**

Mit Beschluss vom 1. Oktober 2018 hat der Gemeinderat Fällanden beschlossen, gegen die Änderungen des Betriebsreglements der Flughafen Zürich AG (FZAG) beim Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL das Rechtsmittel zu ergreifen und eine entsprechende Einsprache einzureichen.

**Sachverhalt**

Die Flughafen Zürich AG (FZAG) hat dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) im Herbst 2017 die Entflechtung der Abflugrouten im Westen sowie die Einführung von Südstarts geradeaus bei Bise in Form des Betriebsreglements 2017 zur Genehmigung unterbreitet. Ein halbes Jahr später legte der Flughafen dem BAZL ausserdem neue Berechnungen zur Fluglärmbelastung in der Nacht vor. Nach der öffentlichen Auflage des gesamten Pakets im Herbst 2018 wurden beide Gesuche überarbeitet. Unabhängig davon hat die FZAG einen Bericht zur Prüfung einer Vorverlegung der letzten Starts und Landungen am Abend eingereicht. Das BAZL hat nun die drei Verfahren zusammengeführt und hat die ergänzten Gesuchsunterlagen mit den neuen Lärmrechnungen für die Nacht ab 9. September 2019 öffentlich aufgelegt.

Mit E-Mail vom 19. September 2019 übermittelt Stephan Oehen, im Auftrag des Steuerungsausschusses des Fluglärmforums Süd, eine überarbeitete Einsprachevorlage zur Anpassung des Betriebsreglements 2017 mit der Empfehlung, erneut Einsprache einzulegen.

Die Einsprache ist per Einschreiben an das Bundesamt für Zivilluftfahrt in Bern gerichtet und enthält folgenden Inhalt:

## **Einsprache**

in Sachen

### **Gemeinde Fällanden,**

vertreten durch den Gemeinderat, Schwerzenbachstrasse 10, 8117 Fällanden,

**Einsprecherin,**

gegen

**Flughafen Zürich AG,** Postfach, 8058 Zürich

**Gesuchstellerin,**

betreffend

### **Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements 2017 – Verfahrensvereinigung und neue Lärmberechnung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne unterbreiten wir Ihnen in obengenannter Angelegenheit die folgenden

#### **Rechtsbegehren**

1. Das Gesuch für die Betriebsreglementsänderung 2017 sei abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten ist.
  - a. Insbesondere sei die Änderung des Art. 19 Anhang 1 des Betriebsreglements gemäss Gesuchsbeilage 1 nicht zu bewilligen.
  - b. Insbesondere seien die neuen und die Änderungen der bestehenden Abflugrouten gemäss Gesuchsbeilage 6 nicht zu bewilligen.
  - c. Insbesondere sei die beantragte Flexibilisierung der Pistenöffnungszeiten nicht zu genehmigen.
  - d. Insbesondere sei auf die Änderung der zulässigen Lärmimmissionen für den Tag sowie für die erste und zweite Nachtstunde zu verzichten.
2. Der UVB sei zur Ergänzung und Überarbeitung im Sinne der nachstehenden Ausführungen zurückzuweisen.
3. Es sei eine Vorverlegung der Slots in die Wege zu leiten.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zu Lasten der Gesuchstellerin.

Dies mit folgender

## **Begründung**

### **I. Formelles**

#### **A. Streitobjekt und Zuständigkeit**

1. Streitbetroffen ist ein Gesuch um eine weitere, wesentliche Änderung des Betriebsreglements des Flughafens Zürich, die neue Festlegung der zulässigen Fluglärmimmissionen sowie die Prüfung der Vorverlegung der letzten Slots am Abend.
2. Ob ein Betriebsreglement, neue Fluglärmimmissionen sowie allgemein die Festlegung von Slots genehmigt werden können, ist durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zu prüfen (Art. 36c Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0]). Betroffene wahren ihre Interessen gemäss Art. 36d Abs. LFG mit Einsprache. Das BAZL ist damit für die Behandlung dieser Einsprache zuständig.

**Beweis:** Gesuch für die Betriebsreglementsänderung 2017 bei den Akten

#### **B. Frist**

3. Das angefochtene Gesuch liegt vom 9. September bis zum 8. Oktober 2019 öffentlich zur Einsprache auf. Die Einsprachefrist ist mit heutiger Eingabe gewahrt.

**Beweis:** Publikation Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements 2017 – Verfahrensvereinigung und neue Lärmberechnung bei den Akten

Poststempel auf dem Couvert dieser Eingabe

#### **C. Legitimation**

4. Das Gesuch und die beantragten Änderungen haben erhebliche raum- und umweltrelevante Auswirkungen auf die Einsprecherin und die Bewohnerinnen und Bewohner in ihrem Hoheitsgebiet. Namentlich die Änderung der Flugrouten – Entflechtung der Abflugrouten ab Piste 28, die Abflugrouten ab Piste 16 mit erweiterter Linkskurve, das neue Bisenkonzept mit Südstarts geradeaus sowie die Flexibilisierung der Pistenöffnungszeiten – führt zu zusätzlichen Flugbewegungen im tieferen Luftraum in Nähe des einsprecherischen Gebiets (vgl. dazu hinten Rz. 16 ff.). Die Folge der beantragten Änderungen ist, dass die Einsprecherin und damit auch die jeweiligen Bewohnerinnen und Bewohner mit einem zusätzlichen Flugverkehrsaufkommen und zusätzlichen Lärmimmissionen rechnen müssen (vgl. dazu hinten Rz. 28 ff.). Von einer Vorverlegung der Slots am Abend würden sie im Gegenzug profitieren.

|                |  |               |
|----------------|--|---------------|
| <b>Beweis:</b> | Gesuch für die Betriebsreglementsänderung 2017   | bei den Akten |
|                | Beilage 2 zum Gesuch für die Betriebsreglementsänderung 2017, Umweltverträglichkeitsbericht vom 10. Oktober 2017 | bei den Akten |
|                | Beilage 3 zum Gesuch für die Betriebsreglementsänderung 2017, Fluglärmrechnungen EMPA                            | bei den Akten |
|                | Beilagen 4 Gebiete mit Erleichterungen   | bei den Akten |
|                | Begleitschreiben Slotvorverlegung  | bei den Akten |
|                | Bericht Slotvorverlegung   | bei den Akten |

5. Das Hoheitsgebiet der Einsprecherin liegt im Bereich bestehender und/oder neuer lärm-belasteter und durch die geänderten Flugrouten betroffener Gebiete. Die Einsprecherin ist durch die beantragten Reglementsänderungen unmittelbar betroffen. Die Betroffenheit ist umso grösser als die beantragten Änderungen wesentliche Auswirkungen auf den Luftverkehr und die Lärmbelastung auf dem Gebiet der Einsprecherin haben. Die Einsprecherin ist damit in ihren schutzwürdigen Interessen berührt und zur Einsprache nach Art. 36d Abs. 5 LFG legitimiert

## II. Materielles

### A. Gesuch für die Betriebsreglementsänderung 2017

6. Mit Eingabe vom 10. Oktober 2017 mit Ergänzung vom 23. März 2018 und vom 20. Juni 2019 ersuchte die Gesuchstellerin das BAZL um Änderung des bestehenden Betriebsreglements.
7. Die beantragte Änderung des Art. 19 Anhang 1 des Betriebsreglements gemäss Gesuchsbeilage 1 soll die folgenden Betriebsanpassungen erlauben:
- Entflechtung der Abflugrouten ab Piste 28
  - Abflugrouten ab Piste 16 mit erweiterter Linkskurve
  - Neues Bisenkonzept
  - Flexibilisierung Pistennutzungen für Starts am Tag und am Abend
8. Demgegenüber sind Starts ab Piste 16 geradeaus bei Nebel explizit nicht Gegenstand des Gesuchs.

9. Neben der Änderung des Betriebsreglements 2017 werden im vorliegenden Verfahren zudem die Festlegung der zulässigen Fluglärmimmissionen sowie eine Vorverlegung der letzten Slots am Abend geprüft.

## **B. Fehlendes rechtskräftig genehmigtes BR2014**

10. Es ist bis heute nicht gelungen, auf der Basis des SIL-Konzeptteils und des Objektblattes für den Flughafen Zürich ein Betriebsreglement zu erlassen, das rechtskonform ist. Das Bundesgericht hat das heute noch geltende bzw. rechtskräftig genehmigte Betriebsreglement nur deshalb nicht vollständig aufgehoben, weil es sich um eine Übergangslösung handelt, die abgelöst werden muss durch eine SIL-konforme Lösung. Diese liegt noch nicht vor; zumal das BR2014 noch nicht genehmigt worden und die erlassene Teilgenehmigung nicht rechtskräftig ist. Solange ein rechtskonformes und bewilligtes Betriebsreglement noch nicht vorliegt, dürfen Änderungen, die zu einem wesentlichen Teil auf dem BR2014 beruhen, nicht genehmigt werden.
11. Gleiches gilt betreffend die Festlegung der zulässigen Fluglärmimmissionen. So ist der Lärm gemäss dem Betriebskonzept 2014 weder teil- noch vollgenehmigt, sondern sind diese Verfahren allesamt beim Bundesverwaltungsgericht bzw. beim Bundesverkehrsministerium hängig.
12. Bereits aus diesem Grund erweist die Betriebsreglementsänderung als nicht bewilligungsfähig.

