



CH-3003 Bern, BAZL - LEWI

## **Einschreiben**

Gemäss separater Verteilerliste

Aktenzeichen: BAZL brn / 361.141-00006/00008/00005/00010  
Bern, 5. Juni 2019

# **Verfügung über die Genehmigung des Lärmgebührenmodells für Luftfahrzeuge am Flughafen Zürich**

## **A. Sachverhalt**

### **1. Gesuch**

#### **1.1 Gesuchseinreichung**

1. Die Flughafen Zürich AG (FZAG) hat mit Schreiben vom 19. Dezember 2014 beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die Genehmigung des Lärmgebührenmodells gemäss Artikel 35 Absatz 1 der Verordnung über die Flughafengebühren (FGV; SR 748.131.3) beantragt. Mit Schreiben vom 13. April 2017 hat die FZAG einen aktualisierten Antrag eingereicht. Am 28. Juli 2017 hat die FZAG eine überarbeitete Version des Antrags eingereicht.

#### **1.2 Beschrieb und Begründung**

2. Die FZAG beantragt die Genehmigung des in Beilage 1 aufgeführten Lärmgebührenmodells. Dieses sieht eine Erhöhung der Lärmgebührenzuschläge während der Tagesrand- und Nachtstunden sowie die Einführung eines ergänzenden Entlastungsmechanismus für hubrelevante Flüge vor.

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL  
René Brenner  
Postadresse: 3003 Bern  
Standort: Mühlestrasse 2, 3063 Ittigen  
Tel. +41 58 469 30 30, Fax +41 58 465 80 32  
rene.brenner@bazl.admin.ch  
www.bazl.admin.ch



3. Die FZAG begründet ihren Antrag im Wesentlichen mit den Anordnungen gemäss Ziffer 3 der Verfügung des BAZL vom 14. November 2013 (siehe Ziffer 9).
4. Die FZAG führt in ihrem Antrag aus, dass das beantragte Lärmgebührenmodell deutlich höhere Lärmgebührenzuschläge für die Tagesrand- und Nachtstunden vorsehe. Zudem sehe die neue Abstufung ungefähr eine Verdoppelung der Tarife pro halbe Stunde vor. Ziel der beantragten Regelung sei es, die Fluggesellschaften zu einer möglichst zurückhaltenden Planung von Flugverbindungen in den Tagesrand- und Nachtstunden sowie gleichzeitig zur Benutzung von lärmarmen Flugzeugtypen zu motivieren.
5. Die FZAG geht im Weiteren davon aus, dass die Erhöhung der Lärmgebührentarife erhebliche Auswirkungen auf den Hubbetrieb am Flughafen Zürich haben werde. Entsprechend beantragt sie die Entlastung von hubrelevanten Flügen mittels eines Entlastungsmechanismus.

## 2. Instruktion

### 2.1 Übersicht Verfahrensverlauf bis April 2017

6. Das Bundesgericht (BGer) hat die FZAG mit Urteil vom 22. Dezember 2010 (BGE 137 II 58) verpflichtet, die Lenkungswirkung der Lärmgebühren zu verbessern und insbesondere Lärmzuschläge für die sensiblen Tagesrandstunden einzuführen.
7. Auf Basis der erwähnten Anforderungen des BGer hat die FZAG beim BAZL am 30. Oktober 2012 ein überarbeitetes Lärmgebührenmodell zur Genehmigung eingereicht. Das BAZL hat dieses mit Verfügung vom 7. Januar 2013 mit Auflagen genehmigt.
8. Mit Urteil vom 30. Oktober 2013 (A-769/2013) hat das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) Dispo-Ziffer 1 des erwähnten Genehmigungsentscheids aufgehoben und das BAZL angewiesen, diese Angelegenheit im Rahmen des laufenden Verfahrens zur Gesamtüberarbeitung der Flugbetriebsgebühren zu behandeln. Dabei sei gemäss Ziffer 9 der Erwägungen des BVGer-Urteils durch das BAZL zu ermitteln, *„(...) wie hoch die Lärmzuschläge für Starts und Landungen zu den Tagesrand- und Nachtzeiten anzusetzen sind, um voraussichtlich die gewünschte Lenkungswirkung entfalten zu können. In diese Untersuchung sind auch die an sich als lenkungswirksam einzustufenden Tageslärmgebühren einzubeziehen. Auf der Grundlage der dadurch gewonnenen Ergebnisse ist eine neue Lärmgebührenordnung auszuarbeiten, welche lenkungswirksame Lärmzuschläge zu den Tagesrand- und Nachtstunden, allenfalls unter Anpassung der in der strittigen Gebührenordnung bewilligten Tageslärmgebühren vorsieht, und die gebührenrechtlichen Vorgaben von Artikel 39 LFG, insbesondere das Kostendeckungsprinzip, respektiert.*» Das BVGer führte weiter aus, dass die mit Verfügung des BAZL vom 7. Januar 2013 genehmigte Lärmgebührenordnung bis zur Festsetzung eines neuen Lärmgebührenreglements in Kraft bleibt.
9. Die in der Zwischenzeit bereits weit fortgeschrittenen Verhandlungen um die Festlegung der Flugbetriebsgebühren liessen eine Integration des Lärmgebührenmodells in diesen Prozess nicht mehr zu. Mit Verfügung vom 14. November 2013 ordnete das BAZL daher an, die Höhe und Struktur der Lärmgebühren, insbesondere der Tagesrand- und Nachtzuschläge für Starts und Landungen, unter direktem Einbezug des BAZL, des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), der Swiss International Airlines AG und des Board of Airline Representatives (BAR) zu überprüfen und entsprechend den Anforderungen gemäss Urteil des BVGer vom 30. Oktober 2013 anzupassen. Dabei sei gemäss Erwägung 7.5.3.1 des BVGer-Urteils insbesondere sicherzustellen, dass bei der Anpassung des Lärmgebührenmodells der volkswirtschaftlichen Bedeutung und den betrieblichen Besonderheiten des Hubbetriebs auf dem Flughafen Zürich Rechnung getragen werde. Dem BAZL sei bis am 31. Dezember 2014 ein Antrag auf Genehmigung der angepassten Flugzeuglärmgebühren zu unterbreiten.
10. Die FZAG hat mit Schreiben vom 19. Dezember 2014 beim BAZL die Genehmigung des Lärmgebührenmodells gemäss Artikel 35 Absatz 1 FGV beantragt. Vor Einreichung des Antrags hat die FZAG verschiedenen Organisationen die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt. Die FZAG

hat in der Folge Eingaben vom BAFU, der SWISS und dem Schutzverband für die Bevölkerung um den Flughafen Zürich erhalten. In ihrem Antrag von 19. Dezember 2014 hat die FZAG zu den in diesen Schreiben enthaltenen Argumenten Stellung genommen.

11. Zwischenzeitlich wurde gegen die vom BAZL verfügte Festlegung der Flugbetriebsgebühren (exkl. Lärmgebühren) Beschwerde beim BVGer eingereicht (Verfügung des BAZL vom 14. November 2013 bzw. Beschwerde vom 16. Dezember 2013, A-7097/2013). Dabei wurden u.a. grundlegende Fragen zur Gesetzeskonformität der FGV aufgeworfen. Das BAZL hat daher Anfang 2015 das weitere Verfahren für die Festsetzung der Lärmgebühren ausgesetzt und erst nach der rechtskräftigen Festlegung der übrigen Flugbetriebsgebühren wiederaufgenommen. Dies war am 1. September 2016 der Fall. Anfang 2017 wurde das Verfahren zur Festlegung der Lärmgebühren fortgesetzt. Die FZAG reichte am 13. April 2017 eine Aktualisierung ihres Antrags von 19. Dezember 2014 ein. Dabei hielt sie an den Anträgen vom 19. Dezember 2014 fest.

## **2.2 Anhörung zum Gesuch vom 19. Dezember 2014 (aktualisiert am 13. April 2017)**

12. Zum Gesuch der FZAG vom 19. Dezember 2014 (aktualisiert am 13. April 2017) wurde vom 3. Mai 2017 bis 7. Juni 2017 eine Anhörung durchgeführt. Neben dem Kanton Zürich und dem BAFU haben verschiedene Fluggesellschaften, Lärmschutzorganisationen und die Stadt Wil eine Eingabe eingereicht.

13. Das BAZL stellte die eingegangenen Stellungnahmen am 15. Juni 2017 dem Preisüberwacher zu. Der Preisüberwacher reichte seine Stellungnahme gemäss Artikel 15 Absatz 2bis Preisüberwachungsgesetz (PüG; SR 942.20) am 30. Juni 2017 ein. Die Eingaben wurden der FZAG am 15. Juni 2017 zur Stellungnahme zugestellt. Die Eingabe des Preisüberwachers wurde nachgereicht.

14. Auf den Inhalt der eingegangenen Stellungnahmen zum Gesuch vom 19. Dezember 2014 wird soweit für den Entscheid relevant in den Erwägungen eingegangen.

## **2.3 Anhörung zum überarbeiteten Gesuch vom 28. Juli 2017**

15. Auf Basis der eingegangenen Stellungnahmen zum Antrag vom 19. Dezember 2014 hat die FZAG am 28. Juli 2017 einen überarbeiteten Antrag zur Genehmigung des Lärmgebührenmodells eingereicht. Der Antrag vom 19. Dezember 2014 wurde dahingehend angepasst, dass der Entlastungsmechanismus für hubrelevante Fluggesellschaften (siehe dazu Ziffer 50) nur bis 23:00 Uhr zur Anwendung kommt.

