

Bundesamt für Zivilluftfahrt
Sektion Sachplan und Anlagen
Postfach
3003 Bern

Zürich-Flughafen, 3. November 2017/OV/mw

Genehmigung Betriebsreglement 2014, Stellungnahme zum Schreiben des BAFU

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 13. Oktober 2017 und danken für die Möglichkeit zum Schreiben des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) in Sachen Genehmigung Betriebsreglement 2014 (BR2014) Stellung nehmen zu können. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt:

1. Beurteilung des Antrags 1 des BAFU: Erstellung Gutachten zur Slotvorverlegung

a) Schreiben BAFU betreffend angeblicher Inkaufnahme von Verspätungen

Das BAFU wirft in seiner Stellungnahme die Frage auf, inwieweit Verspätungen bereits mit der Vergabe der Slots von der Flughafen Zürich AG (FZAG) in Kauf genommen werden und beantragt in diesem Zusammenhang eine Slotvorverlegung. Im Weiteren beantragt das BAFU ein Gutachten zur Frage, ob es für den Hub-Betrieb des Flughafens wirtschaftlich tragbar sei, Slots für Starts nur bis 22.30 Uhr zu vergeben. Bezüglich dem Zeitpunkt der Einholung des Gutachtens ist die Stellungnahme des BAFU widersprüchlich. Gemäss den Ausführungen auf S. 3 kann ein externes Gutachten auch erst nach verfügbarem BR2014 eingeholt werden. Kommt hinzu, dass – wie nachfolgend zu zeigen sein wird – eine Verlängerung der Nachtsperre (Slotvorverlegung) sowohl dem Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (Lupo 2016) des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dem SIL-Objektblatt vom 23. August 2017 als auch der Rechtsprechung widersprechen würde.

b) Stellungnahme zur monierten Inkaufnahme von Verspätungen

Mit Urteil vom 25. Oktober 2016 (A 1672/2016) hat das Bundesverwaltungsgericht ausführlich zu dieser Frage Stellung genommen. Es hat dabei festgehalten, dass die FZAG keine Slots nach 22.45 Uhr vergibt und sämtliche Flüge vor 23.00 Uhr plant, weshalb keine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 Anhang 1 vBR gegeben ist. Die FZAG hat im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens hinreichend belegt, dass ein Flugzeug vom Zurückstossen bis zum Start höchstens 13-15 Minuten benötigt, so dass es technisch möglich ist, mit Vergabe des letzten

Slots um 22.45 Uhr das letzte Flugzeug um 23.00 Uhr starten zu lassen. Diese Sachlage ist unverändert und das BAFU vermag denn auch keine gegenteiligen Beweise anzuführen.

Fazit: Die unsubstantiierte Behauptung des BAFU, dass Verspätungen bereits mit der Vergabe der Slots in Kauf genommen werden, entbehrt jeglicher Grundlage und wurde vom Bundesverwaltungsgericht bereits widerlegt.

c) Stellungnahme zur beantragten Prüfung, ob es für den Hub-Betrieb des Flughafens wirtschaftlich tragbar sei, Slots für Starts nur bis 22.30 Uhr zu vergeben

Zur Frage der Slotvorverlegung haben sich sowohl Bundesgericht (vgl. BGE 137 II 58 ff., S. 99, Erw. 6.1.2, 6.2.2) als auch der Kanton Zürich (vgl. KR-Nr. 333/2014 und 334/2014) dahingehend geäußert, dass es zur Gewährleistung der Drehkreuzfunktion unerlässlich ist, dass während der ersten Nachtstunde von 22.00 bis 23.00 Uhr vor allem die im interkontinentalen Verkehr eingesetzten Langstreckenflugzeuge starten können. Dies bedinge eine gewisse betriebliche Flexibilität in der Zeit von 23.00 bis 23.30 Uhr, damit geplante Abflüge im Verspätungsfall noch starten können. Das Bundesgericht hält denn auch fest, dass eine weitere Ausdehnung der Nachtruhe die Drehkreuzfunktion des Flughafens Zürich gefährden würde, da insbesondere die Langstreckenflüge auf die An- und Abflugzeiten in der Nacht angewiesen seien (vgl. BGE 137 II 58 ff., S. 99, Erw. 6.1.2, 6.2.2).