## **C. Formelle Ungültigkeit des Gesuchs**

13. Das Gesuch für die Betriebsreglementsänderung 2017 wurde unterzeichnet durch die Herren Stefan Tschudin und Felix Keller. Gemäss Handelsregister des Kantons Zürich verfügt Herr Tschudin über Kollektivunterschrift zu zweien und Herr Keller Kollektivprokura zu zweien. Da im Namen der Flughafen Zürich AG nicht zwei Personen, die je über Kollektivunterschrift zu zweien verfügen, das Gesuch unterzeichnet haben, ist diese formell ungültig, an die Gesuchstellerin zurückzuweisen und alsdann neu aufzulegen.
14. Sodann sieht § 19 Abs. 1 des kantonalen Flughafengesetzes vor, dass für Beschlüsse des Verwaltungsrates, welche Gesuche an den Bund über Änderungen an den Pisten und Gesuche um Änderungen des Betriebsreglements *mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung* betreffen, der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat Weisungen erteilt. Gemäss dem Empa-Bericht "Betriebsreglementsänderung 2017, Anzahl der durch den Taglärm (06 bis 22 Uhr) stark belästigten Personen (Highly Annoyed, HA) vom 4. Oktober 2017, S. 18 ff., führen die im Rahmen der Betriebsreglementsänderung 2017 neu konzipierten Routen und Routenbelegungen bezüglich der stark lärmbelasteten Personen zu einer Zunahme von rund 30% (insgesamt rund 51'100 Personen). Auch ist davon auszugehen, dass gegenüber der Situation unter dem vBR2012 eine Zunahme der Highly Sleep Disturbed (HSD) Personen wiederum signifikant zunehmen wird (a.a.O., S. 20). Aufgrund dieser wesentlichen Zunahme der HA und HSD führt die Betriebsreglementsänderung 2017 wesentliche Auswirkungen auf die Flug-

lärmbelastung und bedarf zwingend der Zustimmung der Staatsvertretung im VR der Gesuchstellerin (vgl. auch Rz. 58). Die Gesuchstellerin hat sich demnach darüber auszuweisen, dass diese Zustimmung vorliegt. Allenfalls ist auf das Gesuch nicht einzutreten.

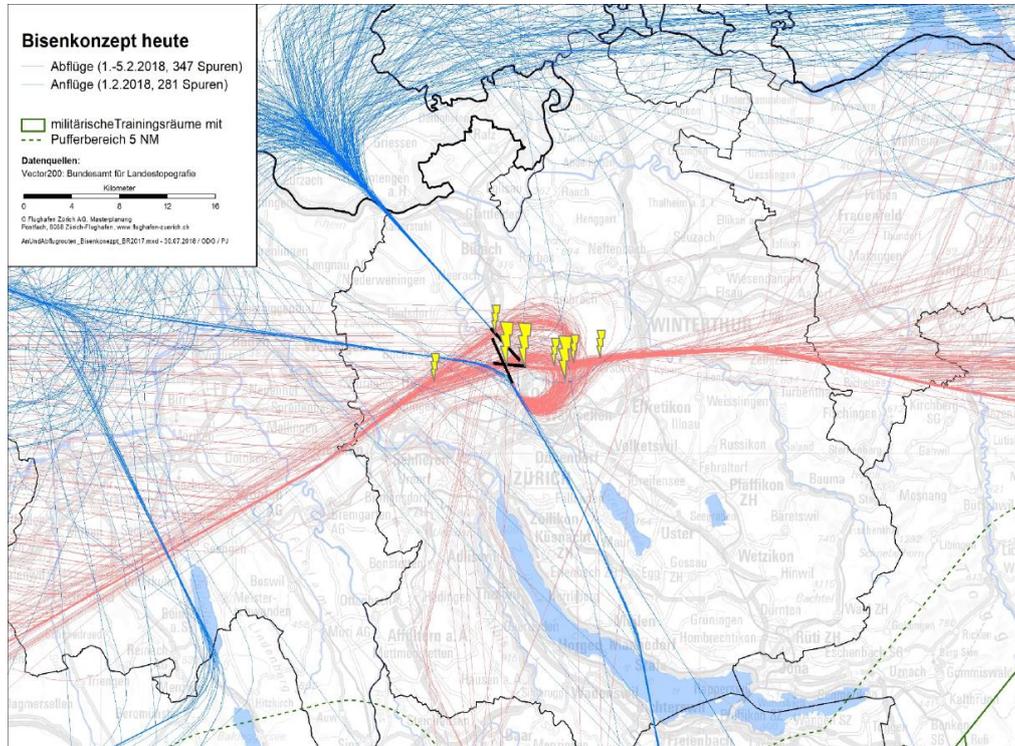
#### **D. Koordination**

15. Schlichtweg nicht nachvollziehbar ist schliesslich, dass weder im SIL 2 noch im BR2017 und damit nach wie vor keinerlei genügende Koordination mit den Entwicklungen der Luftfahrt auf dem nächst gelegenen Flugplatz Dübendorf stattfindet. Das gilt insbesondere in Bezug auf die Themen Lärm und Sicherheit. Diese Unterlassung erstaunt umso mehr, als der Flughafen Zürich und der Flugplatz Dübendorf denselben, teilweise deckungsgleichen Flugraum nutzen und davon zudem auch die heiklen Landungen und Starts, bei denen die meisten Unfälle erfolgen, in diesem identischen Flugraum abgewickelt werden. Trotzdem erfolgte nun auch mit dem Betriebsreglement und den dazugehörigen Unterlagen lediglich eine Auseinandersetzung mit dem Flughafens Zürich. Das ist völlig ungenügend und damit rechtsfehlerhaft. Gerade in Bezug auf die Lärmbelastung ist davon auszugehen, dass in Zeiten, in welchen in die Bevölkerung und die Gemeinden Ruhe vom Flugbetrieb des Flughafens Zürich herrscht, Starts und Landungen auf dem Flugplatz Dübendorf erfolgen werden, so dass für die lärmgeplagte Bevölkerung keine Ruhezeiten mehr gegeben sind. Entsprechend ist insbesondere betreffend Sicherheit und Lärm ein koordiniertes Verfahren durchzuführen. Dazu sind die Sicherheits- und Lärmaspekte sowohl des Flughafens Zürich aber auch des Flugplatzes Dübendorf gemeinsam zu thematisieren und abzubilden.

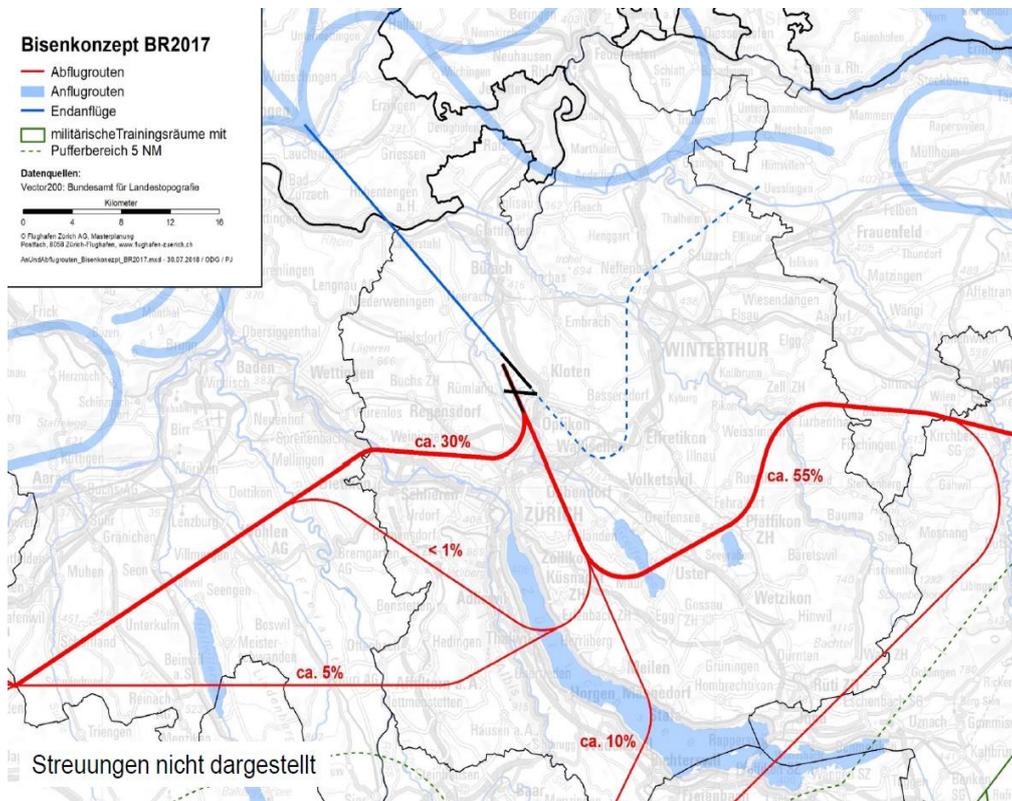
#### **E. Neues Bisenkonzept mit Start Piste 16 geradeaus**

##### **a. Geplante Anpassung**

16. Das aktuell geltende Bisenkonzept mit Starts ab den Pisten 16 und 10 lässt die folgenden Spuren zurück:



17. Das von der Gesuchstellerin beantragte Bisenkonzept mit Südstarts geradeaus und unmittelbarer Rechtskurve soll sämtliche Konfliktpunkte des heutigen Bisenkonzepts beseitigen und das Betriebskonzept mit der geringsten Sicherheitsmarge eliminieren. Nach Auffassung der Gesuchstellerin ist dieses beabsichtigte Konzept einfacher und weniger fehleranfällig, wodurch die Sicherheitsmarge erheblich erhöht und die betriebliche Stabilität sowie Pünktlichkeit auch bei Bisenlagen sichergestellt werden kann (Gesuch, S. 5).
18. Mit der geplanten Konzeptänderung verbunden sind neue Abflugrouten (Start nach Süden geradeaus, mit weiteren Rechts- und Linkskurven):



19. Die Gesuchstellerin geht davon aus, dass rund 30% der Starts unmittelbar nach dem Start nach Westen abdrehen. Diese Route stehe aus Lärmschutzgründen ausschliesslich für Kurz- und Mittelstreckenflugzeuge zur Verfügung, während Widebody-Flugzeuge erst später nach Westen abdrehen dürfen. Diese rund 5% der Abflüge von schweren Langstreckenflugzeugen mit westlichen Destinationen drehen weiter südlich über den Zürichsee nach Westen ab. Rund 55% der Starts betreffen Abflüge mit östlichen Destinationen, welche geradeaus fliegen und später nach Osten abdrehen. Schliesslich verbleiben noch rund 10% der Starts auf der Route direkt gegen Süden (Gesuch S. 6). Diese prozentuale Aufteilung der Flugbewegungen – unter Berücksichtigung einer allfälligen Streuung und somit Abweichungen von den abgebildeten nominalen Flugrouten – liegen auch dem UVB (Gesuchsbeilage 2) zu Grunde.