16. Zu diesem Antrag erfolgte im August 2017 eine erneute Anhörung. Mit Schreiben vom 9. August 2017 wurden dazu diejenigen Organisationen eingeladen, die bereits zum Antrag vom 19. Dezember 2014 Stellung genommen hatten. Neben dem Kanton Zürich und dem BAFU haben verschiedene Fluggesellschaften, Lärmschutzorganisationen und die Stadt Wil eine Eingabe eingereicht. Am 4. September 2017 stellte das BAZL der FZAG die eingegangenen Stellungnahmen zu. Die FZAG nahm dazu am 28. September 2017 Stellung.

17. Das BAZL stellte die eingegangene Stellungnahmen am 3. Oktober 2017 dem Preisüberwacher zu. Er reichte seine Stellungnahme gemäss Artikel 15 Absatz 2bis PüG am 10. Oktober 2017 ein.

18. Der Antrag der FZAG vom 28. Juli 2017 sieht einen Entlastungsmechanismus für Fluggesellschaften mit Relevanz für den Drehkreuzbetrieb vor. Mit Schreiben vom 3. November 2017 wurden die Parteien darüber informiert, dass das BAZL den Entlastungsmechanismus der Wettbewerbskommission (WEKO) zur Prüfung auf staatliche Beihilfen gemäss Artikel 103 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) unterbreiten wird. Mit Schreiben vom 6. November 2017 hat das BAZL das Lärmgebührenmodell bei der WEKO eingereicht. Am 19. Dezember 2018 hat die WEKO dem BAZL ihren Bericht dazu eingereicht. In Übereinstimmung mit Artikel 14 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (LVA; SR 0.748.127.192.68) hat das BAZL diesen Bericht der Europäischen Kom-

mission zur Stellungnahme bis am 30. März 2019 unterbreitet. Die Einladung zur Stellungnahme blieb unbeantwortet.

19. Auf den Inhalt der eingegangenen Stellungnahmen zum Gesuch vom 28. Juli 2017 wird soweit für den Entscheid relevant in den Erwägungen eingegangen.

## **2.4 Prozessleitende Verfügungen des BAZL**

### **2.4.1 Verfahren**

20. Nach Artikel 12 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG; SR 172.021) stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest und kann zu diesem Zweck unter anderem Gutachten von Sachverständigen einholen (Artikel 12 Buchstabe e VwVG). Für das Verfahren verweist Artikel 19 VwVG auf verschiedene Artikel des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess (BZP; SR 273). Gemäss Artikel 58 Absatz 2 BZP ist den Parteien vor Ernennung des Sachverständigen Gelegenheit zu geben, Einwendungen gegen die in Aussicht genommene Person vorzubringen. Gemäss Artikel 57 Absatz 2 BZP ist den Parteien zudem Gelegenheit zu geben, sich zu den Fragen an den Sachverständigen zu äussern und Abänderungs- und Ergänzungsanträge zu stellen. Gemäss Artikel 60 Absatz 1 BZP ist den Parteien eine Abschrift des Gutachtens zuzustellen, sofern es den Anforderungen entspricht. Sie erhalten Gelegenheit, Erläuterungen und Ergänzungen oder eine neue Begutachtung zu beantragen.

### **2.4.2 Zwischenverfügungen des BAZL**

21. Mit Schreiben vom 3. November 2017 hat das BAZL eine prozessleitende Verfügung erlassen. Darin wird den Parteien die Einholung eines Gutachtens gemäss Artikel 12 Buchstabe e VwVG angekündigt, um die Anforderungen des BVGer zu erfüllen (siehe dazu Ziffer 37). Mit Frist bis zum 20. November 2017 erhielten die Parteien die Gelegenheit, sich zur Ernennung des Gutachters (Dr. Andreas Wittmer, Universität St. Gallen) und zum vorgeschlagenen Fragekatalog zu äussern. Neben der FZAG, dem Kanton Zürich und dem BAFU haben verschiedene Lärmschutzorganisationen sowie die Fluggesellschaft SWISS Stellung genommen. Ebenso hat die Stadt Wil eine Stellungnahme eingereicht.

22. Aufgrund der Eingaben hat das BAZL den Fragekatalog angepasst. Mit Zwischenverfügung des BAZL vom 8. Dezember 2017 wurde den Parteien der definitive Fragekatalog zugestellt und mitgeteilt, dass am vorgeschlagenen Experten (Dr. Andreas Wittmer, Universität St. Gallen) festgehalten werde. Gleichzeitig wurde dargelegt, weshalb die Fristen gemäss Art. 35 FGV nicht eingehalten werden konnten.

## **2.5 Anhörung zum Gutachten**

23. Am 31. August 2018 hat Dr. Andreas Wittmer sein Gutachten eingereicht. In Übereinstimmung mit Artikel 19 VwVG in i.V.m. Artikel 60 Absatz 1 BZP erhielten die Parteien mit verlängerter Frist bis am 6. November 2018 Gelegenheit, sich dazu zu äussern. Neben der FZAG, dem Kanton Zürich, dem BAFU und dem Preisüberwacher haben verschiedene Lärmschutzorganisationen und die Fluggesellschaft SWISS eine Stellungnahme eingereicht.

24. Auf den Inhalt der eingegangenen Stellungnahmen wird soweit für den Entscheid relevant in den Erwägungen eingegangen.



## **B. Erwägungen**

### **1. Formelles**

#### **1.1 Zuständigkeit**

25. Gebühren mit Lenkungswirkung im Bereich des Umweltschutzes, einschliesslich der Lärmgebühren für Luftfahrzeuge, zählen nach Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a Ziffer 5 FGV zu den Flugbetriebsgebühren. Gemäss Artikel 39 Absatz 8 LFG und Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b FGV ist das BAZL für die Genehmigung der Flughafengebühren bzw. Flugbetriebsgebühren zuständig, falls die Verhandlungen zwischen dem Flughafenhalter und den Flughafenutzern zu keiner Einigung führen.

#### **1.2 Zu berücksichtigendes Recht**

26. Das Verfahren zur Festlegung der Flughafengebühren richtet sich nach Artikel 39 LFG und den Bestimmungen der FGV. Für die Festlegung der Flugbetriebsgebühren an den Flughäfen Genf und Zürich kommt Kapitel 2 der FGV zur Anwendung.

#### **1.3 Verfahren**

27. Das Verfahren zur Festlegung der Flugbetriebsgebühren am Flughafen Zürich ist in Artikel 20 FGV umschrieben. Gemäss diesen Bestimmungen sind die Gebühren in einem ersten Schritt auf dem Verhandlungsweg zwischen dem Flughafenhalter und den Flughafenutzern festzulegen (Art. 21ff FGV). Im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen muss der Flughafenhalter dem BAZL einen Gebührevorschlag zur Genehmigung unterbreiten, wobei der Flughafenhalter die Wahlmöglichkeit hat zwischen der Berechnung der Gebühren aufgrund einer umfassenden Kostenberechnung nach dem 2. Kapitel, 4. Abschnitt der FGV oder der Berechnung aufgrund einer Vergleichsstudie nach dem 2. Kapitel, 5. Abschnitt der FGV.

28. Die dem vorliegenden Antrag zugrundeliegenden Verhandlungen fanden vom Juli 2012 bis Oktober 2012 statt. Aufgrund der im Urteil des BGer vom 22. Dezember 2010 vorgegebenen Fristen wurden die Verhandlungen zum Lärmgebührenmodell getrennt von den Verhandlungen über die übrigen Flugbetriebsgebühren gemäss Artikel 1 Absatz 3 FGV durchgeführt.

29. Im Oktober 2012 erklärten die Verhandlungsparteien die Verhandlungen als gescheitert. In der Folge hat die FZAG mit Schreiben vom 30. Oktober 2012 beim BAZL die Genehmigung des Lärmgebührenmodells gemäss Artikel 35 Absatz 1 FGV beantragt. Dementsprechend erfolgte die Beurteilung des Antrags der FZAG im Rahmen der Verfügung des BAZL vom 7. Januar 2013 auf der Grundlage einer umfassenden Kostenberechnung gemäss Kapitel 2, Abschnitt 4 FGV.

30. Beim vorliegenden Antrag vom 19. Dezember 2014 (aktualisiert am 13. April 2017 und überarbeitet am 28. Juli 2017) handelt es sich um eine Weiterentwicklung des Antrags vom 30. Oktober 2012. Folglich kommt auch bei der Beurteilung des vorliegenden Antrags das Verfahren gemäss Kapitel 2, Abschnitt 4 FGV (umfassende Kostenberechnung) zur Anwendung.

31. Gemäss Artikel 35 Absatz 1 FGV informiert das BAZL innerhalb von 30 Tagen über seine voraussichtliche Entscheidung. Es fällt diese innerhalb von 60 Tagen nach Eingang des Gebührevorschlags. Gemäss Artikel 8 FGV können die Betroffenen verlangen, dass das BAZL die Überschreitung einer Frist schriftlich begründet und mitteilt, bis wann die Entscheidung voraussichtlich zu erwarten ist. In verschiedenen Stellungnahmen wird kritisiert, dass die terminlichen Vorgaben nicht eingehalten wurden. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen des BAZL in der prozessleitenden Verfügung vom 8. Dezember 2017 verwiesen (Ziffer 2.18 – 2.23).

## **2. Materielles**

### **2.1 Umfang der Prüfung**

#### **2.1.1 Anwendbares Recht**

32. Die Beurteilung des Antrags der FZAG erfolgt gemäss den Regeln von Kapitel 2, Abschnitt 4 FGV (umfassende Kostenberechnung). Gemäss Artikel 39 Absatz 4 Buchstabe c LFG muss bei der Festlegung der Flughafengebühren die Lärmerzeugung der Flugzeuge mitberücksichtigt werden. Artikel 47 und Artikel 48 Absatz 1 der FGV spezifizieren die materiellen Anforderungen an die Festlegung der lärmabhängigen Gebühren für Luftfahrzeuge. Gemäss Artikel 49 FGV können zudem für Starts und Landungen während der morgendlichen und abendlichen Randstunden höhere Flugbetriebsgebühren festgelegt werden.

