



3003 Bern, 10. Juni 2011

Verfügung

In Sachen

Flughafen Zürich

Nicht lärmrelevante Änderung des Betriebsreglements, insbesondere Ergänzung der Liste der zentralen Infrastruktureinrichtungen

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

1. Am 7. April 2010 reichte die Flughafen Zürich AG (im Folgenden FZAG) dem BAZL ein Gesuch um Genehmigung nicht lärmrelevanter Änderungen des Betriebsreglements vom 31. Mai 2001 ein. Mit einer Verfügung entschied das BAZL bereits am 2. Mai 2011 über die unbestrittenen Anträge des Gesuchs vom 7. April 2010. Nicht behandelt wurde der Antrag auf Änderung und Ergänzung der Liste in Beilage 2 zu Anhang 4 betreffend der zentralen Infrastruktureinrichtungen. Dies soll mittels vorliegender Verfügung nachgeholt werden.

Nachdem das BAZL das vBR mit seinen Anhängen am 15. April 2011 umfassend genehmigt hat, können die vorliegenden Änderungen des Reglements von 2001 als gegenstandslos betrachtet werden. Es geht somit nunmehr um Änderungen im vBR.

2. Die Änderungen betreffen folgende Inhalte:

Ergänzung von Beilage 2 zu Anhang 4 vBR;

- CUSS-Automaten (*Common Use Self Service*), *Web Check-in Kiosks* und *Self Bag Drop Devices* sollen in die Liste der zentralen Infrastruktureinrichtungen aufgenommen werden.
- Die Schallschutzanlage soll ebenfalls in diese Liste aufgenommen werden.

3. Um den von den beantragten Änderungen Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren, stellte das BAZL das Gesuch der Swiss International Air Lines AG (Swiss) zu. Den weiteren Betroffenen wurde die Gelegenheit zur Äusserung mittels Publikation eines Luftfahrt-Informationszirkulars (AIC) eingeräumt. Innert der angesetzten Frist ging einzig eine Stellungnahme der Swiss ein.
4. Die Swiss bezieht sich in ihrer Stellungnahme vom 9. Dezember 2010 nur auf die CUSS- und die *Web Check-in Kiosks* (im Folgenden Selbstbedienungsautomaten), nicht jedoch auf die *Self Bag Drop Devices*. In ihrer Stellungnahme beantragt die Swiss, die Ergänzung des Betriebsreglements betreffend CUSS- und Selbstbedienungsautomaten sei abzulehnen. Sie stützt sich dabei im Wesentlichen auf folgende Argumente:
 - a. Primär bezieht sich die Swiss in ihrer Argumentation auf den Nutzungsvertrag, der 2006 zwischen ihr und der APT Airport Technologies AG (APT) – einer 100%-Tochtergesellschaft der FZAG – geschlossen wurde. Darin haben sich die Parteien geeinigt, dass die Swiss vorübergehend die CUSS-Automaten der FZAG (zum Zeitpunkt des Vertrages noch Unique) benutzen solle, bis die neueste Generation solcher Automaten durch die Lufthansa bereitgestellt würde. Der befristete Vertrag läuft bis November 2011. De facto läuft der Vertrag jedoch über diesen Zeitpunkt hinaus, da darin die Übergangslösung bis November 2011 sowie die anschliessende Anschaffung und Benutzung eigener CUSS-Automaten durch die Swiss geregelt wird. Die Swiss macht im Falle einer Aufnahme der betreffenden Automaten in die Liste der zentralen Infrastruktureinrichtungen einen Verstoss gegen den bestehenden Vertrag sowie die Verletzung von Treu und Glauben geltend.
 - b. Das Betriebsreglement des Flughafens Zürich sei nicht übereinstimmend mit der Richtlinie 96/67 des Rates vom 15. Oktober 1996 (EG-Richtlinie), wird von der Swiss in ihrer Stellungnahme kritisiert. Dabei wird einerseits bemängelt, Art. 8 der EG-Richtlinie werde im Betriebsreglement des Flughafens Zürich nicht umgesetzt. Andererseits gehe die Formulierung in Art. 7 Abs. 3 in Anhang 4 des Betriebsreglements über die EG-Richtlinie hinaus.
 - c. Weiter führt die Swiss an, die zur Debatte stehende mobile Infrastruktur sei problemlos teilbar im Sinne von Art. 8 der EG-Richtlinie, ebenfalls könne sie auch ohne weiteres in mehrfacher Ausführung bestehen. Somit fehle es an den in der Richtlinie genannten Erfordernissen für eine zentrale Infrastruktur. Dabei stützt die Swiss ihre Aussage auf die mehrjährige Erfahrung mit den *Self Service Devices* (SSD), einem älteren elektronischen System von Swissport für das Self Check-in, welche während Jahren nebeneinander bestanden haben und von verschiedenen Fluggesellschaften betrieben wurden. Ebenfalls wird die Komplexität der Anlagen abgestritten, da diese bereits mit einer im Jahre 2004 verfügbaren Technologie betrieben werden könnten.