20. Die geplanten Südstarts geradeaus sind unzulässig. Dies aus den folgenden Gründen.

**b. Sicherheit**

21. Südstarts geradeaus sind mit Blick auf die Drittpartei-Risiken nicht vertretbar. Die meisten Unfälle mit Flugzeugen weltweit geschehen beim Starten oder Landen. Das Schadensausmass bei einem Absturz wäre im Süden wegen der deutlich höheren Bevölkerungsdichte massiv höher, und zwar nicht nur für die Passagiere, sondern auch für die Menschen am Boden.

22. Auch das vom BAZL publizierte Dokument "Third Party Risk" vom 17. Juni 2016, S. 37 (abrufbar unter <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/suche.html#third%20party%20risk>), illustriert die Abhängigkeit des Risikos von der *Bevölkerungsverteilung*. Die Bevölkerungsverteilung ist für die Bemessung des Risikos mithin entscheidend. In Zürich Nord leben aktuell über 115'000, in Dübendorf über 28'000, in Uster über 34'000 Menschen, bei einer Bevölkerungsdichte von rund 1'000 bis 5'400 Menschen pro Quadratkilometer. Die Gegend im Süden des Flughafens ist mit Blick auf ihre hohe Siedlungsdichte auch bei der Planung des Zürcher Regionalverkehrs prioritär berücksichtigt worden und wird heute mit insgesamt zehn S-Bahnlinien erschlossen. Allein auf das obere Glatttal, welches durch die geänderten Routen des Flughafens besonders gefährdet ist, entfallen vier S-Bahnlinien welche sämtliche im Halbstundentakt fahren, ebenso praktisch alle 1990 eröffneten grossen Ausbauten (Zürichbergtunnel, neuer Bhf. Stettbach, durchgehender Doppelspurausbau). Die mit der S-Bahn verbundenen Investitionen der öffentlichen Hand haben massive private Investitionen nach sich gezogen und der Gegend seit 1990 zusätzlich Auftrieb verliehen. Die Einrichtung von Abflugschneisen mit nur wenigen hundert Metern über diesem Gebiet einzurichten, steht im Widerspruch zur bisherigen Raumplanung.
23. Es gibt keine Flugroute, die mehr Menschen einem Absturzrisiko und dem maximal möglichen Fluglärm aussetzt, als Abflüge über dem dichtbesiedelten Süden. Dabei sind die Flugrouten nicht meterscharf massgebend, vielmehr ist auch eine Streuung sowie der Umstand zu berücksichtigen, dass die verunglückende Maschine wohl von der vorgegebenen Flugroute erheblich abweicht.
24. Das Risiko am Boden lässt sich mit einer einfachen Massnahme verringern: Abflugrouten sind über unbesiedelte oder weniger dicht besiedelte Gebiete zu legen. Dies, damit bei einem Unglück möglichst wenig Menschen Schaden erleiden. Das entspricht auch dem Kanalisierungsprinzip.
25. Beachtlich ist darüber hinaus, dass Südstarts flugtechnisch bei Bise nicht sinnvoll erscheinen, da diese Starts nicht "gegen den Wind" erfolgen. Zudem müssen Südstarts mit den Flugplätzen Dübendorf und Emmen koordiniert werden. Gerade die Entwicklung der Luftfahrt auf dem nächst gelegenen Flugplatz Dübendorf findet weder im SIL 2 noch im BR2017 Berücksichtigung. Die erforderliche Koordination erfolgte im Rahmen des SIL 2 in rechtsfehlerhafter Weise nicht. In Bezug auf die Lärmbelastung ist davon auszugehen, dass in Zeiten, in welchen in den Südgemeinden Ruhe vom Flugbetrieb des Flughafens Zürich herrscht, Starts und Landungen auf dem Flugplatz Dübendorf erfolgen werden, so dass für die lärmgeplagte Bevölkerung keine Ruhezeiten mehr gegeben sind. Schliesslich stehen Südstarts auch topographische Hindernisse (Zürichberg, Adlisberg, Pfannenstiel) entgegen.
26. Es mag zwar zutreffen, dass im SIL 2 Südstarts geradeaus bei Bise vorgesehen sind. In dessen erfolgte die dieser Festsetzung zu Grunde liegende Interessenabwägung nicht rechtsfehlerfrei, da im Rahmen der Untersuchungen lediglich die Vertretbarkeit von Südstarts geprüft worden ist, ohne denkbare Alternativen zu prüfen. Auch wenn im Dokument "Third Party Risk" das Risiko bei Variante 2 "Kreuzungsfrei" für am höchsten, jenes bei Variante 7 "Optimierung Verhältnis Safety / Starts 16 straight" für am geringsten (S. 23) beurteilt wird, so ist dieses Dokument doch unbrauchbar, da die raumplanerisch erforderliche umfassende Interessenabwägung auf Stufe des SIL 2 unterblieben ist: Denn



gleich mit Varianten ohne Südstarts geradeaus. Der Schluss auf S. 64 ist daher unbrauchbar, weil die gelobten Varianten 4 und 4-LVP wie bereits die Variante 1 Südstarts geradeaus enthalten.

30. Die dem SIL 2 zugrundeliegenden Fluglärmrechnungen der EMPA (Anhang A.2b, "Fluglärmrechnungen Varianten"; abrufbar unter <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/suche.html#Flugl%C3%A4rmrechnungen%20EMPA>) sind ebenfalls nur auf Südstart-Varianten bezogen (S. 4: "Im vorliegenden Projekt werden verschiedene Betriebsvarianten mit unterschiedlicher Ausprägung des Südstarts geradeaus [" 16 Straight"] berechnet."). Dabei wird (S. 6) mit Blick auf die geltende LSV die Tag-Belastung mit einer Bezugsdauer von 16 Stunden berechnet ( $Leq_{16h}$ ). Das Bundesgericht hat indes anerkannt, dass sich der über 16 Stunden gemittelte  $Leq$  als Lärmass für gewisse Fragestellungen nicht eignet und dass in der Folge auch die "geltenden Grenzwerte ergänzungsbedürftig sind" (Urteil 1C\_58/2010 des Bundesgerichts vom 22. Dezember 2010, E. 5.3.5). Dies führen die Lärmrechnungen für den Südstart nun deutlich vor Augen: Auf dem Papier ist nahezu kein Effekt erkennbar in der Lärmkurve, weil über 16 Stunden und das ganze Jahr gemittelt wird, obwohl in der Realität eine erhebliche, unzumutbare Lärmintensivierung erfolgt. Auch hier ist das Lärmass nicht in der Lage, die Problematik abzubilden. Eine Revision der LSV zur Verbesserung solcher Aspekte ist in Vorbereitung: Es soll der Stunden- $Leq$  eingeführt werden. Es ist unsinnig, den auf 25 Jahre angelegten SIL auf ein einziges Lärmass  $Leq_{16h}$  auszurichten, wenn absehbar ist, dass in diesem Zeitraum die gesetzlichen Grundlagen erheblich ändern könnten. Darüber hinaus ist angesichts der bundesgerichtlichen Kritik nicht zu erwarten, dass ein auf  $Leq_{16h}$  basierender Sachplan in späteren Rechtsmittelverfahren, im Rahmen der vorfrageweisen Prüfung, Bestand hätte. Nichts daran ändert, dass man sich bei der Anpassung der LSV derart viel Zeit liess (und lässt). Auch insoweit erweist sich der SIL 2 als rechtsfehlerhaft und kann keine genügende Grundlage für die Genehmigung der beantragten Änderungen im Betriebsreglement liefern; zumal auch die der Betriebsreglementsänderung zu Grunde liegenden Fluglärmrechnungen auf dieser fehlerhaften planerischen Grundlage beruhen. Gestützt auf diese Tatsachen ist von den Südstarts geradeaus abzusehen.
31. Bereits heute wohnt im Süden des Flughafens über ein Viertel der Bevölkerung, die gemäss Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) stark vom Fluglärm betroffen ist. Die Südabflüge geradeaus lassen den Zürcher Fluglärmindex (ZFI), soweit ersichtlich, entgleisen. Gemäss Empa-Bericht "Betriebsreglementsänderung 2017, Anzahl der durch den Taglärm (06 bis 22 Uhr) stark belästigten Personen (Highly Annoyed, HA) vom 4. Oktober 2017, S. 18 ff., führen die im Rahmen der Betriebsreglementsänderung 2017 neu konzipierten Routen und Routenbelegungen bezüglich der stark lärmbelasteten Personen (HA) zu einer Zunahme von rund 30% (insgesamt rund 51'100 Personen). Auch ist davon auszugehen, dass gegenüber der Situation unter dem vBR2012 eine Zunahme der Highly Sleep Disturbed (HSD) Personen wiederum signifikant zunehmen wird (a.a.O., S. 20). Die Einhaltung des Richtwerts zur Begrenzung der AspG darf nach § 3 Abs. 5 des Flughafengesetzes (LS 748.1) darf indes zwingend nicht überschritten werden (auch wenn er bereits heute überschritten ist und – soweit ersichtlich – von Seiten der zuständigen Behörden keinerlei Reaktion erfolgt). § 3 Flughafengesetz stellt kantonal verbindliches Recht dar und ist daher auch im Rahmen des BR2017 massgebend und zwingend zu beachten.