33. Gemäss Artikel 6 FGV wendet das BAZL im Rahmen seiner Aufsicht über die Flughafengebühren das PüG sinngemäss an. Gemäss Artikel 15 Absatz 2bis PüG steht dem Preisüberwacher bei Preisfestsetzungen, für deren Beurteilung eine andere Fachbehörde zuständig ist, ein Empfehlungsrecht zu.

34. Die FGV wurde in Ausführung der Richtlinie 2009/12/EG vom 11. März 2009 erlassen. Die Bestimmungen dieser Richtlinie sind in der Schweiz, soweit sie konkret genug formuliert sind, ebenfalls direkt anwendbar.

35. Besteht – wie beim Flughafen Zürich – eine umweltschutzrechtliche Sanierungspflicht, so finden die Lärmgebühren überdies eine Grundlage im Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01). In diesem Fall handelt es sich hierbei um eine Emissionsbeschränkung im Sinne einer Betriebsvorschrift nach Massgabe von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c USG. Dem Flughafen wird damit eine Pflicht zur Erhebung von lenkungswirksamen Benützungsgebühren auferlegt (BVGer A-769/2013, E.6.1).

#### **2.1.2 Zu berücksichtigende Forderungen des BGer**

36. Das BGer hat in seinem Urteil vom 22. Dezember 2010 (137 II 58) zum vorläufigen Betriebsreglement der Flughafen Zürich AG insbesondere die folgenden Anforderungen an die Überarbeitung des Lärmgebührenmodells gestellt:

- i. Neueinteilung der Luftfahrzeuge in die Lärmklassen zur Verbesserung der Lenkungswirkung der lärmabhängigen Gebühren (E.6.7.4).
- ii. Schaffung von Anreizen für den Einsatz leiserer Flugzeuge zu besonders sensiblen Zeiten (Tagesrand- und Nachtzeiten) (E.6.7.4).
- iii. Erhebung von lenkungswirksamen Zuschlägen, die nach der Lärmerzeugung (siehe i) und der zeitlichen Einteilung (Starts und Landungen während der Nacht und zu sensiblen Tagesrandzeiten) gestaffelt sind. (E.6.7.5).

Ergänzend erwähnt das BGer, dass bei der Ausgestaltung und Staffelung der Zuschläge dem Erhalt der Konkurrenzfähigkeit des Drehkreuzbetriebs Rechnung getragen werden kann (E.6.7.4).

#### **2.1.3 Zu berücksichtigende Forderungen des BVGer**

37. Das BVGer hat in seinem Urteil vom 30. Oktober 2013 Dispo-Ziffer 1 der Verfügung des BAZL vom 7. Januar 2013 aufgehoben und insbesondere die folgenden konkreten Anforderungen an die Überarbeitung des Lärmgebührenmodells der FZAG gestellt (A-769/2013, E.7.5.3.1, E.7.5.3.2, E.8.2.2, E.8.2.3.):

- i. Analyse und Abschätzung der erforderlichen Gebührenhöhe, um die erwünschte Lenkungswirkung zu entfalten.
- ii. Analyse und Abschätzung der betrieblichen Konsequenzen, falls Gebühren gemäss i. erhoben werden. Insbesondere ist abzuklären, ob lenkungswirksame Gebühren gemäss i. die Fluggesellschaften dazu veranlassen würden, ihre Langstreckenflüge einzustellen oder in einem den Hubbetrieb des Flughafens Zürich gefährdenden Ausmass zu reduzieren.

- iii. Sollte sich herausstellen, dass der Hubbetrieb durch Gebühren gemäss i. gefährdet wäre, so wäre zu untersuchen, ob die für die Funktion des Flughafens Zürich als Drehscheibe des internationalen Luftverkehrs entscheidenden Flüge von solchen Lärmzuschlägen ganz oder teilweise ausgenommen werden können.
- iv. Das BVGer hält es für höchst fraglich, ob die strittige Änderung des Flughafengebührenreglements des Flughafens Zürich mit dem Kostendeckungsprinzip vereinbar ist.

38. Nicht vom Urteil des BVGer betroffen sind die nachfolgenden, in der Verfügung des BAZL vom 7. Januar 2013 formulierten Anordnungen (Dispo-Ziffer 2):

- a. die Passagier-Gebühr ist zu sistieren oder substanziell zu reduzieren.
- b. Ein Anreizmechanismus ist zu erarbeiten, der es erlaubt, Investitionen in neue Luftfahrzeuge finanziell zu fördern, falls deren Lärmimmissionen im Vergleich mit dem bisher für dieselben Operationen deutlich tiefer sind.

Beide Forderungen sind unterdessen rechtswirksam umgesetzt. Entgegen dem Antrag der Fluggesellschaft EI Al und des BAR gibt es keine neuen Entwicklungen, die dazu veranlassen würden, auf diesen Entscheid zurückzukommen.

39. Ebenfalls nicht vom Urteil des BVGer betroffen ist die nachfolgende, in der Verfügung des BAZL vom 7. Januar 2013 formulierte Anordnung (Dispo-Ziffer 3): *«Bei der der Revision der Flugbetriebsgebühren für die übernächste Gebührenperiode nach Artikel 10 FGV hat die Flughafen Zürich AG das bestehende Lärmgebührenmodell zu überprüfen und Vorschläge zu erarbeiten, wie dessen Effektivität im Lichte des technologischen Fortschritts zusätzlich gesteigert werden kann. Lassen sich diese Vorschläge im Rahmen der übernächsten Gebührenperiode noch nicht umsetzen, ist zu diesem Zeitpunkt mindestens eine Neueinteilung der Lärmklassen zu überprüfen»*. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung bei der Einführung des überarbeiteten Lärmgebührenmodells wird diese Anordnung durch die Dispo-Ziffern 3 und 4 der vorliegenden Verfügung ersetzt.

## 2.2 Beurteilung der beantragten Tagesrand- und Nachtzuschläge

40. Die Beurteilung der beantragten Tagesrand- und Nachtzuschläge erfolgt auf Basis des Gutachtens von Dr. Andreas Wittmer vom 31. August 2018 unter Berücksichtigung der Forderungen des BGer (siehe Ziffer 36) und des BVGer (siehe Ziffer 37). Wie nachfolgend gezeigt wird, ist das Gutachten in seinen Grundaussagen schlüssig. Vor diesem Hintergrund ist eine Nachbearbeitung der Studie, wie u.a. von der Region Ost explizit gewünscht, nicht notwendig.

41. In Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben und dem erwähnten Urteil des BVGer erfolgt die Beurteilung der Tagesrand- und Nachtzuschläge zunächst in Bezug auf ihre Lenkungswirkung. Diesbezüglich kann zwischen zwei Lenkungszielen bzw. Verhaltensänderungen unterschieden werden (siehe Kapitel 5.1.5 des Gutachtens):

- Zeitliche Lenkungswirkung (siehe ab Ziffer 45): die zeitliche Verlagerung von Flügen aus den Tagesrand- und Nachtzeiten (strukturelle Lenkung) und die Vermeidung von (insbesondere spät-abendlichen) Verspätungen (taktische Lenkung).
- Lenkungswirkung in Bezug auf das eingesetzte Material (siehe ab Ziffer 86): die Verwendung von möglichst leisen Flugzeugen zu den Tagesrand- und Nachtzeiten.

Die Erreichung dieser zwei Lenkungsziele ist im Grundsatz nur dann möglich, wenn ein Substitut vorhanden ist und die Preiselastizität gross genug ist.

42. Die in Ziffer 41 erwähnten Lenkungsziele gehen auch aus den relevanten Grundlegendokumenten des Bundes hervor, u.a.:

- Luftfahrtpolitischer Bericht der Schweiz (LUPO 2016, S. 1889): *«Die Gebührengestaltung der Flughäfen muss die unterschiedlich hohe Lärmerzeugung von Flugzeugen berücksichtigen. Die Tarife der Gebühren sind so ausgestaltet, dass auf den Schweizer Flughäfen eher lärmarme Flugzeuge zum Einsatz kommen. Zudem verlangen Flughäfen Lärmzuschläge für Flugzeuge, die in sensiblen Nachtstunden landen und starten.»*
- Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Objektblatt für den Flughafen Zürich vom 23. August 2017 (S.20): *«Der Betrieb des Flughafens ist auf folgende Zeiten beschränkt: Tagbetrieb 06:00 bis*



*22:00 Uhr, Nachtbetrieb bis 23:00 Uhr. In dieser Zeit ist der Flugbetrieb zu gewährleisten. Verspätete Starts und Landungen sind bis 23:30 Uhr ohne besondere Bewilligung zuzulassen. Die Flughafenhalterin unternimmt zusammen mit der Flugsicherung und den Fluggesellschaften jedoch alle betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Anstrengungen, um solche Verspätungen zu verringern.»*

43. Neben den in Ziffer 41 erwähnten Lenkungszielen bzw. der Verhaltensänderung verlangt das BVGer die Prüfung der betrieblichen Konsequenzen bei der Erhebung von lenkungswirksamen Zuschlägen. Bei einer Gefährdung des Netzwerkbetriebes wäre sodann zu prüfen, ob die dafür entscheidenden Flüge von den erhöhten Zuschlägen ausgenommen werden können. Dieser Prüfungsauftrag basiert auf der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Hubbetriebs am Flughafen Zürich, die in den relevanten Grundlegendokumenten des Bundes festgehalten ist:

- Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Objektblatt für den Flughafen Zürich vom 23. August 2017 (S.20): *«Der Flughafen Zürich ist ein Landesflughafen. Er soll Voraussetzungen schaffen, damit die Fluggesellschaften möglichst gute Direktverbindungen in Europa und zu den wichtigen Zentren weltweit anbieten und im Wettbewerb mit ihrer Konkurrenz auf anderen Flughäfen bestehen können. Ein Drehkreuzbetrieb soll möglich sein.»*
- Luftfahrtpolitischer Bericht der Schweiz (LUPO 2016, S. 1859): *«Direkte Luftverkehrsverbindungen in wichtige Handelszentren und ein dichtes Verbindungsnetz in Europa sind eine zentrale Voraussetzung für eine international ausgerichtete Wirtschaft und Gesellschaft. Eine Fluggesellschaft, die das Drehkreuz in Zürich betreibt, ist für die optimale Anbindung unseres Landes unverzichtbar.»*

44. Die von der FZAG beantragten Tagesrand- und Nachtzuschläge sind demnach nicht ausschliesslich bezüglich ihrer Lenkungswirkung zu beurteilen, sondern es muss auch dem Erhalt der Konkurrenzfähigkeit des Netzwerkbetriebs Rechnung getragen werden. Die entsprechende Abwägung wird nachfolgend für die betroffenen Zeitfenster vorzunehmen sein, wobei hubrelevante und nicht-hubrelevante Flüge (zur Definition siehe ab Ziffer 48) einzeln zu betrachten sind.