Ferner hat das Bundesverwaltungsgericht mit Entscheid vom 25. Oktober 2016 (A 1672/2016, S. 19, Erw. 14.4) darauf hingewiesen, dass es bereits im damaligen Genehmigungsverfahren des vBR unbestritten war, dass es ein für den Verspätungsabbau reserviertes Zeitfenster braucht, weil verschiedenste Gründe zu Verspätungen gegenüber dem Flugplan führen können, die nur teilweise im Einflussbereich der FZAG liegen. Die Anträge der Beschwerdeführenden, verspätete Starts und Landungen nur noch bis spätestens 23.00 Uhr zuzulassen, wurden schon damals mit der Begründung abgewiesen, dass die wirtschaftlichen Interessen der Flughafen Zürich AG und der SWISS sowie die verkehrs- und volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz die Lärmschutzinteressen der Beschwerdeführenden Anwohner und Gemeinwesen überwiegen würden (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009, Erw. 40.6 ff.).

Das Bundesgericht bestätigte mit Urteil 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010, Erw. 6.1, dass eine weitere Ausdehnung der Nachtflugsperrre nach der heutigen Rechtslage weder mit den Anforderungen an einen Drehkreuzbetrieb am Flughafen Zürich noch mit den Wettbewerbsbedingungen für eine interkontinental tätige Netzwerkgesellschaft wie die SWISS vereinbar seien, weswegen solche Massnahmen als unzumutbar und unverhältnismässig zu bezeichnen seien. Auch das Bundesgericht lehnte mithin sämtliche Anträge auf weitere Ausdehnungen der Nachtflugsperrre über die Zeit von 23.00 Uhr bis 06.00 Uhr hin ab. Damit wurde die Frage, ob es für den Hub-Betrieb des Flughafens Zürich tragbar sei, Slots für Starts nur bis 22.30 Uhr zu vergeben, bereits höchstrichterlich geklärt.

Im Weiteren wird im SIL-Objektblatt vom 23. August 2017 (S. 30) festgehalten, dass der Flughafen Zürich seine Rolle als eine der europäischen Drehscheiben des globalen Luftverkehrs auch in Zukunft wahrnehmen soll. Er hat attraktive Rahmenbedingungen zu bieten, damit Flughafen und Fluggesellschaften gegenüber der Konkurrenz im Ausland bestehen können. Der Flughafen soll einer Fluggesellschaft den Betrieb eines Drehkreuzes ermöglichen können.

Der Betrieb eines Drehkreuzes ist nur möglich, wenn der entsprechende Drehkreuz-Flughafen über eine konkurrenzfähige Spitzenkapazität und über konkurrenzfähige Betriebszeiten verfügt. Der Flughafen Zürich hat bei den Betriebszeiten aufgrund der Einschränkungen, die seit der 5. Bauetappe umgesetzt werden mussten,

schon heute die ungünstigsten Rahmenbedingungen von allen wichtigen europäischen Hub-Flughäfen. Aufgrund von Ausbauplanungen und technischen Optimierungen werden sich die bereits heute viel besseren Stundenleistungskapazitäten (von ca. 80 bis ca. 90 Flugbewegungen pro Stunde) der anderen europäischen Hub-Flughäfen weiter erhöhen, womit sich die Wettbewerbssituation für den Flughafen Zürich in den nächsten Jahren weiter verschlechtert, und zwar dramatisch. Müssten infolge weiterer zeitlichen Betriebsbeschränkungen die Interkontinentalflüge in andere Zeitbereiche verschoben werden, wären viele Umsteigeverbindungen nicht mehr möglich, wodurch sich die Wettbewerbsbedingungen derart verschlechtern, dass die Drehkreuzfunktion von Zürich nicht mehr aufrechterhalten werden könnte.

Im Gegensatz zur Forderung des BAFU nach Einschränkung der Betriebszeiten zwecks Schutz der Lärmschutzinteressen wären mithin die wirtschaftlichen Interessen mit zunehmender Verschlechterung der Wettbewerbssituation heute und in nächster Zeit vielmehr noch höher zu gewichten, um zu verhindern, dass Zürich die im SIL-Objektblatt vorgeschriebene Drehkreuzfunktion verliert.

