



3003 Bern, 1. Juli 2011

Verfügung

In Sachen

Flughafen Zürich AG

betreffend

5. Bauetappe

Baukonzessionen des UVEK vom 17. August 1999 «Abhumusierung, Rodung, Ersatzaufforstung und Ersatzmassnahmen Feuchtbiotope im Gebiet Halbmatt»; Erfolgskontrolle und Nachbesserungen sowie vom 9. November 1999 «Rollwege und Vorfeld Midfield»; Monitoring zur Überwachung der Flachmoore von nationaler Bedeutung – Schlussbericht

stellt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) **fest und zieht in Erwägung:**

1. Mit den Baukonzessionen vom 17. August und 9. November 1999 hatte das UVEK verschiedene Auflagen betreffend Ersatzmassnahmen im Gebiet «Halbmatt» sowie zur Überwachung der Flachmoore nördlich des heutigen Docks E (Dock Midfield) verfügt. Gesuchsteller und Konzessionsnehmer war damals der Kanton Zürich.

Das Gebiet für die Ersatzmassnahmen Halbmatt liegt in der Gemeinde Oberglatt, Grundstück-Nr. 8; Grundeigentümer ist nach wie vor der Kanton Zürich. Betreffend Unterhalt und Pflege gibt es keinen Vertrag, vielmehr leiten sich die Bestimmungen für den Unterhalt direkt aus der Verfügung des UVEK vom 17. August 1999 ab. Seit der Erstellung

des Biotops Halbmatt werden Unterhalt und Pflege von der FZAG durchgeführt; sie basieren auf einem jährlich erstellten und mit der FSN¹ abgesprochenen Pflegeplan und sind Bestandteil des Grünflächenunterhaltsplans des Flughafens und somit im Betrieb vollständig integriert.

2. Da die Vorhaben der 5. Bauetappe als Flugplatzanlagen im Sinn von Art. 2 VIL² gelten und gemäss Art. 37 Abs. 2 LFG³ das UVEK für die Baukonzessionen (heute Plangenehmigungen) zuständig war, ist es auch für die Beurteilung bzw. die Erfolgskontrolle über die verfügbaren Massnahmen zuständig. Für die unmittelbare Aufsicht ist gemäss Art. 3 Abs. 2 LFG das BAZL zuständig. Das BAZL führt auch im vorliegenden Fall als verfahrensleitende Behörde für das UVEK die nötigen Verfahren durch.
3. Im Sommer 2008 veranlasste die FZAG im Gebiet Halbmatt eine Begutachtung durch den Beratungsdienst Strickhof⁴, um festzustellen, ob die Wiesenbestände rund um das Feuchtbiotop die geforderten Ziele (trockene und feuchte Magerwiesen) erreichen bzw. um Massnahmen aufzuzeigen, falls das Ziel nicht erreicht wird. Das Gutachten kam zum Schluss, dass sich keine der direktbegrünter Flächen in Richtung der geforderten Zielbestände entwickelte, was bereits 2004 gemäss dem Bericht «Erfolgskontrolle per Ende 2004» der Fornat⁵ festgestellt worden war. Diese Tatsache wird zum einen mit dem für die Direktbegrünung ungeeigneten Pflanzenmaterial und den Witterungsbedingungen nach der Direktbegrünung begründet, zum anderen geht sie auf eine zu hohe Stickstoffnachlieferung aus dem verwendeten Bodenmaterial zurück. Auch 2006 zeigten Vegetationsaufnahmen kein besseres Bild, während andere Flächen in der näheren Umgebung, die nach dem gleichen Prinzip, aber exakt nach Empfehlungen der FSN, neu angelegt worden waren, den geforderten Wiesentypen deutlich näher kamen.

Der Strickhof-Bericht fasst in einer Tabelle verschiedene mögliche Sanierungsmassnahmen zusammen und beurteilt sie nach Wirksamkeit und Kosten. Schliesslich wird in Absprache mit der FSN ein konkreter Vorschlag zur Verbesserung der Situation mit folgenden Massnahmen formuliert: Überschüttung, Ausmagerung und Herbizideinsatz auf je einem Drittel der Fläche. Falls die Ausmagerung bzw. der Herbizideinsatz nicht zum gewünschten Ziel führe, habe auch in diesen Bereichen eine Überschüttung zu erfolgen. Das weitere Vorgehen betreffend schlägt der Bericht folgende Schritte vor:

- Grundsatzentscheid über den Vorschlag;
- Detailplanung und Kostenschätzung;
- Anpassung der Erfolgskontrolle.