## 2.2.1 Zeitliche Lenkungswirkung Tagesrand- und Nachtzuschläge während Betriebszeit

### 2.2.1.1 Allgemein

45. Im seinem Gutachten vom 31. August 2018 geht Dr. Andreas Wittmer auf die Frage ein, wie hoch die Gebühren theoretisch angesetzt werden müssen, um eine strukturelle bzw. taktische Lenkung zu erreichen (siehe Kapitel 5.1.6 des Gutachtens). Er kommt in Kapitel 8.2.2 zum Schluss, dass sich eine nachhaltige, strukturelle Lenkungsgebühr, welche Verschiebungen von geplanten Flügen zu Tagesrand- und Nachtzeiten erreichen möchte, an der durchschnittlichen Marge eines Fluges orientieren sollte. Die Gebühr dürfe in diesem Kontext weder irrelevant sein, noch die gesamte Marge konsumieren. In Bezug auf eine taktische Lenkungsgebühr hält der Gutachter fest, dass diese einen guten Teil der Gewinnmarge abschöpfen oder die Gewinnmarge in sehr persistenten Fällen auch geringfügig übersteigen dürfe (siehe Kapitel 8.2.3). Basierend auf den Zahlen der SWISS hat der Gutachter die Deckungsbeiträge bzw. Margen berechnet und damit Bezugsgrössen für die Beurteilung der beantragten Gebühren geschaffen (siehe dazu nachfolgende Tabelle aus Kapitel 5.2.3 des Gutachtens):

**Tabelle 16: Durchschnittliche Margen pro Flug nach Fluggerät**

A320 (Kurzstrecke)	A330/A340 (Langstrecke)	B777 (Langstrecke)
ca. 800 CHF	ca. 7'000 - 8'000 CHF	ca. 10'000 CHF

Das BAFU erwähnt in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, die Lärmgebühren ins Verhältnis zu den übrigen flugzeug- und passagierabhängigen Gebühren zu setzen, dies sowohl für den Flughafen Zürich als auch für die übrigen europäischen Flughäfen. Damit könnte eine weitere Bezugsgrösse geschaffen werden. Dazu ist zu sagen, dass das Benchmarking von Flughafenengebühren aufgrund unterschiedlicher Systeme und rechtlicher Grundlagen äusserst komplex ist (siehe dazu die in Anhang



3 der FGV aufgeführten Bestimmungen zur Durchführung von Vergleichsstudien). Vor diesem Hintergrund ist es als sinnvoll zu erachten, dass der Gutachter lediglich ein Benchmarking in Bezug auf die Lärmgebühren bzw. Lärmzuschläge durchführt.

46. In seiner Stellungnahme zum Gutachten vom 5. November 2018 kritisiert das BAFU, dass die vom Gutachter hergeleitete Marge pro Flug (rund 5%) im Widerspruch zu der in der NZZ vom 31. Juli 2018 erwähnten EBIT-Marge der SWISS im ersten Halbjahr 2018 liege (12.8%). Dazu ist zu sagen, dass die jüngsten ausserordentlich guten Ergebnisse der SWISS nicht als Bezugsgrösse für die Beurteilung des Lärmgebührenmodells verwendet werden sollten. Zwar ist die Einschätzung zu teilen, dass die aktuellen Entwicklungen der Geschäftszahlen der SWISS als positiv zu beurteilen sind. Allerdings unterliegen die Geschäftsmodelle der internationalen Flugbetriebe grossen konjunkturellen Schwankungen, was sich auch in der vergangenen Entwicklung der EBIT-Margen der SWISS zeigt (z.B. 2014: 6.5%, 2013: 5.1%, 2012: 4.2%). Ferner wies die SWISS für das erste Quartal 2019 eine EBIT-Marge von 3.6% aus. Im Weiteren sollten die verwendeten Benchmarks nicht im Widerspruch zu branchenüblichen Werten liegen. Die International Airline Transport Association (IATA) berechnet bzw. prognostiziert periodisch die durchschnittliche EBIT-Marge europäischer Fluggesellschaften<sup>1</sup>. Diese liegen in den Jahren 2013 – 2019 zwischen 2% und maximal 6.9%. Für das Jahr 2019 wird ein Wert von 5.6% erwartet. Die vom Gutachter hergeleitete Marge von rund 5% ist vor diesem Hintergrund als angemessen zu beurteilen.

47. Zu den Tagesrand- und Nachtzuschlägen halten verschiedene Lärmschutzverbände und vom Lärm betroffene Städte / Regionen fest, dass die beantragten Tarife zu gering seien, um eine Lenkungswirkung erzeugen zu können. Zudem seien die Tarife für die Flüge während der Nachtruhe nach 23:00 Uhr so anzusetzen, dass es sich für eine Fluggesellschaft unter keinen Umständen lohnt, zu diesen Zeiten einen Flug durchzuführen. Dies wird nachfolgend für hubrelevante Flüge zu untersuchen sein.

### **2.2.1.2 Hubrelevante Flüge**

#### *a) Beurteilung Entlastungsmechanismus für hubrelevante Flüge*

##### *Definition hubrelevanter Flüge*

48. Wie unter Ziffer 43 aufgeführt, ist gemäss BVGer zu untersuchen, ob die für die Funktion des Flughafens Zürich als Hub entscheidenden Flüge (nachfolgend hubrelevante Flüge genannt) von einer weiteren Erhöhung der Start- und Landezuschläge ausgenommen werden müssen. Zunächst ist zu klären, welche Flüge überhaupt als hubrelevant bezeichnet werden können.

49. Der Gutachter definiert einen Hubflughafen als einen Flughafen, der durch eine beheimatete Netzwerkfluggesellschaft oder eine Allianz von Fluggesellschaften einen Drehkreuzbetrieb anbietet. Hubrelevante Flüge sind diejenigen Flüge, welche an einem Hubflughafen Umsteigeverkehr generieren. Die Hubrelevanz pro Flug hängt grundsätzlich von der Anzahl Umsteigepassagiere ab (siehe dazu Kapitel 2.3 des Gutachtens).

50. Im Rahmen des Lärmgebührenmodells beantragt die FZAG die Einführung eines Entlastungsmechanismus für hubrelevante Flüge bzw. Fluggesellschaften. Dieser Mechanismus ist wie folgt ausgestaltet (siehe auch Beilage 1, S. 10):

---

<sup>1</sup> Siehe:

<https://www.iata.org/publications/economics/Pages/index.aspx?menu=Outlook&cat=Industry%20Economic%20Performance>  
(abgerufen am 9. April 2019).

**Entlastungsmechanismus für Jetflugzeuge:**

Die Flughafen Zürich AG entlastet auf Antrag und unter den folgenden Voraussetzungen Fluggesellschaften mit Relevanz für den Drehkreuzbetrieb am Flughafen Zürich:

- Die Fluggesellschaft betreibt während der Tagesrand- und Nachtstunden Passagierflüge (CATY 10) am Flughafen Zürich. Hierbei müssen die geplante und die tatsächliche Abflug- oder Ankunftszeit zwischen 21:00:01 und 07:00:00 LT liegen.
- Die Nonstop-Flugdistanz des betreffenden Fluges vom Herkunfts- bzw. Zielflughafen zum Flughafen Zürich muss mindestens 5'000 km betragen.
- Der jährliche Sitzladefaktor (SLF) der betreffenden Fluggesellschaft während den Tagesrand- und Nachtstunden muss grösser sein als der SLF von allen Fluggesellschaften am Flughafen Zürich während dieser Zeiten.

Falls die Fluggesellschaft die Kriterien des Entlastungsmechanismus erfüllt, wird ihr die Mehrbelastung durch die erhöhten Tagesrand- und Nachtzuschläge zurückerstattet.

Die Rückerstattung erfolgt nur für Flüge, deren geplante und tatsächliche Abflug-, beziehungsweise Ankunftszeit zwischen 21:00:01 und 23:00:00 oder 06:00:01 und 07:00:00 LT liegen.

Die Höhe der Rückerstattung definiert sich als die Differenz zwischen den tatsächlich gezahlten Lärmgebühren während Tagesrand- und Nachtstunden und den hypothetischen Lärmgebühren während Tagesrand- und Nachtstunden, die gezahlt worden wären, wenn das am 31.12.2014 gültige Lärmgebührenmodell auf die Flugbewegungen der betreffenden Gesellschaft im betreffenden Jahr angewendet worden wäre:

Dieser Entlastungsmechanismus steht allen Fluggesellschaften offen, wobei grossmehrheitlich das Netzwerk der SWISS (inklusive Edelweiss) entlastet würde. Gemäss Eingabe der FZAG vom 13. April 2017 kommt der Entlastungsmechanismus zu rund 98% dem Hubcarrier zugute.