Der Bundesrat hat die Problematik erkannt und sowohl im Lupo 2016 (S. 1853, 1862, 1926, 1928 BBI 2016) als auch im SIL-Objektblatt vom 23. August 2017 unmissverständlich festgelegt, dass die Nachtflugsperrung nicht noch zusätzlich verschlechtert werden soll. Gemäss UVEK sollen mithin weitere Einschränkungen der Betriebszeiten der Landesflughäfen nur dann geprüft werden, wenn sich auch im europäischen Umfeld verlängerte Nachtruhezeiten durchsetzen, die über das in der Schweiz bestehende Regime hinausgehen (Lupo 2016 S. 1862 BBI 2016).

Schlussendlich gilt es auch zu berücksichtigen, dass die FZAG laufend betriebliche Verbesserungen in die Wege leitet, um die Bewegungen in der 2. Nachtstunde zu reduzieren, namentlich die beantragte Anpassung der Ausnahmeregelung für Starts von viermotorigen Flugzeugen auf Piste 32, wodurch sich die Rollzeiten am Abend um rund 5 Minuten verkürzen lassen.

Fazit:

In konstanter Rechtsprechung haben sowohl Bundesverwaltungsgericht als auch Bundesgericht bestätigt, dass eine Slotvorverlegung aufgrund der gewichtigeren verkehrs- und volkswirtschaftlichen Interessen nicht in Frage kommt. Das BAFU hat die Grundsätze der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu übernehmen und darf sich nicht über die Leitentscheide der Rechtsprechung hinwegsetzen. Die Rechtsprechung ist auch für die Verwaltungsbehörden verbindlich und kann nicht durch Drittgutachten untergraben werden. Kommt hinzu, dass sowohl SIL-Objektblatt als auch Lupo 2016 (beide behördenverbindlich; vgl. Art. 22 Raumplanungsverordnung, SR 700.1) den Betrieb eines Drehkreuzes für den Flughafen Zürich vorschreiben und eine Einschränkung der Betriebszeiten ablehnen.

2. Beurteilung der Anträge 2, 4 und 6 des BAFU zum Gebiet mit Lärmauswirkungen

a) Schreiben BAFU betreffend Gebiet mit Lärmauswirkungen

Das BAFU erachtet den Vergleich in der Stellungnahme der FZAG vom 4. Dezember 2015 mit dem SIL-Objektblatt als problematisch, weil die Lärmimmissionen ihrer Ansicht nach im Betriebsjahr in der Nacht teilweise auch über dem ausgewiesenen Gebiet mit Lärmauswirkungen des Objektblattes gelegen seien (vgl. hierzu Karte 2 «Gebiet mit Lärmauswirkungen» mit Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2015, S. 13 Abb. 13: z.B. Planungswert (PW) bei Spreitenbach oder in der Region Seuzach-Oberwinterthur) und das vorgegebene Lärmkorsett mindestens im Jahr 2015 vom Flughafen nicht vollständig eingehalten worden sei.

b) Stellungnahme zum Gebiet mit Lärmauswirkungen

Wie bereits im UVB Kapitel 5 Fluglärm festgehalten (S. 37 ff.), kann mit dem BR2014 (Zt+) die Anzahl von Grenzwertüberschreitungen Betroffener gegenüber der Beibehaltung des heutigen Betriebs reduziert werden, weshalb das BR2014 (Z0) schon aus diesem Grunde das Vorsorgeprinzip erfüllt. Zudem gilt zu berücksichtigen, dass die Erarbeitung der Massnahmenliste des BR2014 aus einer Sicherheitsperspektive erfolgte und mit einer Einschätzung hinsichtlich betrieblicher Auswirkungen ergänzt wurde. Eine Bewertung hinsichtlich der Lärmauswirkungen erfolgt dagegen erst im Rahmen des Lärmcontrollings (Nachweis der Lärmbelastung).