5. Das BAZL leitete die Stellungnahme der Swiss am 28. Januar 2011 der FZAG weiter, welche die Gelegenheit erhielt, sich dazu zu äussern. Innert der angesetzten Frist traf die Stellungnahme der FZAG beim BAZL ein.
6. Die FZAG bezieht sich in ihrem Schreiben vom 23. Februar auf die Einwände der Swiss, demzufolge beziehen sich auch diese Argumente nicht auf die Self Bag Drop Devices. Die FZAG beantragt, den Antrag der Swiss im Schreiben vom 9. Dezember 2010 abzuweisen und das Gesuch vom 7. April 2010 zu genehmigen. Dazu führt sie folgende Argumente auf:
 - a. Bezüglich des von der Swiss angeführten privatrechtlich abgeschlossenen Nutzungsvertrages zwischen APT und der Swiss merkt die FZAG an, dieser Kontrakt sei unter Vorbehalt sämtlicher Vorgaben des Betriebsablaufs am Flughafen Zürich abgeschlossen worden, was unter Ziffer 4 des Vertrages festgehalten werde. Weiter könne das Vertrauen in einen privatrechtlichen Vertrag einer Änderung des Betriebsreglements nicht entgegenstehen.
 - b. Bezüglich der Übereinstimmung des Betriebsreglements mit der EG-Richtlinie führt die FZAG an, Art. 1 Ziff. 6 in Anhang 4 des Betriebsreglements stimme wortwörtlich mit Art. 8 der Richtlinie überein.

Im Hinblick auf die über die Richtlinie hinausgehende Formulierung in Art. 7 Abs. 3 des Anhangs 4 des Betriebsreglements würden die Ausführungen bezüglich der Platz- und Kapazitätsverhältnisse sowie dem sicheren und wirtschaftlichen Flugbetrieb als Präzisierung und Erläuterung des interpretationsbedürftigen Begriffes der Komplexität dienen. Dieser habe technische, räumliche und organisatorische Komponenten, welche neben den Bereichen der Wirtschaftlichkeit und der Sicherheit auch Fragen nach den Platz- und Kapazitätsverhältnissen umfassen würden. Folglich würde Art. 7 Abs. 3 des Anhangs 4 des Betriebsreglements nicht unzulässig über die EG-Richtlinie hinausgehen und sei mit dem Sinn und Zweck der Richtlinie vereinbar.

- c. Die FZAG führt aus, aufgrund des beschränkten Platzes im Terminalbereich des Flughafens seien keine freien Flächen verfügbar, die das Aufstellen sowohl von Automaten nur für die Swiss und die Lufthansa als auch von Automaten für die übrigen Airlines erlauben würden. Aufgrund der bestehenden Kapazitäts- und Platzverhältnisse sei es daher nicht möglich, dass CUSS-Automaten in zweifacher bzw. mehrfacher Ausführung mit ausschliesslichen Nutzungsmöglichkeiten für einzelne Fluggesellschaft aufgestellt würden. Weiter sei für einen optimalen Ablauf die Flexibilität bei der Nutzung der CUSS-Automaten und der gesamten Check-in-Infrastruktur von grosser Bedeutung. Mit Verweis auf Ziffer 13 der Richtlinie 96/67/EG führt die FZAG aus, durch die Zuweisung von Einrichtungen zur zentralen Infrastruktur solle das reibungslose Funktionieren des Flughafens sowie der sichere und damit gesicherte Flugbetrieb gewahrt werden.

7. Nach Abwägung der Argumentationen beider Seiten kommt das BAZL zu folgenden Konklusionen:

- a. Bei dem Vertrag, der 2006 zwischen APT und der Swiss abgeschlossen wurde, handelt es sich um einen privatrechtlichen Kontrakt, der unter Vorbehalt sämtlicher Vorgaben des Betriebsablaufes (Art. 4 des Vertrages) abgeschlossen wurde. Ein allfälliger Verstoss gegen den Vertrag sowie die allfällige Verletzung von Treu und Glauben müssen auf dem zivilrechtlichen Weg abgeklärt werden. Einer Änderung des Betriebsreglements kann ein privatrechtlich geschlossener Vertrag jedoch aufgrund seiner Natur nicht im Wege stehen. Der Nutzungsvertrag zwischen APT und der Swiss ist für den vorliegenden Entscheid nicht von Bedeutung.
- b. Im Hinblick auf die über die Richtlinie hinausgehende Formulierung in Art. 7 Abs. 3 des Anhanges 4 des Betriebsreglements schliesst sich das BAZL der Argumentation der FZAG an. Die Rücksichtnahme auf die bestehenden Platz- und Kapazitätsverhältnisse sowie die Gewährleistung des sicheren und wirtschaftlichen Flugbetriebes tragen zur Verbesserung der Dienstleistungen bei. Die Verbesserung der Dienstleistungen wird im Bericht der Kommission als eines der Ziele der EG-Richtlinie angeführt. Die Formulierung in Art. 7 Abs. 3 des Anhanges 4 des Betriebsreglements entspricht zwar nicht dem Wortlaut der Richtlinie, ist jedoch als Konkretisierung mit dem Sinn und den Zielen der Richtlinie 96/67/EG vereinbar und daher zulässig.