51. Die genannte Definition der FZAG ist für den Gutachter im Grundsatz nachvollziehbar (siehe Kapitel 8.1.1 des Gutachtens). Für ein Netzwerk sind neben den Langstreckendestinationen auch die Kurzstreckendestinationen relevant (Zubringerflüge).

52. Aus der Sicht des Gutachters wäre jedoch als weiteres relevantes Kriterium zu ergänzen, dass in den Flügen ein relevanter Anteil an Passagieren Umsteigepassagiere sein müssen. Er stellt dazu in Kapitel 8.1.1 einen durchschnittlichen erforderlichen Umsteigeranteil von 10% zur Diskussion. Auch das BAFU ist der Meinung, dass Flüge ohne oder mit wenigen Umsteigepassagieren nicht entlastet werden dürften (Stellungnahme BAFU vom 5. November 2018). Die FZAG vertritt die Auffassung, dass mit den Zubringerflügen in erster Linie die Auslastung der Interkontinentalflüge sichergestellt werden soll. Die Auslastung der Interkontinentalflüge werde sodann durch das Kriterium des Sitzladefaktors berücksichtigt. Ein zusätzliches Kriterium eines minimalen Transferanteils würde die Fluggesellschaften dazu bewegen, ihre Flugplanung auf das Generieren eines Transferanteils von 10% auszurichten, was in lärmrelevanter Hinsicht falsche Anreize setze und nicht zwingend zur Auslastung der Interkontinentalflüge beitragen würde.

53. Der FZAG ist zuzustimmen, dass der volkswirtschaftliche Nutzen des Hubbetriebs insbesondere auf den direkt angebotenen Langstreckendestinationen beruht. Grundvoraussetzung für eine Entlastung ist deshalb korrekterweise der Betrieb einer Langstreckendestination während den relevanten Zeiten. Dies entspricht auch der Vorgabe des LUPO 2016 (siehe Ziffer 43) und den Erwägungen des BVGer (A-769/2013, E. 7.5.3.1). Ergänzend ist festzuhalten, dass es nur sehr wenige Langstreckendestinationen gibt, die von Zürich aus rentabel ohne Hubbetrieb bzw. Umsteigeverkehr betrieben werden können (LUPO 2016, S. 1900).

54. Direkte Verbindungen zu Langstreckendestinationen sind nur möglich, wenn diese gut ausgelastet sind und damit rentabel betrieben werden können. Dieses Ziel wird mit den drei von der FZAG definierten Kriterien (siehe Ziffer 50) ausreichend abgebildet. Hingegen sollte der konkret realisierte Umsteigeranteil auf den Zubringerflügen nicht im Vordergrund stehen. Im Rahmen des Entlastungsmechanismus würde ein Mindestanteil von Umsteigepassagieren bei den Zubringerflügen potentiell einen Anreiz zur Generierung von innereuropäischem Umsteigeverkehr schaffen. Primäres Ziel des Drehkreuzbetriebs am Flughafen Zürich ist jedoch, wie erwähnt, die Aufrechterhaltung einer gros-

sen Anzahl von interkontinentalen Direktverbindungen und nicht generell die Generierung von Umsteigeverkehr. Entgegen dem Diskussionsvorschlag des Gutachters ist deshalb kein minimaler Anteil von Umsteigepassagieren vorzusehen.

55. Einige Fluggesellschaften haben vorgebracht, dass die gewählte minimale Flugdistanz von 5'000 km nicht auf objektiven Kriterien basiere. Diese Grenze ist jedoch nicht willkürlich gewählt. Dieselbe Grenze wird mit Bezug zum Lärmschutz auch in Artikel 39a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) verwendet.

56. Aus diesen Gründen ist der dem Entlastungsmechanismus gemäss Antrag der FZAG zugrunde liegenden Definition hubrelevanter Flüge zuzustimmen. Wie es sich um die Notwendigkeit der lärmgebührenmässigen Entlastung solcher Flüge verhält, wird nachfolgend genauer zu untersuchen sein.

#### *Entlastung hubrelevanter Flüge*

57. Der Gutachter analysiert das Wellensystem der SWISS ausführlich (siehe Kapitel 2.3.4 und 2.6 des Gutachtens). Die Definition einer Welle ist demnach ein Zeitfenster, in welchem hubrelevante Flüge ankommen, Passagiere austauschen und wieder abfliegen. Die Konkurrenzfähigkeit einer Netzwerkfluggesellschaft hängt entscheidend von der Anzahl möglicher Wellen pro Tag ab. Die SWISS betreibt am Flughafen Zürich ein 6-Wellen-System und nutzt dabei die regulären Betriebszeiten des Flughafens Zürich aus (geplante Flüge von 6:00 bis 23:00 Uhr und Verspätungsabbau von 23:00 bis 23:30 Uhr). Dieses 6-Wellen-System ermöglicht es der SWISS, zeitlich konkurrenzfähige Umsteigeverbindungen anzubieten und ihre Flotte möglichst optimal auszunutzen. Wie Abbildung 5 des Gutachtens illustriert, ist der zeitliche Handlungsspielraum innerhalb des 6-Wellen-Systems gering. Der Gutachter hält diesbezüglich in Kapitel 5.3.6 Folgendes fest: *«Im Fall von Zürich würde eine derartige Verschiebung respektive de-facto Aufhebung der Abendwelle ein massives Hindernis für den Hubbetrieb darstellen, da anhand der dargelegten Analyse geschlossen werden darf, dass das Wellensystem gegenwärtig optimal alloziert und komprimiert ist, sodass ein Eingriff eine grosse Änderung der Netzwerkstruktur auslösen würde. Entsprechend müsste mit einer starken Reduktion der Konnektivität des Hubs, d.h. des Angebots an Flugdestinationen und Frequenzen, gerechnet werden.»* Unter anderem wäre damit zu rechnen, dass die SWISS bzw. Lufthansa einen Teil ihrer Flugzeuge an andere Lufthansa-Standorte mit grosszügigeren Öffnungszeiten verschieben würde, bei denen der Betrieb eines (mindestens) 6-Wellen-Systems weiterhin möglich wäre.

58. Das BVGer stellt den eingeschränkten Spielraum des Drehkreuzbetriebes nicht in Abrede (A-769/2013, E. 7.5.3): *«Der Drehkreuzbetrieb am Landesflughafen Zürich beruht auf einem ausgeklügelten System von sechs Wellen, in denen Kurz-, Mittel- und Langstreckenflugzeuge so aufeinander abgestimmt sind, dass die Passagierströme optimal geführt werden (vgl. zum Ganzen: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 20. Dezember 2009 E. 30.6.2). Dieses System ist ausgesprochen kompliziert und bietet nur wenig Spielraum für Flugplanänderungen.»* Ergänzend sei hier zudem der Beschrieb des Netzwerkbetriebs im LUPO 2016 (S. 1900) erwähnt: *«Das Drehkreuzsystem bildet aus ökonomischer Sicht ein Ganzes, das nicht punktuell eingeschränkt werden kann. Wenn einige von Swiss und ihren Codeshare-Partnern betriebene Langstreckenverbindungen nicht mehr rentieren, verliert das gesamte Netz seine Rentabilität. In einem solchen Fall muss die Gesellschaft ihr Geschäftsmodell von Grund auf überarbeiten und das Netz einschneidend verkleinern. Bei einer Aufgabe des Drehkreuzbetriebs ab Zürich durch die Swiss würde der Markt kaum für adäquate neue Verbindungen sorgen. Wahrscheinlicher ist, dass der Flughafen Zürich ohne Hub-Carrier eine mit Genf vergleichbare Entwicklung nehmen würde, wenn auch im Gegensatz zu Genf die Nachfrage in Zürich zumindest für einige zusätzliche Direktverbindungen sorgen könnte.»*

59. Weiter ist zu berücksichtigen, dass der Flughafen Zürich bei den Betriebszeiten die ungünstigsten zeitlichen Rahmenbedingungen für eine Netzwerkfluggesellschaft von allen wichtigen europäischen Flughäfen bietet. So verfügen unter anderem die übrigen grossen Lufthansa-Drehkreuze alle über grosszügigere Betriebszeiten (Frankfurt, München, Wien, Brüssel). Dem Hub-Carrier entsteht dadurch bereits ein erheblicher Wettbewerbsnachteil. Der Gutachter hält diesbezüglich zudem fest,



dass die Hauptwellen die Reisebedürfnisse der wichtigen Geschäftsreisenachfrage im Europaverkehr aus dem Standort Schweiz nur bedingt erfüllen; nachfragegerecht sollten Flüge eher ab 5:00 Uhr ankommen und ab 6:00 Uhr abfliegen dürfen (Kapitel 2.6 des Gutachtens).

60. Zusammenfassend ist deshalb festzuhalten, dass eine zeitliche Komprimierung des Drehkreuzbetriebs unweigerlich zu einer erheblichen Re-Dimensionierung des Hubbetriebs und einem Verlust an direkt angeflogenen Langstreckendestinationen führen würde. Der Spielraum für die zeitliche Lenkungswirkung von Lärmgebühren in Bezug auf den Drehkreuzbetrieb am Flughafen Zürich ist aus diesen Gründen erheblich eingeschränkt.