4. Am 15. Februar und am 9. März 2010 reichte die Flughafen Zürich AG (FZAG) dem BAZL je einen Bericht des Büros Fornat zur «Erfolgskontrolle der Ersatzaufforstung und

¹ FSN: Fachstelle für Naturschutz des Amtes für Landschaft und Natur des Kantons Zürich

² Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL); SR 748.131.1

³ Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG); SR 748.0

⁴ Amt für Landschaft und Natur, Strickhof, 8315 Lindau ZH

⁵ Fornat, Forschung für Naturschutz und Naturnutzung, 8006 Zürich

Ersatzflächen Feuchtbiotope Halbhatt» (datiert vom 18. Januar 2010) und zum «Monitoring zur Überwachung der Flachmoore von nationaler Bedeutung – Schlussbericht» (datiert vom 1. März 2010) zur Beurteilung ein. Beide Berichte gingen mit Kopie der Begleitbriefe auch an die FNS.

5. Betreffend Ersatzmassnahmen im Gebiet Halbhatt fasst die FZAG die wichtigsten Ziele für die Ersatzflächen der Feuchtbiotope im Begleitschreiben wie folgt zusammen:
 1. Neuschaffung von Laich- und Brutbiotopen von wasserbezogenen Tierarten mit hohen Standortansprüchen (Amphibien, Libellen, Reptilien und Vogelarten);
 2. Vernetzung bestehender Feuchtbiotope in der weiteren Umgebung;
 3. Neuschaffung von mageren Wiesen und deren Pflege zur Förderung gefährdeter Tierarten (z. B. bestimmte Heuschrecken) und
 4. direkte Förderung ausgewählter Pflanzenarten durch Einsaat oder Auspflanzung.

Die FZAG schliesst sich der Meinung der Berichtsvorfasser an, dass es in der Halbhatt insgesamt gelungen sei, auf ehemaligem Ackerland geeignete Bedingungen für eine hohe biologische Vielfalt zu schaffen und viele der ökologischen Funktionen der mit der 5. Bauetappe zerstörten Lebensräume zu ersetzen. Weiter ist die FZAG der Auffassung, dass einzelnen nicht oder noch nicht vollständig erreichten Teilzielen erwünschte, aber kaum von Menschenhand lenkbare, dynamische Entwicklungen gegenüberstehen. Diese führten dazu, dass andere Zielvorstellungen gar wesentlich übertroffen worden seien.

Vor diesem Hintergrund erachtet die FZAG die Ersatzleistung bzw. die entsprechenden Auflagen der Baukonzessionen der 5. Bauetappe für die Halbhatt ohne weitere Sanierungsmassnahmen als erfüllt. Sie hält weiter fest, dass die Planung und Umsetzung der zukünftigen Pflegemassnahmen wie bisher in Absprache mit der FSN festgesetzt würden.

6. Für das Monitoring der Flachmoore von nationaler Bedeutung in den Naturschutzgebieten des Flughafens Zürich hält der Schlussbericht vom März 2009 fest, dass im Zeitraum von 2000 bis 2009 keine Auswirkungen des Baus der Rollwege und des Vorfelds Dock E (Midfield) auf den Wasserhaushalt und die Zusammensetzung der Vegetation zu erkennen waren. Es seien demzufolge auch keine Massnahmen zur Verbesserung des Wasserhaushalts einzuleiten und die Wasserspiegelmessungen gemäss Auflage 2.5.16 der Baukonzession vom 9. November 1999 «Rollwege und Vorfeld Midfield» könnten eingestellt werden. Die entsprechende Auflage sei somit erfüllt.
7. Das BAZL stellte die beiden Fornat-Berichte vom Januar bzw. März 2010 dem BAFU als zuständiger Umweltfachstelle des Bundes zu und ersuchte dieses um eine Stellungnahme. Anlässlich einer Besprechung zwischen Vertretern der FZAG, der FSN, des BAFU und des BAZL am 10. März 2011 legten die Parteien ihre Sicht der Dinge dar. Dabei zeigte sich, dass die Beurteilungen insbesondere der im Bereich eines aufgeschütteten Hügels angelegten Magerwiese zwischen FSN und FZAG auseinandergehen.