32. Vor diesem Hintergrund mag zwar die Auffassung der Gesuchstellerin zutreffend sein, dass im SIL 2 bei Bisenlagen Südstarts geradeaus vorgesehen sind, indessen findet der SIL 2 vorliegend Anwendung, da dessen Festsetzung rechtsfehlerhaft ist. Insbesondere die zwingend erforderliche Interessenermittlung und –abwägung in Bezug auf die zur Diskussion stehenden neuen bzw. geänderten Flugrouten wurde auf Stufe SIL2 nicht vorgenommen, sondern ausdrücklich dem Verfahren auf Genehmigung eines Betriebsreglements vorbehalten. In nun gerade diese Verfahren erfolgte diese Interessenermittlung und –abwägung indes auch nicht. Hinzu kommt folgender Gesichtspunkt: Da im Rahmen des SIL-Festsetzungsprozesses keine Rechtsmittelmöglichkeiten vorgesehen sind, ist im Rahmen der sich darauf abstützenden Betriebsreglementsanpassung eine zumindest akzessorische Überprüfung des SIL vorzunehmen. Gegenteiliges läuft der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtsweggarantie zuwider (Art. 29a BV; BGE 139 II 499).

#### **d. Kapazitätssteigerung**

33. Die Sicherheit wird mit den Südabflügen nicht erhöht, sondern massiv verringert. Hingegen kann mit Südabflügen die Abflugkapazität wesentlich gesteigert werden. Südabflüge geradeaus mögen zwar nahezu kreuzungsfrei geflogen werden, sicherer sind sie jedoch in keiner Weise; denn der Süden des Flughafens ist eines der dichtest besiedelten Gebiete der Schweiz. Der Flugbetrieb ist heute in Kloten nicht unsicher.
34. Bei den geplanten Südstarts geradeaus geht es auch nicht darum, Lasten von anderen Regionen zu verlagern. Der Südstart geradeaus dient vielmehr der Kapazitätssteigerung am Flughafen Zürich; gemäss SIL 2 ist als Ziel eine Kapazitätssteigerung auf 346'000 Flugbewegungen. Südstarts sind als letztlich kapazitätserhöhende Massnahme auch abzulehnen, weil eine Kapazitätserhöhung weder im öffentlichen Interesse liegt noch erforderlich ist.

#### **e. Fehlende rechtsverbindliche Zuteilung auf die Flugrouten**

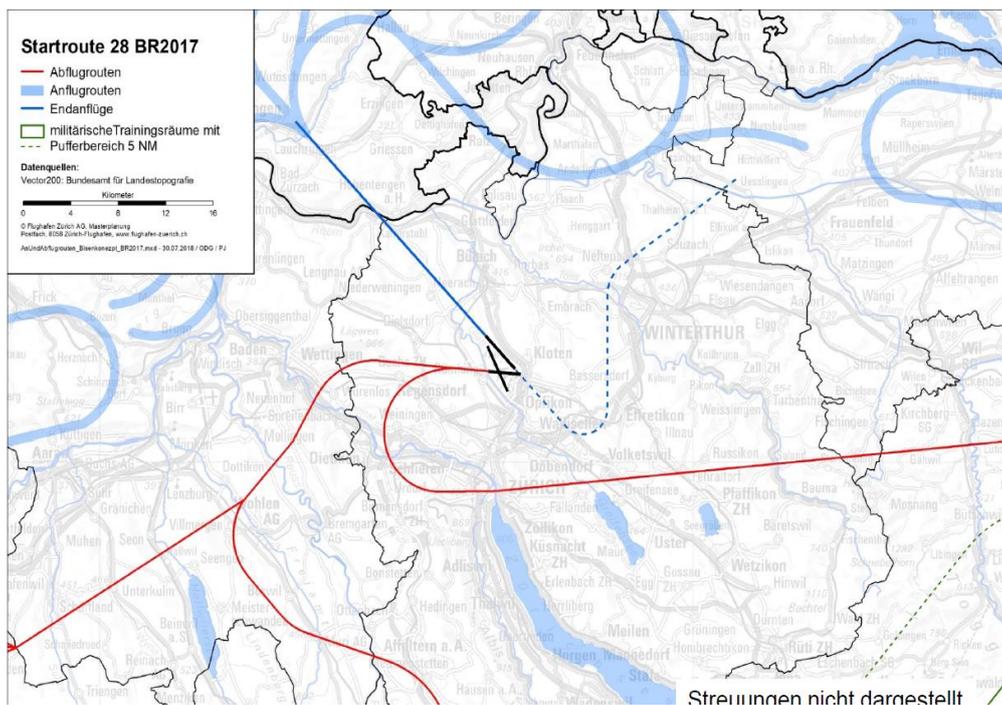
35. Bei den in Rz. 18 abgebildeten Flugrouten handelt es sich um sog. nominale Flugrouten, wogegen die effektiv geflogenen Routen eine doch erhebliche Streuung aufweisen und damit auch das Hoheitsgebiet der Einsprecherin tangieren wird (vgl. Karte 4, Fachbericht EMPA).
36. Sowohl im Gesuchschreiben selbst als auch im UVB, S. 13 ff., wird eine bestimmte prozentuale Zuordnung der Flugbewegungen in Bezug auf den jeweiligen Flugzeugtyp und die jeweilige Destination auf die einzelnen Flugrouten angenommen, um namentlich die Einhaltung der vorgegebenen Lärmbelastung zu belegen (Rz. 19). Jedoch fehlen im beantragten Betriebsreglement entsprechend konkrete und vollstreckbare Vorgaben, welche die Einhaltung der zu Grunde gelegten prozentualen Anteile der jeweiligen Flugrouten sicherstellen. Gerade dies und die Festlegung der An- und Abflugrouten gehört gemäss SIL 2, Ziff. 3 Betriebsreglement 3, jedoch zum zwingenden Inhalt des Betriebsreglements. Dazu gehört inhärent auch eine verbindliche Festlegung der maximal zulässigen Flugbewegungen pro Route.

37. Ohne eine solche verbindliche Vorgabe werden auch die den Routenänderungen zu Grunde liegenden Lärmberechnungen ihres Sinns entleert, und es drohen – wohl von Seiten des BAZL erneut sanktionslos geduldet – übermässige Lärmbelastungen. Es ist jedoch zwingend zu vermeiden, dass "andauernde deutliche Überschreitung der zulässigen Lärmbelastung in der Nacht" (Verfügung vom 23. Juli 2018 des Bundesamts für Zivilluftfahrt [BAZL] in Sachen Flughafen Zürich, Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2016 [im Folgenden: Verfügung BAZL], S. 10, Rz.12) behördlich festgestellt werden, ohne dass es zu grundsätzlichen Konsequenzen führt bzw. bloss "Massnahmen angeordnet werden, die verhindern sollen, dass die" – bereits unzulässigen – Überschreitungen weiter zunehmen. Vielmehr ist es gerade Aufgabe und unabdingbare Pflicht des BAZL festgestellte Umweltverstösse mit Sanktionen zu ahnden und bestehende Rechtswidrigkeiten nicht nur zu tolerieren.

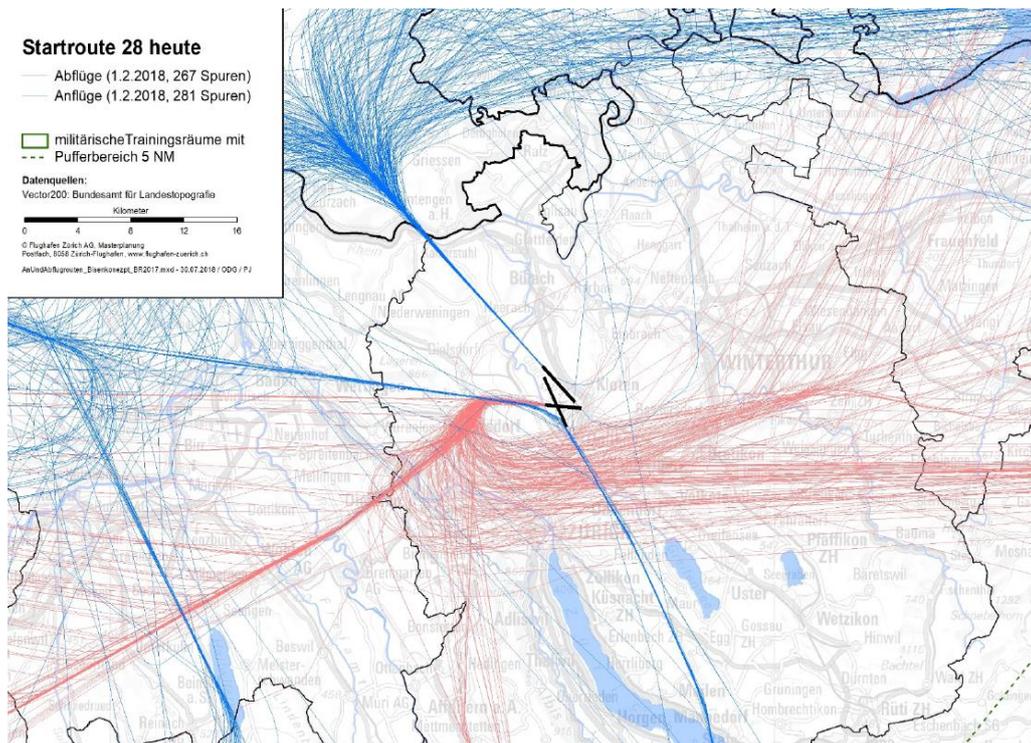
## F. Entflechtung der Abflugrouten ab Piste 28 / Abflugrouten ab Piste 16 mit erweiterter Linkskurve

### 1. Entflechtung der Abflugrouten ab Piste 28

38. Mit der beantragten Entflechtung der Abflugroute ab Piste 28 soll eine Auftrennung der Abflugrouten Richtung Westen und Süden von denjenigen Richtung Osten sowie eine fortan separierte Führung kurz nach dem Start angestrebt werden. Flüge Richtung Westen werden länger geradeaus geführt und drehen später ab. Flüge nach Osten werden nach der Linkskurve weiter südlich geführt.