Die Formulierung im heutigen Anhang 4 des vBR wurde wortwörtlich aus dem früheren Anhang 1 des Reglements übernommen. Im Verfahren bezüglich der Ergänzung des Betriebsreglements durch den betreffenden Anhang im Jahr 2002 wurden weder von Swiss noch von einer anderen Seite Einwendungen gegen die hier zur Diskussion stehende Formulierung angeführt. Der Anhang trat folglich rechtsgültig in Kraft und ist – wie das gesamte Betriebsreglement – für den vorliegenden Sachverhalt massgeblich.

- c. Um die grösstmögliche Sicherheit am Flughafen zu garantieren, sind reibungslose Abläufe sowie der Passagierfluss von grosser Bedeutung. Der Flughafen ist im Bereich der Passagierabfertigung flächenmässig bereits stark ausgelastet. Die CUSS-Automaten wie auch die Selbstbedienungsautomaten werden aufgrund des allgemeinen Trends in Richtung papierloser Abwicklung des Check-in weiter an Bedeutung gewinnen. Würden die CUSS-Automaten jeweils individuell von den Airlines aufgestellt, wäre der Platzbedarf deutlich höher, womit die für die Sicherheit wesentliche Übersicht des Flugplatzes und somit die reibungslose Funktionsfähigkeit gefährdet würde. Für das BAZL ist die Sicherheit des Flughafens von höchster Priorität, weshalb Platzeinsparungen, Passagierfluss sowie optimale Abläufe beim Check-in stark gewichtet werden.

8. Nach Art. 36c LFG¹ ist der Flugplatzhalter für die Erstellung und Änderung des Betriebsreglements zuständig. Er unterbreitet es dem Bundesamt zur Genehmigung. Die Änderungen des Betriebsreglements entsprechen den Zielen und Vorgaben des SIL². Die Vorgaben der Betriebskonzession im Sinne von Art. 36a LFG werden eingehalten. Ebenso erfüllt sind die restlichen Anforderungen an die Änderung des Betriebsreglements, welche in Art. 25 des VIL³ aufgelistet werden. Somit wurden die gesetzlichen Anforderungen an eine Betriebsreglementsänderung eingehalten. Die Argumente der Swiss gegen die Aufnahme der CUSS-Automaten und der *Web Check-in Kiosks* in die Liste der zentralen Infrastruktureinrichtungen erweisen sich aus Sicht des BAZL als nicht stichhaltig. Folglich genehmigt das BAZL das Gesuch des Flughafens Zürich vom 7. April 2010 bezüglich der Ergänzung der Liste in Beilage 2 zu Anhang 4 vBR durch die CUSS-Automaten, die *Web Check-in Kiosks* und die *Self Bag Drop Devices*.
9. Die Aufnahme der Schallschutzanlage in die Liste der zentralen Infrastruktureinrichtungen soll gestützt auf das rechtskräftige Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. September 2009 erfolgen. Dies ist unbestritten und wird dementsprechend verfügt.
10. Die beantragten Änderungen verstossen nicht gegen übergeordnetes Recht, so dass sie zu genehmigen sind.

¹ Bundesgesetz über die Luftfahrt (LFG); SR 748.0

² Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt

³ Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL); SR 748.131.1

Aus diesen Gründen wird

verfügt:

1. Die von der Flughafen Zürich AG am 7. April 2010 eingereichten nicht lärmrelevanten Änderungen des Betriebsreglements werden wie folgt **genehmigt**:

Genehmigt wird die Änderung und Ergänzung von Beilage 2 zu Anhang 4 vBR. Die Ergänzung der Liste zentraler Infrastruktureinrichtungen betrifft CUSS-Automaten, *Web Check-in Kiosks*, *Self Bag Drop Devices* und die Schallschutzanlage.

2. Die Gebühr für diese Verfügung wird nach Zeitaufwand erhoben und der Gesuchstellerin auferlegt. Sie wird ihr mit separater Kostenverfügung eröffnet.
3. Diese Verfügung wird eröffnet (per Einschreiben mit Rückschein):
 - Flughafen Zürich AG, Verfahrenskoordination OV, 8058 Zürich
 - Swiss International Air Lines AG, 8058 Zürich

Bundesamt für Zivilluftfahrt

sign. i. V. M. Suhr

Peter Müller, Direktor

Adriana Romer
Sektion Sachplan und Anlagen

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen Verwaltungsbeschwerde erhoben werden beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 3000 Bern 14.

Die Beschwerdefrist beginnt bei persönlicher Eröffnung an die Parteien an dem auf die Eröffnung folgenden Tag, bei Publikation in einem amtlichen Blatt an dem auf die Publikation folgenden Tag zu laufen.

Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführer zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit die Beschwerdeführer sie in den Händen haben. Ferner ist die Vollmacht einer allfälligen Vertreterin oder eines allfälligen Vertreters beizulegen.