Dazu ist festzuhalten, dass die Schüttung des Hügels offenbar nicht sachgerecht erfolgte und auch das verwendete Material für die Direktbegrünung nicht den Vorgaben der FSN entsprach. Insbesondere wurde der Humus nicht in der geforderten Schichtung eingebaut. Dies sind wesentliche Gründe, weshalb sich die angestrebte Magerwiese nicht hat entwickeln können.

Da zum einen die Ausführung des Projekts im Bereich des Hügels Mängel aufweist, zum zweiten die vorgeschlagenen Nachbesserungsmassnahmen des Strickhof-Berichts, die die FSN grundsätzlich unterstützte, sehr weit gehen und zum dritten aber auch Teilziele übertroffen wurden, stellt sich die Frage nach der Verhältnismässigkeit allfälliger Nachbesserungsmassnahmen.

Das BAFU hielt an der Sitzung fest, dass es aufgrund der Mängel bei der Projektausführung für den Hügel die Auflagen aus den Baukonzessionen noch nicht als erfüllt betrachten könne, anerkannte aber auch, dass andere Ziele teilweise übertroffen wurden. Es schlug daher vor, einen Kompromissvorschlag zu den Nachbesserungsmassnahmen auszuarbeiten.

8. Am 9. Mai 2011 nahm das BAFU gegenüber BAZL, FSN und FZAG Stellung und hielt fest, dass in der Halbhatt die meisten der vorgesehenen Ziele erreicht worden seien. Durch das (nicht vorgesehene) Auftreten des Bibers habe sich das Feuchtgebiet teilweise anders als geplant entwickelt, wobei aber laut BAFU die natürliche Biberdynamik ebenfalls grosse Naturwerte mit sich bringe.

Im Bereich des aufgeschütteten Hügels teilt es aber die Meinung des Kantons, nach der Nachbesserungsmassnahmen auf etwa $\frac{5}{6}$ der Fläche der geplanten Magerwiesen nötig sind. Dies umso mehr, als die Nichterreichung des Ziels sehr wahrscheinlich auf einen Baufehler zurückzuführen ist. Das BAFU verweist auf Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG⁶, nach welchem Ersatzmassnahmen sowohl qualitativen als auch quantitativen Ersatz bieten sollen; die Verluste sind in gleicher Art, gleicher Funktion und in gleichem Umfang zu ersetzen.

Das BAFU hält die bereits im Bericht Strickhof erwähnte Überschüttung auf einer Fläche von ca. 1 ha mit inertem C-Material (Sand, Kies) für zweckmässig. Weiter verweist das BAFU auf Abklärungen der FSN, nach denen sich die Kosten für die skizzierte Massnahme auf rund Fr. 21 600.– belaufen (ohne Materialkosten, da dieses am Flughafen bei Bauaushüben ohnehin anfällt). Für die Zufahrt ist allerdings eine befestigte Piste nötig, die aus Sicht des Kantons nach Abschluss der Arbeiten belassen werden könnte, um auf der südöstlich angrenzenden kantonseigenen Fläche in Zukunft weitere Ersatzmassnahmen zu realisieren. Das BAFU geht daher in seinem Kompromissvorschlag davon aus, dass sich der Kanton mit Fr. 12 000.– an den Kosten beteiligen werde, wobei der genaue Kostenteiler zwischen FZAG und Kanton noch festzulegen sei.

⁶ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG); SR 451

Zusammengefasst lautet der Vorschlag des BAFU wie folgt: Auf der Nordostflanke des Hügels ist in Absprache mit der FNS eine Fläche von ca. 1 ha mit inertem C-Aushubmaterial zu überschütten und mit Heusaat einzusäen. Der Kanton beteiligt sich an den Kosten der Zufahrtspiste, da er diese für weitere Aufwertungsmassnahmen nutzen kann. Die im Fornat-Bericht 2009 aufgezeigten Pflegemassnahmen sind in der weiteren Pflege des Biotops Halbhatt umzusetzen. Mit der Umsetzung dieser Massnahme ist für das BAFU die Auflage betreffend Ersatz aus der 5. Bauetappe erfüllt.