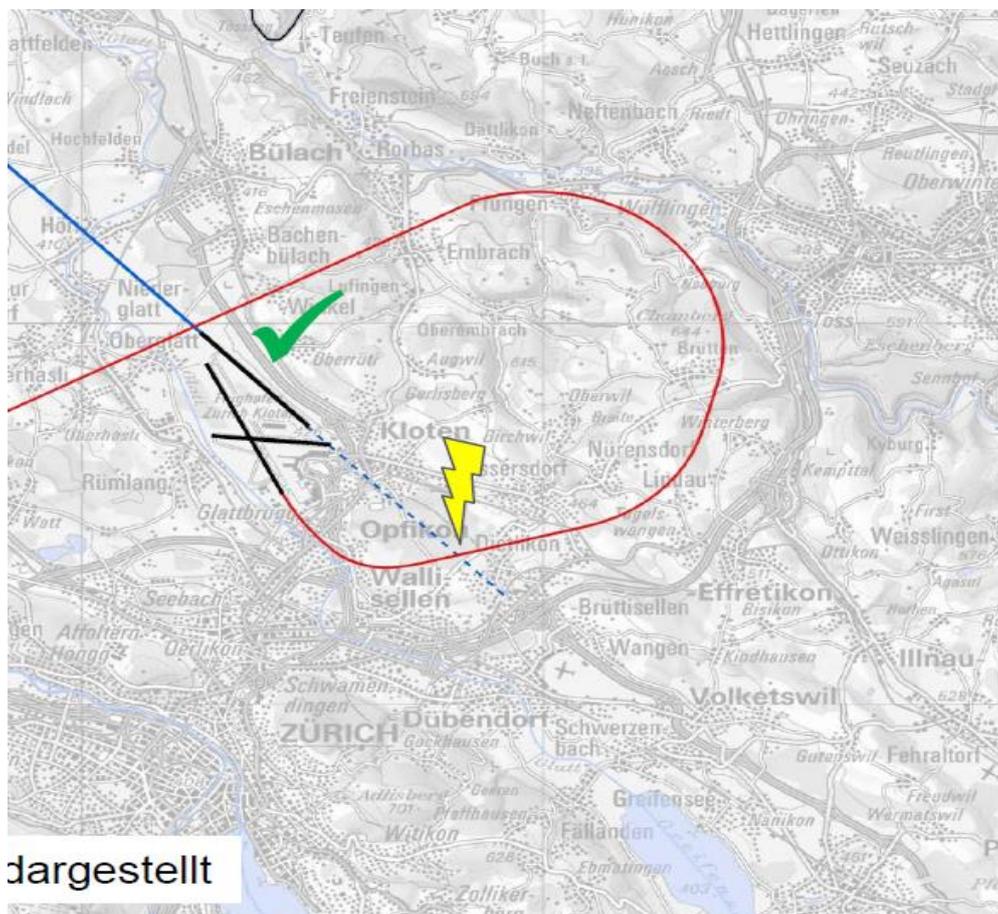
39. Bereits unter dem heute geltenden Regime besteht in Abweichung von der nominalen Flugroute eine bereits erhebliche Streuung – diese wird sich mit der geplanten Entflechtung noch weiter zu Lasten der Einsprecherin und der in ihrem Hoheitsgebiet wohnhaften Bevölkerung ausdehnen:



40. Nach Auffassung der Gesuchstellerin vereinfacht die beantragte Routenentflechtung das System und reduziert die Startabstände (Gesuchsschreiben, S. 2 f.). Mithin zielt die beantragte Entflechtung wohl weniger auf eine Erhöhung des ohnehin bereits sicheren Flugverkehrs beim Flughafen Zürich als vielmehr auf eine Erhöhung der Kapazität. Dies geht auch aus dem Gesuchsschreiben, S. 3, hervor, wonach diese Entflechtung eine effizientere Nutzung der Flughafenstrukturen erlaube, namentlich um auch die im SIL 2 festgelegte Kapazität von 70 Flugbewegungen pro Stunde tagsüber zur Verfügung stellen zu können.
41. Wie nachstehend einlässlich dargelegt wird (Rz. 53 ff.), sprengt es den erlaubten Rahmen des SIL, wenn darin bestimmte Kapazitätsvorgaben gemacht werden. Insofern sind die angeführten 70 Flugbewegungen pro Stunde tagsüber als auch das angenommene Flugverkehrsaufkommen von rund 346'000 unbeachtlich. Maximal ist von einer Plafonierung von 320'000 jährlichen Flugbewegungen auszugehen. Eine sachplanerische Vorgabe die von der Gesuchstellerin ins Feld geführte, mit der Entflechtung beabsichtigte Kapazitätssteigerung zu erwirken, besteht nicht bzw. ist unbeachtlich.

## 2. Abflugroute ab Piste 16 mit erweiterter Linkskurve

42. Auch diese neue Abflugroute soll der Konfliktvermeidung und damit einer Kapazitätserhöhung dienen. Gemäss der beantragten Änderung sollen abfliegende Flugzeuge mit westlicher Destination zunächst weiter Richtung Osten geführt werden, um dann in einer weiten Linkskurve zurück über den Flughafen zu gelangen. Diese Abflugroute soll eine vertikale Separation mit durchstartenden Flugzeugen auf der Piste 14 ermöglichen.



43. Auch diese nominale Flugroute weist Streuungen auf und beinhaltet damit das erhebliche Risiko von zusätzlichen Flugbewegungen und Lärmbelastungen auf dem Hoheitsgebiet der Einsprecherin.

## 3. Sicherheitsmängel und Lärm

44. Wie bereits vorstehend zum Bisenkonzept dargelegt (Rz. 21 ff.), ziehen diese auf eine reine Kapazitätssteigerung ausgerichteten Massnahmen unzumutbare Sicherheitsrisiken und Lärmbelastungen für die vom Überflug betroffenen Gebiete nach sich.
45. Es ist denn auch schlichtweg nicht nachvollziehbar, weshalb der Kapazitätssteigerung derart mehr Gewicht beigemessen werden soll als dem Wohl und der Sicherheit der in einem der dicht besiedeltesten Gebiete in der Schweiz wohnhaften Bevölkerung. Weder im Gesuch noch den dazugehörigen Beilagen finden sich umfassende Abklärungen zu

den mit diesen Entflechtungsmassnahmen verbundenen Sicherheitsrisiken. Auch wenn diese Entflechtung sich im Rahmen des SIL 2 bewegen sollte, dass die konkrete Festlegung der An- und Abflugrouten im Rahmen des Betriebsreglements zu erfolgen hat. Von daher ist auch erst im Rahmen dessen Genehmigungsverfahrens eine detaillierte und umfassende Interessenermittlung und –abwägung der Statthaftigkeit eines geplanten Abflugregimes zu prüfen. Insoweit entfaltet der SIL 2 in Bezug auf die konkret in Frage stehende Abflugroute keine Rechtsverbindlichkeit.

46. Die beantragte Entflechtung der Abflugrouten ab Piste 28 / Abflugrouten ab Piste 16 mit erweiterter Linkskurve weisen dieselben Sicherheitsmängel, Lärmschutzdefizite und Defizite in der umweltrechtlichen Beurteilung auf, wie sie bereits im Rahmen der Darlegungen zum Bisenkonzept beanstandet worden sind. Zur Vermeidung von Wiederholungen kann daher auf die dortigen sowie die nachstehenden Ausführungen (Rz. 52 ff.) verwiesen werden.

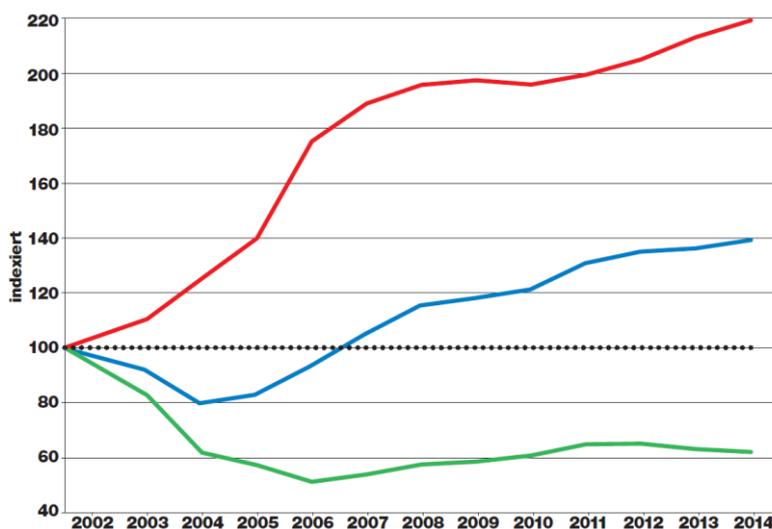
#### **G. Flexibilisierung der Pistenöffnungszeiten**

47. Im Zuge der Änderung des Betriebsreglements 2017 wird auch eine Flexibilisierung der Pistenbenutzung beantragt. Dabei geht es um eine zusätzliche Öffnung der Startpisten 28 und 16 in zeitlicher Hinsicht und unter bestimmten Wetterbedingungen am Abend und am frühen Morgen.
48. Dabei ist im Wesentlichen vorgesehen, dass die Pisten 16 und 28 bereits ab 06.00 Uhr (bisher 07.00 Uhr) für Starts genutzt werden können. Abends soll die Piste 28 dann für Starts nach 22.00 Uhr und damit bis Betriebsschluss genutzt werden können.
49. Nach Auffassung der Gesuchstellerin wird mit dem geplanten Vorhaben eine Flexibilisierung der Pistenöffnungszeiten erreicht. Durch die Starts am frühen Morgen auf den Pisten 16 und 28 sowie diejenigen am späten Abend auf der Piste 28 könnte der Betrieb effizienter und damit ohne Verspätung abgewickelt werden. Eine Reduktion der Verspätungen in der Nacht sowie insbesondere der Lärmbelastung in der zweiten Nachtstunde sei die Folge.
50. Auch diese beantragte Flexibilisierung ist im Wesentlichen einseitig auf eine Kapazitätssteigerung zugeschnitten, ohne dem Aspekt der Sicherheit der überflogenen Bevölkerung und/oder dem Lärmschutz gebührend Rechnung zu tragen. Eine solche Kapazitätserhöhung ist aber weder im öffentlichen Interesse noch erforderlich. Schliesslich führen gerade auch die Starts auf der Piste 28 zu höherer Belastung im Westen und Südosten in der ersten Nachtstunde. Entsprechend findet keine Lärmreduktion an sich statt, sondern die Lärmbelastung wird durch die Starts auf der Piste 28 verlagert. Das ist angesichts der bereits bestehenden Belastung der Bevölkerung nicht hinnehmbar und unzulässig (vgl. Rz.31). Dies gilt umso mehr als auch bis anhin die Lärmimmissionen in der Nacht nicht eingehalten wurden (Verfügung des BAZL vom 23. Juli 2018) und insofern den betroffenen Privatinteressen erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken ist.
51. Aus den bereits vorstehend und nachfolgend ins Feld geführten Gründen, ist auch diese Betriebsreglementsanpassung nicht zu genehmigen.