61. Der Entlastungsmechanismus wird von verschiedenen Lärmschutzorganisationen abgelehnt, da die lenkende Wirkung auf hubrelevante Flüge untergraben werde. Weiter gehe aus den Erwägungen des BVGer nicht hervor, dass die Interessen des Hubbetriebs gegenüber den Interessen der lärmgeschädigten Bevölkerung stärker zu gewichten seien, u.a. sei der Hubbetrieb aus volkswirtschaftlicher Perspektive zu beurteilen und nicht aus betriebswirtschaftlicher Perspektive der Lufthansa-Gruppe.

62. Der Forderung nach einer Streichung des Entlastungsmechanismus ist, neben den bereits gemachten Erwägungen, entgegenzuhalten, dass dessen Ausgestaltung sowohl die Interessen des Lärmschutzes als auch diejenigen des Hubbetriebs berücksichtigt. Einerseits soll der Hubbetrieb zu den Betriebszeiten nicht lenkungsunwirksam verteuert werden. Andererseits werden für Starts nach 23:00 Uhr Zuschläge beantragt, die europaweit zu den höchsten gehören (siehe dazu Kapitel 4.4 des Gutachtens und die nachfolgenden Überlegungen unter d). Die Konkurrenzfähigkeit des Hubbetriebs in Zürich steht damit besonders nach 23:00 Uhr nicht im Fokus, sondern eben das Schutzbedürfnis der betroffenen Bevölkerung.

63. Vor diesem Hintergrund ist der von der FZAG beantragte Entlastungsmechanismus für Flüge im Grundsatz berechtigt, da von einer weiteren Erhöhung der Lärmgebühren keine (zusätzliche) Lenkungswirkung bzw. Komprimierung des Flugplans zu erwarten ist, ausser die Gebühren würden prohibitiv hoch angesetzt. Wie nachfolgend noch detaillierter gezeigt wird, würde eine Erhöhung der Zuschläge für hubrelevante Flüge bis 23:00 Uhr und von 6:00 bis 7:00 Uhr ausschliesslich zu einer Verschlechterung der Konkurrenzfähigkeit der Netzwerkfluggesellschaft führen, ohne dabei Lenkungswirkung zu erzielen. Eine solche Massnahme ist angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Hubbetriebs weder sinnvoll noch verhältnismässig.

*b) Beurteilung der Lenkungswirkung der Zuschläge von 6:00 bis 7:00 Uhr*

64. Die Morgenwelle der SWISS zeichnet sich durch minimale Umsteigezeiten und eine sehr hohe Frequenz von Abflügen aus. Dies deutet darauf hin, dass die Welle so dicht wie möglich geplant ist und nicht weiter komprimiert werden kann. Ebenso erscheint es aufgrund der knappen Umsteigezeiten nicht möglich, die Welle weiter zu expandieren ohne den Folgebetrieb während des Tages zu tangieren (siehe Kapitel 5.2.4 des Gutachtens). Festzuhalten ist zudem, dass der ankommende Verkehr der Morgenwelle der SWISS durchgehend einen hohen Transferanteil ausweist (siehe Tabelle 19 des Gutachtens) und damit in jedem Fall als hubrelevant zu bezeichnen ist.

65. Dem Gutachter ist zuzustimmen, dass die erste Welle kaum als Ganzes verschoben werden kann, ohne das Wellensystem zu gefährden. Von einer weiteren Erhöhung der Zuschläge ist demzufolge keine Lenkungswirkung zu erwarten. Diese würde erst mit einer prohibitiven Höhe erreicht, was faktisch mit einer Betriebseinschränkung gleichzusetzen wäre und in jedem Fall eine Gefährdung des Hubbetriebs darstellen würde. Gegen die Anwendung des Entlastungsmechanismus für die hubrelevanten Flüge zwischen 6:00 bis 7:00 Uhr ist vor diesem Hintergrund nichts einzuwenden.

c) Beurteilung der Lenkungswirkung der Zuschläge von 21:00 bis 23:00 Uhr

66. Die Zuschläge von 21:00 bis 23:00 Uhr sind sowohl auf ihre strukturelle (zeitliche Verschiebung geplanter Flüge) als auch auf ihre taktische Lenkungswirkung (Vermeidung von Verspätungen) zu untersuchen.

67. In Bezug auf die strukturelle Lenkung ist grundsätzlich auf die Analyse unter a) zu verweisen. Die detaillierte Analyse der An- und Abflüge von 21:00 bis 23:00 Uhr lässt ebenso darauf schliessen, dass die Abendwelle nicht mittels früheren Zeitenlagen für ankommende Flüge verbreitert oder vorgezogen werden kann (siehe Kapitel 5.2.6.2 des Gutachtens). Von einer weiteren Gebührenerhöhung für die Zeit von 21:00 bis 23:00 Uhr ist deshalb, analog zu den Zuschlägen am Morgen, keine strukturelle zeitliche Lenkungswirkung zu erwarten. Eine Lenkungswirkung würde wiederum erst mit einer prohibitiven Höhe der Lärmgebühren erreicht. Während die frühen Zuschläge (21:00 bis 22:00 Uhr) gemäss Gutachter in erster Linie in Bezug auf die beschriebene strukturelle Lenkung relevant sind, kommt bei den Zuschlägen zwischen 22:00 und 23:00 Uhr aufgrund von in diese Zeit fallenden verspäteten Ankünften auch ein taktisches Element hinzu. Der Gutachter hält dazu Folgendes fest (Kapitel 5.2.6.4): *»Hieraus lässt sich folgern, dass die mittleren Abendzuschläge selbst zwar für hubrelevante Flüge sowohl taktisch wie auch strukturell kaum Bedeutung haben, deren Lenkungswirkung aber durch die späten Zuschläge und Irregularity-Kosten im Sinne von taktischen Verspätungskosten aber repliziert oder gar überstiegen wird.«* Vor diesem Hintergrund ist die beantragte Gebührenhöhe für hubrelevante Flüge bzw. der Entlastungsmechanismus für hubrelevante Flüge von 21:00 bis 23:00 Uhr zu genehmigen.

d) Beurteilung der Lenkungswirkung der Zuschläge von 23:00 bis 23:30 Uhr

68. Die Zuschläge von 23:00 bis 23:30 Uhr sind ausschliesslich auf ihre taktische Lenkungswirkung zu analysieren, da in dieser Zeit keine Flüge geplant werden dürfen (siehe Kapitel 5.2.6.4 des Gutachtens). Dazu ist zunächst festzuhalten, dass bei praktisch allen eingehenden Flügen der Abendwelle der SWISS Ankunftsverspätungen beobachtet werden können, welche aufgrund von aufaddierten Verspätungen während des Tages entstehen (siehe Kapitel 5.3.2.2 des Gutachtens). Diese Verspätungssituation führt letztlich dazu, dass insbesondere viele Langstreckenflüge der SWISS nicht rechtzeitig starten können und zu einem erheblichen Teil erst zwischen 23:00 bis 23:30 Uhr abgewickelt werden. Dies insbesondere deshalb, weil die Umsteiger, welche mit den abendlichen Europazubringern anreisen, für sämtliche ausgehenden Flüge der Abendwelle äusserst relevant sind (siehe Kapitel 5.2.6.3 des Gutachtens).

69. Verspätungen liegen nicht in jedem Fall im Einflussbereich der Fluggesellschaft. Der Gutachter weist denn auch darauf hin, dass der Urheber einer Verspätung mitunter schwer ermittelbar ist (siehe Kapitel 5.1.3.3 des Gutachtens). Beispielsweise sind extreme Wetterverhältnisse oder die Überlastung der Flugsicherung bzw. von Flughäfen nicht von den Fluggesellschaften beeinflussbar. Die SWISS weist in ihrer Stellungnahme vom 5. November 2018 darauf hin, dass ein enormer Ressourceneinsatz notwendig wäre, um auszuschliessen, dass exogene Faktoren die Pünktlichkeit der letzten Abflüge beeinflussen (10-15 Flugzeuge müssten als Reserve bereitstehen). Der SWISS ist zuzustimmen, dass eine solche Reservebildung die Produktivität der Flotte in einer nicht konkurrenzfähigen Weise senken würde. Aus den dargelegten Gründen wird deutlich, dass die Lenkungswirkung von Lärmgebühren auch nach 23:00 Uhr begrenzt ist. Im Weiteren ist der Hub-Carrier aus Reputationsgründen darauf angewiesen, in Ausnahmefällen auch nach 23:00 Uhr fliegen zu können. Prohibitiv hohe Gebühren nach 23:00 Uhr würden dazu führen, dass SWISS die betreffenden Flüge immer vor Ablauf dieser Uhrzeit durchführen müsste und Passagiere, welche diese Anschlussflüge aufgrund verspäteter Ankünfte nicht mehr erreichen können, in Zürich übernachten müssten. Eine solche Regelung würde schliesslich auch im Widerspruch zur gemäss geltendem Betriebsreglement des Flughafens Zürich vorgesehenen Nutzung der Zeitspanne von 23:00 bis 23:30 Uhr für den Verspätungsabbau stehen (Artikel 12 Anhang 1 des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich, Stand 1. Dezember 2017).

70. Auf der anderen Seite ist der Fluglärm in der Zeit nach 23:00 Uhr für die Anwohnerinnen und Anwohner besonders belastend. Im Gegensatz zur Zeitspanne von 6:00 bis 23:00 Uhr dürfen nach 23:00 Uhr keine Flüge geplant werden. Dennoch zeigte zuletzt das Lärmmonitoring 2017 des Flughafens Zürich, dass der genehmigte Lärm in der zweiten Nachtstunde (also von 23:00 bis 24:00 Uhr) teilweise wesentlich verletzt wird. Dies ist in erster Linie auf die verspäteten Abflüge der letzten Langstreckenabflüge der SWISS zurückzuführen.