9. Das BAZL forderte die FZAG und die FSN auf, zu diesem Vorschlag Stellung zu nehmen.

Am 1. Juni 2011 teilte die FSN mit, dass sie dem Vorschlag des BAFU betreffend die abschliessende Nachbesserung der ökologischen Ersatzmassnahme «Magerwiese Hügel Halbhatt» zustimmen könne, da so auf einer wesentlichen Teilfläche sehr günstige Voraussetzungen für die Entwicklung einer artenreichen Magerwiese geschaffen würden. Die FSN ist der Auffassung, dass die Baupiste nach Abschluss der Arbeiten bestehen bleibe und begrünt werde, um später für Biotopgestaltungsmassnahmen auf kantonseigenen Flächen zu dienen. Die FSN sei daher bereit, die Hälfte der Baukosten für die Transportpiste und ihre Begrünung zu übernehmen. Zudem stehe sie für die fachliche Begleitung der Baumassnahme zu Verfügung.

Konkret schlägt die FSN folgendes Vorgehen vor:

- Definition des Schüttmaterials, der genauen Fläche und Schichtstärke durch FSN und FZAG in Absprache mit dem Unternehmer;
- verbindliche Offerte mit Angabe der Dauer der Schüttung;
- Auftrag durch FZAG, Beitrag FSN an FZAG;
- Information der Öffentlichkeit;
- Bau mit Baubegleitung (Fachperson bezüglich Qualität des Schüttungsmaterials);
- abschliessende Bauabnahme mit Vollzugsmeldung an BAZL und BAFU;
- Direktbegrünung und gezielte Förderung seltener Arten durch oder im Auftrag der FSN.

Weiter stellt die FSN zu Recht die Frage, ob für die Ausführung des Vorhabens eine (kantonale) Baubewilligung erforderlich sei.

Am 6. Juni 2011 teilte die FZAG mit, dass sie bezüglich der Zielerreichung im Bereich Magerwiesen die Einschätzung des BAFU nicht teile. Sie bleibe der Ansicht, dass für die Ersatzmassnahme Halbhatt bzw. für die Zielerreichung der Magerwiesen keine weiteren Sanierungsmassnahmen notwendig seien, und dass mit der Halbhatt insgesamt ein angemessener ökologischer Ersatz für die ehemaligen zerstörten Lebensräume geleistet worden sei. Wie das BAFU sei aber auch die FZAG an einer sinnvollen und vertretbaren Lösung, die zu einem Abschluss der Auflage führe, interessiert. Im Sinn einer Kompromisslösung sei sie deshalb bereit, die Schlussfolgerungen des BAFU bezüglich der

Nachbesserungen im Bereich Magerwiesen zu akzeptieren. Der Vorschlag der FSN stimme im Wesentlichen mit der vom BAFU vorgeschlagenen Vorgehensweise überein.

10. Bezüglich des Monitorings der Flachmoore schliesst sich das BAFU in seiner Stellungnahme vom 22. Juni 2011 der Einschätzung von Fornat und FZAG an.
11. Im Sinne der obigen Erwägungen kommt das BAZL zu folgenden Schlüssen:
 1. Bezogen auf die Zielerreichung für die Magerwiesen im Gebiet «Halbhatt» sind Nachbesserungsmassnahmen nötig. Der vom BAFU vorgeschlagene Kompromiss stellt eine für alle Seiten akzeptierbare Lösung dar, die auch den Anforderungen aus den Auflagen für die 5. Bauetappe gerecht wird. Für die Ausführung des Vorhabens braucht es eine Plangenehmigung des UVEK. Es ist daher zu verfügen, dass die FZAG dem BAZL innert drei Monaten ab Rechtskraft des vorliegenden Entscheids ein Plangenehmigungsgesuch einreicht. Das Gesuch ist vorzugsweise in Zusammenarbeit mit der FSN zu erstellen und hat Angaben über den genauen Perimeter (Fläche ca. 1 ha), das zu verwendene Schüttungsmaterial, Lage und Ausführung der vorgesehenen Baupiste sowie Kostenteilerregelung zwischen FZAG und FSN zu enthalten. Das Projekt ist in Absprache mit der FSN von einer kompetenten Fachperson begleiten zu lassen. Mit der Bauabnahme und der Bestätigung, dass das Vorhaben korrekt ausgeführt wurde, sind die Auflagen gemäss Ziffer C. 2 der UVEK-Verfügung vom 17. August 1999 «Abhumusierung, Rodung, Ersatzaufforstung und Ersatzmassnahmen Feuchtbiotope im Gebiet Halbhatt» betreffend ökologische Ersatzmassnahme «Halbhatt» erfüllt. Die entsprechenden Bestimmungen bzw. Auflagen werden in den vorliegenden Entscheid übernommen.
 2. Das Flachmoormonitoring gemäss Auflagen der 5. Bauetappe kann abgeschlossen werden; die Auflage III. 2.5.16 der Baukonzession vom 9. November 1999 «Rollwege und Vorfeld Midfield» ist somit erfüllt. Sollten neue Bauvorhaben möglicherweise Auswirkungen auf die Flachmoorgebiete haben, sind die jeweils nötigen Massnahmen vorzusehen. Die entsprechenden Auflagen werden verfügt.
12. Die Gebühren für die Verfügung richten sich nach der GebV-BAZL⁷, insbesondere nach deren Art. 3, 5 und 51. Die Gebühr für den vorliegenden Entscheid wird gemäss Art. 13 GebV-BAZL mit einer separaten Gebührenverfügung erhoben.