## **H. Fehlerhafte Beurteilung der Umweltverträglichkeitsprüfung der beantragten Betriebsreglementsänderungen 2017**

52. Wie bereits vorstehend angeführt (Rz. 36), liegt der in Bezug auf die Lärm- und Luftbelastung vorgenommenen Beurteilung im UVB die im Gesuchsschreiben bezifferte prozentuale Auffächerung der Abflüge nach Endstationen zu Grunde, ohne dass dies in verbindlicher und erzwingbarer Weise im Betriebsreglement verankert wird. Da es sich hierbei um blosser Annahmen handelt, kann dem UVB die erforderliche Beurteilung der Umweltauswirkungen der geplanten Betriebsreglementsänderung nicht abschliessend entnommen werden. Der UVB ist insofern fehlerhaft.
53. Sodann fusst die Beurteilung im UVB auf der Prämisse, dass der Flughafen Zürich bei Betrieb mit Landungen von Norden tagsüber jeweils eine Stundenkapazität von 70 Flugbewegungen zur Verfügung stellen soll (UVB, S. 13). Diese Prämisse mag zwar auf einer Vorgabe im SIL 2 beruhen, indessen ist diese SIL 2 Festsetzung fehlerhaft. Denn hierbei handelt es sich um eine politische, rechtlich nicht verbindliche Vorgabe bzw. um ein Kapazitätsziel im Sinn des luftfahrtpolitischen Berichts 2016 des Bundesrats (BBI 2016 1861 und 1912). Diese Vorgabe ist einer Regelung im Sachplan indes unzugänglich. Sachpläne dürfen nach Art. 14 Abs. 3 RPV räumlich und zeitlich konkrete Aussagen sowie Anweisungen an die Behörden enthalten, sie haben aber relativ generelle Pläne zu bleiben (vgl. Erläuterungen RPV, S. 16). Hinzu tritt, dass im Rahmen des Sachplans die zahlreichen weiteren Interessenermittlungen und -abwägungen, die im Rahmen des Sachplanverfahrens ergänzend erfolgen, noch nicht vorgenommen wurden. Denn im Rahmen der Sachplanung als übergeordneter Planung werden die Auswirkungen noch nicht bereits bis ins Detail beurteilt und abgewogen, sondern nur die wesentlichen Auswirkungen grob abgeschätzt (ARE, Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, S. 17). Derart konkrete Vorgaben wie die Stundenkapazität können erst nach Einbezug der detaillierten Abschätzung der Auswirkungen gemacht werden und sind auf Sachplanebene mithin in keiner Weise stufengerecht. Im vorliegenden Genehmigungsverfahren fehlen jedoch konkrete Angaben sowie die erforderlichen Interessenermittlungen und -abwägungen, die ein solches Kapazitätsziel rechtfertigen. Die Berufung auf die Vorgaben im luftfahrtpolitischen Bericht als Maximen der schweizerischen Luftfahrtpolitik geht fehl. Bei diesem Bericht handelt es sich nicht um zwingendes übergeordnetes Recht, das im Rahmen eines SIL bzw. einer Betriebsreglementsanpassung unbesehen Beachtung finden soll; vielmehr bilden die in diesem Bericht dargelegten Überlegungen einzelne Interessen ab, die im Rahmen der nachgehenden Planungs- und Genehmigungsverfahren Beachtung finden können. Auch insofern erweist sich der UVB als fehlerhaft und das Gesuch als unvollständig.
54. Ferner basiert der UVB (und auch der Fachbericht der EMPA) im Betriebszustand  $Z_{t+a}$  auf rund 344'000 Flugbewegungen pro Jahr. Es mag auch in diesem Zusammenhang zutreffen, dass sich diese Zahl im SIL 2 findet, indessen handelt es sich auch hierbei um einen sachplanfremden Inhalt, der keinerlei Rechtswirkungen für das vorliegende Genehmigungsverfahren zeitigt. Massgebend für die Beurteilung ist die auf einer nachvollziehbaren und soliden Datenbasis beruhenden Hochrechnung der Flugbewegungen auf das Jahr 2030.

55. Der Vollständigkeit halber sei überdies darauf hingewiesen, dass die Annahme von rund 344'000 Flugbewegungen fehlerhaft ist, denn die Anzahl der Flugbewegungen (grün) seit 2000 sind massiv und anhaltend zurückgegangen (Flughafenbericht 2015, Regierungsrat des Kantons Zürich mit Beschluss vom 11. November 2015 (RRB Nr. 1054 /2015), Seite 14), während sich das Passagiervolumen am Flughafen eines markanten Wachstums erfreut (blau). Maschinen, welche in Zürich starten und landen sind wesentlich besser ausgelastet und die Flugzeuge sind seit 2000 auch grösser geworden. Die Boeing 777 und der Airbus 380 sind nur zwei Beispiele. Auch bisherige Maschinen sind enger bestuhlt und fassen damit mehr Passagiere, als dies früher der Fall war.



56. Nach Auffassung der Schätzer soll ab dem Jahr 2013 (S. 36) ein plötzliches, markantes und überaus konstantes Wachstum der Anzahl Flugbewegungen einsetzen, diametral entgegen dem bisherigen Trend:

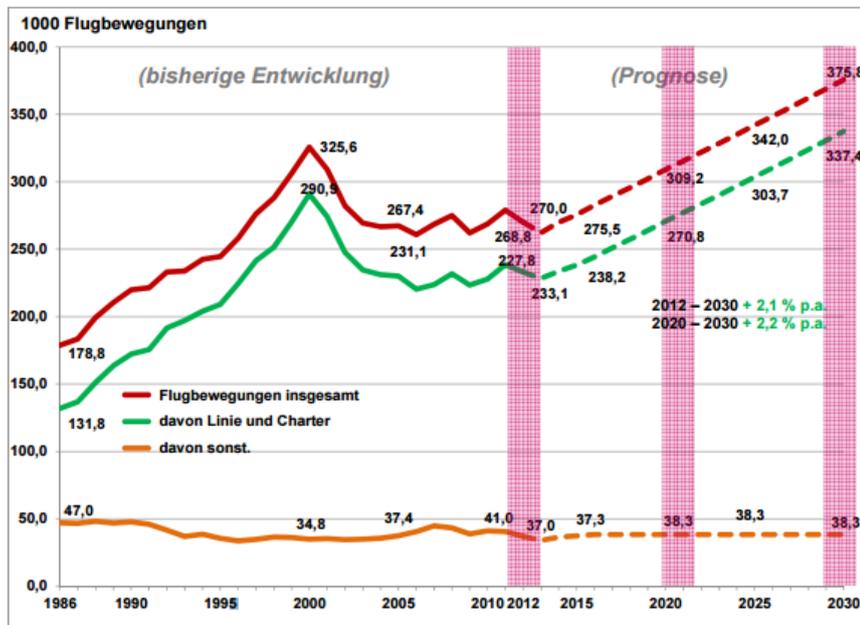


Abb. 4-14: Prognose der Flugbewegungen am Flughafen Zürich

57. Die Prognose ist nicht ernsthaft plausibel. Mehr Kapazität benötigt der Flughafen heute und morgen nicht. Die Prognose geht von einem erheblichen, ungebremsten und unrealistischen Wachstum aus. Der Markt wird kaum in diesem Ausmass wachsen und die Bevölkerung wird nicht in diesem Ausmass zunehmen. Darüber sind sich, soweit ersichtlich, alle betroffenen Gemeinwesen im Kanton Zürich einig.
  
58. Die Prognose lässt darüber hinaus ausser Acht, dass nach § 3 Abs. 3 Flughafengesetz der Kanton darauf hinzuwirken hat, dass die Anzahl von 320'000 Flugbewegungen nicht überschritten werden soll. Zudem bedürfen Änderungen, die – wie die vorliegende Anpassung des BR – zu wesentlichen Änderungen der Lärmbelastung führen, zwingend der Zustimmung des VR der Gesuchstellerin (Rz. 23). Aufgrund des gesetzlichen Mechanismus kann kaum damit gerechnet werden, dass in der Praxis mehr als 320'000 Flugbewegungen realisierbar sind, weil ein Mehr an Flugbewegungen von der lärm betroffenen Bevölkerung nicht akzeptiert werden und nicht akzeptiert werden müssen; denn gemäss dem von der Gesuchstellerin hochgehaltenen luftfahrtpolitischen Bericht des Bundes, BBI 2016 1858, ist dem Lärmschutz gerade bei den An- und Abflugrouten besondere Beachtung zu schenken. Der Flughafen ist darüber hinaus als sanierungsbedürftige Anlage nach Art. 16 USG seiner Sanierungspflicht betreffend Lärmauswirkungen nach wie vor nicht umfassend nachgekommen; unter diesen Umständen verstösst eine Kapazitätserhöhung gegen Art. 8 LSV. Die Kapazitätssteigerung ist zudem auch aus der Perspektive des Klimaschutzes nicht nachvollziehbar und steht im Widerspruch zu den Klimazielen.
  