71. Vor diesem Hintergrund ist der Handlungsbedarf nach 23:00 Uhr nicht zu bestreiten. Da die Verspätungen nach 23:00 Uhr, wie erwähnt, nicht in jedem Fall im Einflussbereich der Fluggesellschaften liegen, ist die Situation mit Lärmzuschlägen alleine aber nicht zu lösen. Am Flughafen Zürich wird deshalb laufend an Massnahmen gearbeitet, um diese nicht-gesetzeskonforme Situation zu lösen. Zudem hat das BAZL mit Verfügung vom 23. Juli 2018 die für die Zuweisung von Zeiträumen (Slots) ab dem Flugplan Sommer 2019 massgebende deklarierte Kapazität des Flughafens begrenzt (für Landungen ab 21:00 Uhr auf maximal 32 pro Stunde, für Landungen ab 22:00 Uhr auf maximal 24 pro Stunde, für Starts ab 22:20 Uhr auf maximal 11 pro Stunde). Neben diesen Massnahmen sollen die Lärmgebühren einen zusätzlichen Anreiz schaffen, um die operationellen, ressourcenmässigen und taktischen Massnahmen soweit möglich zu maximieren und verspätete Abflüge zu vermeiden. Die Analyse des Gutachters schliesst nicht aus, dass hier für den Hub-Carrier ein gewisser Spielraum besteht (Kapitel 5.2.7.5 des Gutachtens): *«Folglich kann an dieser Stelle vermutet werden, dass ein Flugbetrieb mit einer grosszügigeren Ressourcenallokation die Verspätungen der ankommenden Flugzeuge reduzieren könnte, wodurch sich auch die Verspätungen der abgehenden Langstrecken und die Irregularitätskosten für verpasste Anschlüsse reduzieren lassen müssten.»*

72. Die Gebühren sind dabei so festzusetzen, dass sie eine höhere taktische Lenkungswirkung erreichen, ohne dabei den Hubbetrieb zu gefährden. Würde der Entlastungsmechanismus auch nach 23:00 Uhr zur Anwendung kommen, würde der Zuschlag für ein zwischen 23:00 und 23:30 Uhr startendes Langstreckenflugzeug der SWISS (Boeing 777 / Airbus A340) 800 CHF betragen. Es ist davon auszugehen, dass dieser Betrag nicht ausreicht, um den Hub-Carrier zu zusätzlichen Massnahmen zur Verspätungsvermeidung zu motivieren. Beantragt ist hingegen, dass der Entlastungsmechanismus nach 23:00 Uhr nicht zur Anwendung kommt und damit für das erwähnte Langstreckenflugzeug ein Zuschlag von 3'000 CHF zu bezahlen ist. Die Daten unter Ziffer 45 illustrieren, dass dieser Betrag einen erheblichen Teil der Marge eines Langstreckenfluges (7'000 - 10'000 CHF) beansprucht, jedoch ohne dabei eine prohibitive Höhe zu erreichen. Wie in Ziffer 45 ausgeführt hält der Gutachter in Bezug auf eine taktische Lenkungsgebühr fest, dass diese einen guten Teil der Gewinnmarge abschöpfen oder diese in sehr persistenten Fällen auch geringfügig übersteigen darf (siehe Kapitel 8.2.3). Die für die Zeitspanne von 23:00 bis 23:30 Uhr beantragten Zuschläge erfüllen die Anforderung, dass ein wesentlicher Teil der Gewinnmarge abgeschöpft wird. Aufgrund der nachfolgend aufgeführten Einschränkungen (siehe Ziffer 76) ist von einer weitergehenden Abschöpfung abzusehen. Auch der Gutachter hält fest, dass die beantragte starke Progression ab 23:00 Uhr eine wirkungsvolle taktische Lenkungswirkung auf die Verspätung hubrelevanter Flüge nach 23:00 Uhr auslösen dürfte (siehe Kapitel 8.4.2 des Gutachtens). Zudem dürften sich die Zuschläge, gemäss Gutachter, indirekt auch auf die ankommenden Flüge des Hubbetriebs vor 23:00 Uhr auswirken.

73. Im SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich ist im Weiteren festgehalten, dass die Flughafenhalterin zusammen mit der Flugsicherung und den Fluggesellschaften alle betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Anstrengungen unternimmt, um Flugbewegungen zwischen 23:00 und 23:30 Uhr zu vermeiden (siehe Ziffer 42). Die von der FZAG beantragten Zuschläge von 23:00 bis 23:30 Uhr stehen in Übereinstimmung mit diesem Grundauftrag.

74. Der Gutachter analysiert in Kapitel 8.4.4 die Möglichkeit einer abnehmenden Rückerstattung nach 23:00 Uhr, im Vergleich zum beantragten Modell, bei dem die Rückerstattung nach 23:00 Uhr generell entfällt. Er kommt zum Schluss, dass ein solcher Mechanismus, der auch von der SWISS gefordert wird, eine Möglichkeit wäre, um Härtefälle zu dämpfen, bei denen die Verspätung nicht (nur) aufgrund des Verschuldens der Fluggesellschaft entsteht. Die Ausgestaltung sei dabei aber entscheidend, damit die lenkende Wirkung nicht verloren gehe. Zu ergänzen ist, dass die meisten verspäteten hubrelevanten Langstreckenabflüge in der ersten Viertelstunde nach 23:00 Uhr stattfinden. Dem



BAFU (Eingabe vom 5. November 2018) ist zuzustimmen, dass bei einer zeitlichen Staffelung der Rückerstattung die Gefahr einer verminderten Lenkungswirkung besteht und das System noch komplizierter würde.

75. Die SWISS kritisiert im Weiteren den fehlenden Einbezug des Verursacherprinzips. Der Regulator könne diesbezüglich eine Liste von Verspätungsgründen definieren, bei denen die Fluggesellschaft nicht haftet und entsprechend keine Lenkungsabgabe zu entrichten hat. Dies sei insbesondere zwingend bei Gründen, die letztlich mit der Flugsicherheit zu tun haben.

76. Der SWISS ist zuzustimmen, dass nicht alle Verspätungsgründe im Einflussbereich der betroffenen Fluggesellschaften liegen. Vor diesem Hintergrund kann eine nach der Bemessungsgrösse der Marge überhöhte bzw. prohibitive Erhöhung der Tagesrand- und Nachzuschläge denn auch nicht begründet werden, ebenso wenig wie die Forderung nach einer Ressourcenallokation, welche die Pünktlichkeit in jedem Fall garantiert. Ziel der Lärmzuschläge für hubrelevante Flüge nach 23:00 Uhr ist es, die Fluggesellschaften dazu zu bewegen, ihre Möglichkeiten zur Verspätungsvermeidung auszuschöpfen und ihre Wertschöpfungskette diesbezüglich soweit wie möglich zu beeinflussen. Indem die beantragte Gebührenerhöhung nach 23:00 Uhr keine vollständige Abschöpfung der Marge vorsieht, berücksichtigt sie die Tatsache, dass die Fluggesellschaft nicht in jedem Fall für die Verspätung verantwortlich ist. Eine weitergehende Relativierung bzw. die Definition von Ausnahmen ist vor diesem Hintergrund abzulehnen. Ebenso ist selbstverständlich zu verhindern, dass Lärmzuschläge zu sicherheitsrelevanten Fehlanreizen führen. Es bestehen jedoch keinerlei Anzeichen, dass dies hier der Fall sein könnte. Es ist unbestritten, dass bei Fluggesellschaft und Pilot das «Safety-Bewusstsein» an erster Stelle zu stehen hat. Allfällige monetäre Folgekosten dürfen deshalb im Rahmen einer sicherheitsrelevanten Entscheidung ohnehin keine Rolle spielen.

77. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass von der beantragten Gebührenerhöhung von 23:00 bis 23:30 Uhr für hubrelevante Flüge eine zusätzliche Lenkungswirkung zu erwarten ist. Dementsprechend ist in Übereinstimmung mit dem Antrag der FZAG für hubrelevante Flüge nach 23:00 Uhr auch kein Entlastungsmechanismus vorzusehen.

### **2.2.1.3 Nicht-hubrelevante Flüge**

78. Bei den nicht-hubrelevanten Flügen steht ein strukturelles Lenkungsziel im Vordergrund, d.h. die Fluggesellschaften sollen ihre Flüge möglichst nicht zu den Tagesrand- und Nachtzeiten durchführen. Nicht-hubrelevante Fluggesellschaften sind weniger auf die Nutzung dieser Zeiten angewiesen als eine Netzwerkgesellschaft, die ein Wellen-System betreibt. Dementsprechend sieht der Antrag der FZAG für diese Flüge auch keinen Entlastungsmechanismus vor. Nicht-hubrelevante Flüge werden sowohl von in Zürich ansässigen Fluggesellschaften (Flugzeuge in Zürich stationiert) als auch von hubfremden Fluggesellschaften durchgeführt.

79. Zu den Tagesrand- und Nachzuschlägen halten verschiedene Lärmschutzverbände und vom Lärm betroffene Städte / Regionen fest, dass die beantragten Tarife zu gering sind, um eine Lenkungswirkung erzeugen zu können. Zudem seien die Tarife für die Flüge während der Nachtruhe nach 23:00 Uhr so anzusetzen, dass es sich für eine Fluggesellschaft unter keinen Umständen lohnt, zu diesen Zeiten einen Flug durchzuführen. Dies wird nachfolgend für nicht-hubrelevante Flüge zu untersuchen sein.