Die Gebühren für die Aufsicht über die verfügten Auflagen werden gesondert erhoben.
13. Diese Verfügung wird der Flughafen Zürich AG eröffnet. Die Flughafen Zürich AG wird beauftragt, die Bedingungen und Auflagen aus diesem Entscheid an die Bauherrschaft weiterzuleiten; eine entsprechende Auflage wird verfügt.

⁷ Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (GebV-BAZL); SR 748.112.11

14. Den interessierten Stellen von Bund und Kanton sowie der Gemeinde Oberglatt wird sie zugestellt.

Gestützt auf oben stehende Erwägungen wird

verfügt:

1. Bezogen auf die Zielerreichung für die Magerwiesen im Gebiet «Halb matt» sind Nachbesserungsmassnahmen nötig.
2. Die FZAG hat dem BAZL auf der Basis des BAFU-Vorschlags innert drei Monaten ab Rechtskraft des vorliegenden Entscheids ein Plangenehmigungsgesuch einzureichen. Das Gesuch ist vorzugsweise in Zusammenarbeit mit der FSN zu erstellen und hat Angaben über den genauen Perimeter (Fläche ca. 1 ha) und den Aufbau der Schüttung, das zu verwendene Schüttungsmaterial, Lage und Ausführung der vorgesehenen Baupiste sowie Kostenteilerregelung zwischen FZAG und FSN zu enthalten.
3. Das Projekt und die Ausführung sind in Absprache mit der FSN von einer kompetenten Fachperson begleiten zu lassen.
4. Mit der Bauabnahme und der Bestätigung, dass das Vorhaben korrekt ausgeführt wurde, sind die Auflagen gemäss Ziffer C. 2 der UVEK-Verfügung vom 17. August 1999 «Abhumusierung, Rodung, Ersatzaufforstung und Ersatzmassnahmen Feuchtbiootope im Gebiet Halb matt» betreffend ökologische Ersatzmassnahme «Halb matt» erfüllt.
5. Das Flachmoormonitoring gemäss den Auflagen der 5. Bauetappe kann abgeschlossen werden; die Auflage III. 2.5.16 der Baukonzession vom 9. November 1999 «Rollwege und Vorfeld Midfield» ist somit erfüllt.
6. Sollten neue Bauvorhaben möglicherweise Auswirkungen auf die Flachmoorgebiete haben, sind die jeweils nötigen Massnahmen vorzusehen.
7. Die Gebühr für diese Verfügung wird nach Zeitaufwand erhoben und der FZAG auferlegt. Sie wird ihr mit separater Gebührenverfügung des BAZL eröffnet.
8. Die Gebühren für die Aufsicht über die verfügten Auflagen werden gesondert erhoben.
9. Diese Verfügung wird eröffnet (per Einschreiben):
 - Flughafen Zürich AG, Bauinspektorat MBO, Postfach, 8058 Zürich

10. Diese Verfügung wird zur Kenntnis zugestellt (mit einfacher Post):

- Bundesamt für Zivilluftfahrt, 3003 Bern
- Bundesamt für Umwelt, Sektion UVP und Raumordnung, 3003 Bern
- Amt für Verkehr des Kantons Zürich, Stab / Recht und Verfahren, Postfach, 8090 Zürich
- Amt für Landschaft und Natur, Fachstelle Naturschutz, 8090 Zürich
- Gemeindeverwaltung Oberglatt, 8154 Oberglatt

UVEK Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie, Kommunikation
Der Stellv. Generalsekretär

sign. André Schrade

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 3000 Bern 14, Verwaltungsbeschwerde erhoben werden. 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 Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August.

Die Beschwerde ist in einer Amtssprache abzufassen und 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.