59. Die Änderung der Flugrouten führt zu einer erheblichen Zunahme von Flugbewegungen in unmittelbarer Nähe zum Hoheitsgebiet der Einsprecherin und damit auch zu stärkeren Lärmimmissionen auf die Bewohnerinnen und Bewohner – dies obwohl im luftfahrtpolitischen Bericht des Bundes explizit verlangt wird, dass der Lärmbelastung besondere Beachtung zu schenken sei (BBI 2016 1858). Auch in diesem Zusammenhang fehlen so-

wohl im UVB als auch in der Fluglärmrechnung der EMPA nachvollziehbare, detaillierte und klare Angaben zum Quantitativ der zu erwartenden Flugbewegungen über den Hoheitsgebieten der Einsprecherin und den dadurch verursachten Lärmmissionen auf die Bewohnerinnen und Bewohner. Auch berechtigen die SIL-Lärmkurven nicht zur Lärmverursachung im festgesetzten Ausmass, da weiterhin Bindung an das Vorsorgeprinzip des USG besteht. Die erneute Verlagerung von Flugbewegungen in dicht besiedeltes Gebiet verletzt das in Art. 11 USG angelegte Prinzip, dass Lärm nicht zu verteilen, sondern so zu konzentrieren ist, dass möglichst wenige Personen von übermässigen Lärmauswirkungen betroffen werden (vgl. KASPAR PLÜSS, Öffentliche Interessen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Flughäfen, Zürich 2007, S. 50).

60. Durch die Anpassung der Flugrouten wie auch der Sperrzeitenregelung besteht aufgrund der vermehrten Überflüge über dichtbesiedeltes Gebiet ein erhöhtes Sicherheitsrisiko. Dies verletzt das Grundprinzip der geeigneten Standortwahl von Art. 10 USG. Diesbezüglich fehlen im UVB noch quantifizierte Betrachtungen zum Schadensausmass bei einem Absturz eines Grossflugzeugs in dicht besiedeltes Gebiet. Nicht nur die Häufigkeit der Flugbewegungen ist zu quantifizieren, sondern auch die Anzahl möglicher Opfer. Die Absturzrisiken, mithin das Risiko unter Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte am Boden, wurde nicht untersucht. Gerade über bevölkerungsdichten Gebieten muss am ehesten mit willentlich verursachten Abstürzen gerechnet werden. Die Gefahr für Leib und Leben von Anwohnern ist durchaus genehmigungsrelevant; ihre Verhinderung bzw. Verminderung stellt ein öffentliches Interesse dar (vgl. zu dieser Thematik PLÜSS, S. 29). Insbesondere spielt nicht nur die Safety, sondern auch die Security eine Rolle (PLÜSS, S. 30).
61. Schliesslich beruhen die Fluglärmrechnungen im UVB (und auch im Fachbericht der EMPA) auf idealisierten Flugspuren verschiedener An- und Abflugrouten und auf typen- und routenspezifischen mittleren Flugprofilen. Zudem wohnen den Fluglärmrechnungen mannigfaltige Unsicherheiten inne (UVB, S. 31). Gerade diesen einer blossen Berechnung der Fluglärmbelastung innewohnenden Unsicherheiten gilt es durch eine regelmässige Ermittlung der effektiven Fluglärmbelastung Rechnung zu tragen und bei festgestellten Überschreitungen der LSV-Vorgaben ein griffiges Sanktionsinstrumentarium zu verankern. Diesbezügliche Vorgaben fehlen nicht nur im UVB, sondern auch auf Stufe des Betriebsreglements. Solange nicht auf Stufe des Betriebsreglements sichergestellt ist, dass Überschreitungen der erlaubten Fluglärmbelastung sanktioniert werden, ist das Betriebsreglement nicht genehmigungsfähig.
62. Zusammenfassend erweisen sich die geplanten Betriebsreglementsänderungen als nicht genehmigungsfähig.

## **I. Neue Festlegung der zulässigen Fluglärmmissionen in der Nacht**

### **1. Gesuchsgegenstand**

63. Mit dem ergänzten Gesuch beantragt die Gesuchstellerin neu die Anpassung der gewährten Erleichterungen für die Überschreitung des Immissionsgrenzwerts und des Alarmwerts der Empfindlichkeitsstufen II bis IV sowohl für den Tag- als auch den Lärm in

der ersten und zweiten Nachtstunde. Dabei sind die auf den Karten mit rot gezeichneten Gebiet neu von Immissionsgrenzwert- bzw. Alarmwertüberschreitungen betroffenen Gebiete.

## 2. Vergleich Zo mit Zt+

64. Sowohl im Bericht der Empa sowie im Umweltverträglichkeitsbericht wird auf die Werte Z0 (Ist-Zustand), Zt (Ausgangszustand, Flugverkehrsprognose 2030 sowie beantragtem Lärm) sowie Zt+ (Betriebszustand, Flugverkehrsprognose 2030 mit neuem Flugregime gemäss Betriebsreglement 2017) verwiesen. Diese Situationen werden dann verschiedentlich in Relation zueinander gesetzt.
65. Der Wert Zt ist für das vorliegende Verfahren jedoch nicht entscheidend. Vielmehr ist einzig auf den Vergleich zwischen der Ist-Situation (Z0; Fluglärmbelastung im Zeitpunkt des Gesuchs) mit der Betriebssituation (Zt+) abzustellen. Denn das Ergebnis dieses Vergleichs bildet die effektive Steigerung der Lärmbelastung ab. Mit anderen Worten darf nicht auf den Vergleich zwischen dem Ausgangszustand Zt und der Betriebssituation Zt+ abgestellt werden. Zum einen stellt die Ausgangssituation Zt keinen Vergleich zur heutigen Situation Z0 dar und zum anderen liegen der Ausgangssituation Zt zahlreiche Parameter zugrunde, die noch nicht rechtskräftig festgesetzt wurden. So ist der Lärm gemäss dem Betriebskonzept 2014 weder teil- noch vollgenehmigt, sondern sind diese Verfahren allesamt beim Bundesverwaltungsgericht bzw. beim Bundesverkehrsministerium hängig. Die effektive Zunahme der Lärmbelastung bildet damit nur der Vergleich zwischen der heutigen Situation und der Betriebssituation Zt+ ab.
66. Bei einem Vergleich der heutigen Situation (Z0) mit der Betriebssituation (Zt+) ergibt sich deutlich, dass die Anzahl betroffener Personen aller Empfindlichkeitsstufen über den Grenzwerten nach Lärmschutzverordnung – mit Ausnahme des Alarmgrenzwerts – (S. 37) markant ansteigt (Umweltverträglichkeitsbericht vom 10. Oktober 2017 mit Ergänzungen vom 23. März 2018 und 20. Juni 2019). Von einer Überschreitung der Planungswerte sollen neu 191'735 Personen (Zt+) im Vergleich zu 163'357 Personen (Z0) betroffen sein. Das gleiche Bild ergibt sich auf dem Bericht der Empa, Betriebsreglementänderung 2017, Fluglärmrechnungen nach Lärmschutz-Verordnung vom 17. Juni 2019. So wird den dort explizit festgehalten, dass die «Belastung von Zt+ im Vergleich zu Z0 teilweise erheblich grösser» sind (S. 22). Insbesondere erhöht sich der Lärm gemäss diesem Bericht sowohl am Tag als auch in der ersten und zweiten Nachtstunde massiv (vgl. insbesondere Beilage 4 zum Bericht, Tabelle 7-23 und 7-25). In der sensiblen ersten Nachtstunde sind nun mit einer Steigerung von 113'418 auf 181'751 gar rund 60 % mehr Personen von der Überschreitung der Planungswerte betroffen.
67. Gestützt auf die im Umweltverträglichkeitsbericht sowie dem Bericht der Empa ausgewiesenen Lärmbelastungen und deren zukünftigen Entwicklungen besteht kein Raum, im Vergleich zum heutigen Zustand weitere Lärmimmissionen - gerade auch noch in der Nacht - zuzulassen. Die Wohngebiete im Einflussbereich des Flughafens Zürich sind bereits heute - was durch den Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) ausgewiesen ist (Rz. 31) - übermässig von Lärm betroffen. Eine weitere Erhöhung gerade in den Nachtstunden ist unzulässig und es ist darauf zu verzichten.

### **3. Zu den planlich ausgewiesenen Gebieten mit Erleichterungen über dem Immissionsgrenzwert und über dem Alarmwert**

68. Die Gesuchsbeilagen 4 und 5 weisen die Gebiete mit Erleichterungen über dem Immissionsgrenzwert sowie dem Alarmwert aus.
69. Durch das beantragte Betriebsreglement 2017 soll das Gebiet, das Erleichterungen über dem Alarm- oder Immissionsgrenzwert erhalten soll, im südlichen und südöstlichen Bereich am Tag teilweise verkleinert werden (Gesuchsbeilage 4). Diese Entwicklung wird begrüsst. Demgegenüber zeigt sich in den Nachtstunden ein ganz anderes Bild. So soll in der ersten Nachtstunde das Gebiet mit Erleichterungen im Vergleich zum bewilligten Betriebsreglement nordöstlich und südlich des Flughafens und in der zweiten Nachtstunde das Gebiet nordöstlich, südöstlich und südlich massiv ausgedehnt werden (Gesuchsbeilage 4). Inwiefern eine solche Entwicklung mit dem umweltschutzrechtlichen Nachhaltigkeits- und Vorsorgeprinzip zu vereinbaren ist, ist nicht dargelegt bzw. wird überhaupt nicht thematisiert. Es findet denn auch weder eine Abwägung mit den Interessen der betroffenen Bevölkerung in den sensiblen Nachtstunden nicht zusätzlich belastet zu werden statt noch finden sich Ausführungen wie die Belastungen begrenzt werden könnten (Art. 74 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999). Das Gesuch der Gesuchstellerin verweist denn einzig auf die «Fluglärmrechnungen der Empa», welcher aber auch keine Abwägungen vornimmt oder Ausführungen enthält, wie die Belastungen verringert werden könnten. Dieses Vorgehen ist insgesamt nicht zulässig und verletzt die umweltrechtlichen Vorgaben, die auch für die Gesuchstellerin gelten. Eine Genehmigung der Gebiete mit Erleichterungen für die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte und Alarmwerte darf insbesondere hinsichtlich der Nachtstunden nicht erfolgen.