Mit dem Nachweis der Lärmbelastung wird gemäss SIL-Objektblatt die vom Flugbetrieb verursachte Fluglärmbelastung jährlich ausgewiesen, wobei diese den im Betriebsreglementsverfahren festgelegten, zulässigen Lärmimmissionen zu entsprechen hat, ansonsten Massnahmen vorzuschlagen und anzuordnen sind. Dem vom BAFU angeführten Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2015 lagen mithin das vorläufige Betriebsreglement (vBR) von 2003 (und nicht das hier zu genehmigende BR2014) sowie das Objektblatt vom 18. September 2015 (SIL1) zu Grunde. Der Bericht Nachweis der Lärmbelastung bildet damit die tatsächlichen Fluglärmbelastungen rückwirkend ab. Im Rahmen des BR 2014 sind dagegen Prognosen abzubilden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass – gemäss heutiger Prognose – der Planungswert in der ES II (Nachtbetrieb) im Falle einer Teilgenehmigung des BR2014 sowohl innerhalb des Gebiets mit Lärmauswirkungen des SIL-Objektblattes 1+ als auch denjenigen des SIL-Objektblattes 2 liegt (vgl. Beilagen 1 und 2). Damit erweist sich die vom BAFU angeführte Behauptung als falsch, dass mit dem BR2014 das Lärmkorsett des SIL-Objektblattes nicht eingehalten werde.

Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass – sofern das BR2014 im Jahr 2018 in Kraft tritt – erst mit dem Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2018 (d.h. im September 2019) die aufgrund des BR2014 tatsächlich verursachte Fluglärmbelastung ausgewiesen werden kann. Dann wird sich auch zeigen, ob die von der FZAG bereits beantragten Massnahmen greifen, oder ob weitere Massnahmen erarbeitet werden müssen. Eine der dringlichsten an Hand zu nehmenden Massnahmen stellt dabei die Genehmigung der Lärmgebührensuschläge dar. Dabei sollen jegliche Flüge zwischen 23:00:01 und 06:00:00 Uhr unter die erhöhten Lärmgebührensuschläge fallen. Auf diese Weise sollen zusätzliche betriebliche Optimierungen seitens der Airlines noch stärker forciert werden, so dass Starts, die heute aufgrund von Verspätungen nach 23:00 Uhr stattfinden, in Zukunft möglichst pünktlich vor 23:00 Uhr erfolgen. Durch diese Nachjustierung im Entlastungsmechanismus kann die Lenkungswirkung in einem besonders sensiblen Zeitraum nochmals massgeblich verbessert werden. Gleichzeitig besteht aber auch Gewähr, dass die damit verbundenen Zusatzbelastungen für die betroffenen Airlines in akzeptablen Grenzen gehalten werden können. Wir möchten daher nochmals mit Nachdruck darauf hinweisen, dass mit Genehmigung der erhöhten Gebührensuschläge die Überschreitungen des genehmigten Lärms in der zweiten Nachtstunde nachhaltig gesenkt werden können. In diesem Sinne laden wir das BAZL – obwohl nicht Verfahrensgegenstand – bei dieser Gelegenheit nochmals dazu ein, die Gebührensuschläge im Sinne des Balanced Approach umgehend zu genehmigen, so dass deren Wirkung zeitgerecht (und zusammen mit dem BR2014) im Rahmen des Nachweises der Lärmbelastung 2018 überprüft werden kann.

3. Antrag

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das BR2014 SIL-konform ist und zu einer Verbesserung der Gebiete mit Lärmeinschränkungen beiträgt. Der Flughafen Zürich hat die Lärmemissionen so weit begrenzt, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist.

Basierend auf den vorherigen Ausführungen ersuchen wir Sie, das BR2014 zeitnah zu genehmigen, damit die Verbesserungen hinsichtlich Lärmemissionen und Sicherheit umgesetzt werden können.

Für Ihre Bemühungen und die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen danken wir Ihnen bereits im Voraus bestens und stehen für allfällige Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Felix Keller
Leiter Lärm und Verfahren



Martina Wagner
Juristin Verfahren Betrieb

Beilagen:

1. IGW ES II (2. Nachtstunde)
2. PW ES II (2. Nachtstunde)