### **J. Prüfung einer Vorverlegung der letzten Slots am Abend**

#### **1. Gesuchsgegenstand**

70. Der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) verpflichtet die Flughafen Zürich AG (FZAG), dem BAZL jährlich einen Bericht über die Einhaltung der zulässigen Fluglärmbelastung einzureichen. Diese Berichte weisen insbesondere in der ersten und zweiten Nachtstunde (von 22 bis 24 Uhr) erhebliche Überschreitungen der zulässigen Lärmbelastung aus. Der genehmigte Lärm wird deutlich überschritten (vgl. auch Verfügung vom 23. Juli 2018). Deswegen hat das BAZL die Anzahl Slots (Zeitfenster für Landungen und Starts) für Landungen ab 21 Uhr und für Starts ab 22.20 Uhr bereits begrenzt (Slotfreeze).
71. Nun hat das BAZL die Gesuchstellerin angewiesen einen Bericht zu erstellen, in dem die betriebliche Machbarkeit, die wirtschaftliche Tragbarkeit und die Wirkung auf die Lärmbelastung einer Vorverlegung der letzten Slots am Abend ausgewiesen und bewertet werden. Die Gesuchstellerin hat diesen Bericht eingereicht.

## **2. Vorgaben des Umweltrechts**

72. Bereits das verfassungs- als auch bundesrechtliche Vorsorgeprinzip verlangen, dass schädliche und lästige Einwirkungen begrenzt werden, soweit die technisch und betrieblich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 74 Abs. 2 BV; Art. 11 Abs. 2 USG). Mit anderen Worten hat die Gesuchstellerin die letzten Slots am Abend vorzuverlegen, wenn es für sie zumutbar ist.

## **3. Betriebliche Machbarkeit und wirtschaftliche Tragbarkeit**

73. Die Gesuchstellerin sieht durch eine Slotvorverlegung zusammengefasst die Wirtschaftlichkeit des Flugbetriebs, die wettbewerbsfähige, gute Anbindung der Schweiz an die globalen Luftverkehrsnetze sowie die Wettbewerbsfähigkeit der in Zürich beheimateten Fluggesellschaften in Frage gestellt. Sinngemäss vertritt sie damit die Auffassung eine Slotvorverlegung sei aus betrieblichen Gründen nicht möglich. Betreffend die wirtschaftliche Tragbarkeit führt die Gesuchstellerin aus, dass durch die Slotvorverlegung sich die Wirtschaftsleistung um rund 1,2 Mrd. CHF verminderte und knapp 8'000 weniger Beschäftigte benötigt würden. Eine wirtschaftliche Tragbarkeit ist für die Gesuchstellerin damit ebenfalls nicht gegeben.
74. Betroffen von der Slotvorverlegung sollen die bisher am Flughafen Zürich nach 22.30 Uhr vergebenen Slots sein. Gemäss der Verfügung des BAZL vom 23. Juli 2018 betrug die Kapazität des Flughafens Zürich im Sommer 2018 ab 22.00–22.55 Uhr 24 Landungen und 11 Starts ab 22.20–22.45 Uhr bzw. insgesamt 35 Flugbewegungen. Betroffen von der Slotvorverlegung ab 22.30 Uhr wären damit weniger als 35 Flugbewegungen bei rund 763 Flugbewegungen pro Tag (vgl. Zahlen und Fakten 2018, Flughafen Zürich). Angesichts dessen ist offensichtlich, dass von diesen maximal 35 Slots gewisse oder alle vorverlegt könnten, ohne dass der Flughafen Zürich betrieblich oder wirtschaftlich ruiniert würde. Entsprechend sind die diesbezüglichen Ausführungen der Gesuchstellerin stark anzuzweifeln.
75. Im Weiteren beschränken sich der von der Gesuchstellerin eingereichte Bericht sowie das Begleitschreiben darauf aufzuzeigen, welche Konsequenzen die Gesuchstellerin bei einer Vorverlegung der letzten Slots befürchtet. Ausführung, wie eine Slotvorverlegung in betrieblicher Hinsicht durchzuführen ist bzw. welche Slots vorverlegt werden könnten, finden sich jedoch nicht. Dadurch prüft die Gesuchstellerin die gestellte Frage nicht ansatzweise ernsthaft und unterlässt es Alternativen zur derzeitigen, rechtswidrigen Situation oder Verbesserungsoptionen durch eine teilweise Slotvorverlegung auch nur zu thematisieren. Das ist angesichts des Vorliegens einer gesetzeswidrigen Situation nicht zulässig und bereits deswegen ist der Bericht – wenn von Seiten des BAZL's keine Slotvorverlegung angeordnet wird – zur Verbesserung zurückzuweisen.

## **4. Lärm**

76. Gemäss dem Bericht und dem Begleitschreiben der Gesuchstellerin wird der genehmigte Lärm selbst beim Slotfreeze gemäss der Verfügung des BAZL vom 23. Juli 2018 in der ersten Nachtstunde um mindestens 2db(A) sowie in der zweiten Nachtstunde um mindestens 3 dB(A) nicht eingehalten. Durch die Slotvorverlegung könnte der Lärm in der

ersten Nachtstunde um rund 1 db(A) und in der zweiten Nachtstunde um rund 3db(A) reduziert werden. Damit ist eindrücklich aufgezeigt, dass die gesetzeskonforme Situation durch eine Slotvorverlegung annähernd erreicht werden kann. Die Slotvorverlegung ist entsprechend anzuordnen.

77. Schliesslich gilt es auch festzuhalten, dass die Slotvorverlegung von Seiten des BAZL thematisiert wurde, weil der genehmigte Nachtlärm wegen Verspätungen nicht eingehalten werden konnte. Die Gesuchstellerin ist sich dieser Problematik bewusst. Die richtigen Schlussfolgerungen daraus zieht sie jedoch nicht. Insbesondere verkennt die Gesuchstellerin, dass es zu einer ordnungsgemässen Betriebsorganisation gehört – gerade wenn man sich der Problematik bewusst ist – die Verspätungen ebenfalls betrieblich einzukalkulieren. Wird dies unterlassen, liegt eine unsorgfältige Betriebsorganisation vor, deren Folgen die Gesuchstellerin selber und sicherlich nicht die Bevölkerung zu tragen hat. Mit anderen Worten kann sich die Gesuchstellerin nicht von einem bekannten Betriebsrisiko exkulpieren, sondern hat dieses in den Betriebsablauf einzuplanen. Das hat sie nicht getan und entsprechend hat die Gesuchstellerin die Folgen zu tragen. Die Argumentation der Gesuchstellerin, mit Blick auf die Verspätungssituation am Flughafen Zürich könne der genehmigte Lärm nicht eingehalten werden, ist damit von vorneherein unzulässig und die Gesuchstellerin hat den genehmigten Lärm, der den Flughafen Zürich im Vergleich zu anderen Betrieben bereits stark privilegiert, zwingend einzuhalten.
78. Keine Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Vorbringen der Gesuchstellerin betreffend dem SIL-Objektblatt oder dem Europarecht. Es geht denn bei der vorliegenden Slotvorverlegung nicht um eine Nachtflugsperrung. Die Gesuchstellerin kann und darf im Rahmen des genehmigten Lärms ihrer Tätigkeit nachgehen. Sie kann aber nicht das ihr bekannte, betriebliche Risiko auf die Bevölkerung abschieben bzw. die Slots nützen und zugleich - gerade in den sensiblen Nachtstunden - die Verspätungen auffangen. Beides geht nicht. Es geht folglich nicht um eine Nachtflugsperrung, sondern es geht darum, dass die Gesuchstellerin den genehmigten Lärm einhält, der gestützt auf das geltende SIL-Objektblatts sowie im Rahmen des Europarechts festgesetzt wurde, von der Gesuchstellerin aber nicht eingehalten werden will.
79. Als einzige Möglichkeit, eine rechtskonforme Situation zu schaffen, bleibt - da auch nach Auffassung der Gesuchstellerin wegen den Verspätungen der genehmigte Lärm ohne weitere Massnahmen nicht eingehalten werden kann - damit die Vorverlegung der Slots. Entsprechend ist Slotvorverlegung durch das BAZL anzuordnen.

#### **K. Fazit**

80. Zusammenfassend erweisen sich die geplanten Betriebsreglementsänderungen als nicht genehmigungsfähig und ist eine Slotvorverlegung durch das BAZL anzuordnen

Aus den vorstehend genannten Tatsachen und Rechtsgründen ersuchen wir Sie, sehr geehrte Damen und Herren, höflich um Gutheissung der eingangs gestellten Begehren.

Freundliche Grüsse  
Gemeinderat Fällanden

Tobias Diener  
Gemeindepräsident

Carlo Wiedmer  
Stellvertreter Gemeindeschreiberin a.i.

*Im Doppel*

*Kopie an*

- Kanton Zürich, Baudirektion, Amt für Raumentwicklung, Stampfenbachstrasse 12, 8090 Zürich

**Der Gemeinderat beschliesst:**

1. Die Einsprache des Fluglärmforums Süd betreffend Änderungen des Betriebsreglements 2017 der Flughafen Zürich AG (FZAG), wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und genehmigt. Die darin formulierten Anliegen entsprechen der Haltung der Gemeinde Fällanden.
2. Die Abteilung Präsidiales wird beauftragt, die Stellungnahme im Sinne der Erwägungen innert der gesetzlichen Frist bis zum 8. Oktober 2019 beim Bundesamt für Zivilluftfahrt, Bern, einzureichen.
3. Mitteilung an:
  - Fluglärmforum Süd, Geschäftsstelle, c/o Oehen PR Schweiz AG, Rietstrasse 37 8702 Zollikon, per Email an: stephan.oehen@oehen.ch
  - Gemeindepräsident, per Extranet
  - Abteilung Präsidiales; zum Vollzug
  - 36.08
  - 36.08.10.

---

Für richtigen Protokollauszug:



Carlo Wiedmer  
Stellvertreter Gemeindeschreiberin a.i.

Versand: 4. Oktober 2019