#### *a) Beurteilung der Lenkungswirkung der Zuschläge von 6:00 bis 7:00 Uhr*

80. Der Gutachter kommt zum Schluss, dass die gegenwärtigen Lärmgebühren insbesondere für die in Zürich stationierten Fluggesellschaften keine Lenkungswirkung entfalten, da eine grosse Zahl von Abflügen vor 7:00 Uhr geplant ist (siehe Kapitel 5.2.5.2 des Gutachtens). Aus Sicht des Gutachters ist die von der FZAG vorgesehene Erhöhung der entsprechenden Tarife deshalb sinnvoll. Der Gutachter kommt zudem zum Schluss, dass die geplante Erhöhung, insbesondere für die Lärmklassen 4 und 5, eher moderat ausfällt (siehe Kapitel 5.2.5.3 und 8.4.1.1 des Gutachtens). Diesem Urteil schliesst sich auch das BAFU an.

81. Vor 7:00 Uhr finden mehrheitlich Starts von in Zürich beheimateten Fluggesellschaften statt, wobei ein Grossteil zum Netzwerk der SWISS gehört. Es sind nur drei Starts von nicht-ansässigen Fluggesellschaften vor 7:00 Uhr geplant (siehe Tabelle 20 des Gutachtens). Festzuhalten ist zudem, dass nach 7:00 Uhr aufgrund der ersten Abflugwelle der SWISS die Slots mehrheitlich besetzt sind und der Spielraum zur Verschiebung von nicht-hubrelevanten Abflügen deshalb gering ist. Der Gutachter hat auf eine Auswertung der nicht-hubrelevanten Ankünfte vor 7:00 Uhr verzichtet. Die FZAG hat sie in ihrer Stellungnahme von 5. November 2018 ergänzend vorgenommen. Die Daten zeigen, dass die Flüge von nicht-hubrelevanten Fluggesellschaften frühestens um 6:25 Uhr landen und damit bereits heute nicht die gesamte Zeitspanne von 6:00 bis 7:00 Uhr ausgenutzt wird.

82. Aufgrund der bereits bestehenden Lenkungswirkung und dem begrenzten Spielraum für weitere Flugverschiebungen auf die Zeit nach 7:00 Uhr ist die beantragte Gebührenerhöhung der FZAG als angemessen zu beurteilen. Ergänzend ist festzustellen, dass die beantragten Zuschläge am Morgen auch im internationalen Vergleich hoch sind (siehe Ziffer 96).

#### *b) Beurteilung der Lenkungswirkung der Zuschläge von 21:00 bis 23:30 Uhr*

83. Aus der Analyse des Gutachters ergibt sich (siehe Tabelle 5 und Kapitel 5.2.8), dass in der Zeit nach 21:45 Uhr nur wenige nicht-hubrelevante Abflüge geplant sind, von denen angenommen werden muss, dass sie nicht durch ihr eigenes Netzwerk an bestimmte Zeiten gebunden sind. Der Gutachter führt in Kapitel 2.2 aus, dass Flüge ab 21:45 Uhr berücksichtigt wurden, da zwischen 21:00 und 21:59 Uhr keine lenkungswirkende Abstufung der Gebühren vorgesehen ist. Nach 22:00 Uhr sind nur noch wenige nicht-hubrelevante Abflüge geplant und nach 22:35 Uhr gar keine mehr. Der Gutachter hat darauf verzichtet, die nicht-hubrelevanten Ankünfte zu analysieren. Das BAZL hat diese Analyse ergänzend vorgenommen. Die Anzahl nicht-hubrelevanter Ankünfte betrug im Sommerflugplan 2018 durchschnittlich lediglich rund 11 Ankünfte pro Tag von 21:00 bis 23:00 Uhr und durchschnittlich weniger als eine Ankunft pro Tag nach 23:00 Uhr. Da bei nicht-hubrelevanten Flügen kein übergeordnetes Schutzinteresse auszumachen ist, ist eine weitere Erhöhung der Lärmzuschläge dennoch erwünscht und sinnvoll, um einen zusätzlichen Anreiz zur Vermeidung von Flügen in den Tagesrand- und Nachtstunden zu schaffen.

84. Nach dem Gesagten ist dem Gutachter zuzustimmen, dass die vorgeschlagene Gebührenerhöhung für nicht-hubrelevante Flüge, die im Gegensatz zu hubrelevanten Flügen bereits ab 21:00 Uhr eine starke Progression zeigt, angemessen ausgestaltet ist und auch tariflich ausreichend ist (siehe Kapitel 5.3.3 des Gutachtens). So wird beispielsweise für den Start eines nicht-hubrelevanten Airbus A320 zwischen 22:00 bis 22:30 Uhr ein Zuschlag von 200 CHF fällig, was einen beträchtlichen Teil der in Ziffer 45 ausgewiesenen Marge ausmacht (800 CHF).

#### **2.2.2 Zeitliche Lenkungswirkung Zuschläge ausserhalb der Betriebszeit (23:30 bis 6:00 Uhr)**

85. Der Flughafen Zürich ist von 23:30 bis 6:00 Uhr grundsätzlich geschlossen (Nachtsperr). Gemäss Betriebsreglement (Stand am 1. Dezember 2017) kann die FZAG bei unvorhersehbaren ausserordentlichen Ereignissen, insbesondere bei schwerwiegenden meteorologischen Verhältnissen, eine Ausnahmegewilligung erteilen (Anhang 1, Artikel 12). Ausgenommen von den Nachtverkehrseinschränkungen sind Notfalllandungen, Rettungsflüge sowie weitere gemäss Bundesrecht auch in der Nacht zugelassene Flüge. Da in der fraglichen Zeit insbesondere Starts soweit wie möglich zu vermeiden sind, spricht nichts gegen eine weitere Erhöhung der Zuschläge für Nacht-Abflüge wie von der FZAG beantragt. Die hohen Gebühren haben in erster Linie Signalwirkung und können eine Fluggesellschaft unter Umständen davon abhalten, bei der FZAG überhaupt eine Genehmigung für einen Start ausserhalb der Betriebszeiten zu beantragen. Im Vergleich dazu sind die Landegebühren in der Nacht vergleichsweise tief. Dies stellt sicher, dass Notfalllandungen in der Nacht nicht unnötig bestraft werden und kein unnötiger Anreiz besteht, in einer Notfallsituation einen entfernteren, aber günstigeren Flughafen anzufliegen. Gegen die von der FZAG beantragten Nachtzuschläge ist aufgrund des Gesagten nichts einzuwenden.

### **2.2.3 Lenkungswirkung Tagesrand- und Nachtzuschläge in Bezug auf das eingesetzte Material**

86. Der Gutachter analysiert die Lenkung in Bezug auf das Material in Kapitel 5.1.5.4. Er identifiziert dabei drei Lenkungswirkungen:

- Ein kurzfristiger Entscheid für den Einsatz eines lärmgünstigeren Flugzeugs wird direkt für einen einzelnen Flug getroffen, wenn eine konkrete Verspätungssituation droht.
- Ein mittelfristiger Entscheid für den Einsatz eines lärmgünstigeren Flugzeugs wird aufgrund von flug- resp. netzplanerischen Überlegungen für eine bestimmte Verbindung getroffen.
- Ein langfristiger Entscheid steht an, wenn es um Investitionen bezüglich einer ganzen Flotte oder von spezifischen Komponenten (v.a. Triebwerke) oder anderer lärmrelevanter Nachrüstungen geht.

87. Der Gutachter führt aus, dass es eine Vielzahl von Faktoren gibt, welche die taktische, strukturelle und strategische Flugzeugwahl bestimmen, u.a. strategische, möglicherweise konzernweit geltende Flotten- und Herstellerentscheide, Kaufpreise und ggf. Flottenrabatte, Reichweiten und Beladungskapazitäten sowie die kurzfristige Verfügbarkeit von Reserveflugzeugen. Der Gutachter vermutet dann auch, dass das materielle Lenkungspotential von Lärmzuschlägen an einem Flughafen vermutlich begrenzt ist (siehe Kapitel 5.1.5.4 des Gutachtens). Ebenso beurteilt er die Abschätzung einer Kausalität als sehr schwierig.

88. Die Tagesrand- und Nachtzuschläge sollen zunächst eine Lenkung in Bezug auf die geplanten Flugzeiten sowie die Vermeidung von Verspätungen haben. Wird ein Flug dennoch durchgeführt, so besteht durch die nach Lärmklassen differenzierten Zuschläge für Starts ein Anreiz, möglichst lärmgünstiges Flugmaterial einzusetzen. In Bezug auf die Starts sind die Unterschiede dabei durchaus beträchtlich (siehe Beilage 1, Seite 9 und 11). Wie in Ziffer 103 dargelegt, ist eine solche Unterscheidung bei Landungen derzeit als nicht sinnvoll zu erachten.

89. Zusammenfassend ist dem Gutachter zuzustimmen, dass es äusserst schwierig ist, die für eine Lenkungswirkung in Bezug auf das Material notwendige Höhe der Tagesrand- bzw. Nachtzuschläge exakt zu bestimmen (siehe Kapitel 5.2.10.4). Aufgrund der erheblichen Tarifunterschiede zwischen den Lärmklassen bei Starts gibt es indes keinen Grund, eine Lenkungswirkung auf das Material per se auszuschliessen. In Bezug auf die in diesem Zusammenhang wichtige Einteilung in die verschiedenen Lärmklassen ist auf Abschnitt B 2.3 zu verweisen.

### **2.2.4 Ex-Post Überprüfung der zeitlichen Lenkungswirkung**

90. Wie das Gutachten der Universität St. Gallen mehrfach erwähnt, ist eine theoretisch-exakte Bestimmung der erforderlichen Gebührenhöhe für eine bestimmte Lenkungswirkung äusserst komplex (siehe dazu u.a. Kapitel 7.3 des Gutachtens). Das Gutachten liefert unter Verwendung einer Kosten-Nutzen-Analyse und eines Benchmarkings eine Einschätzung zur Lenkungswirkung der beantragten Tagesrand- und Nachtzuschläge. Diese Analyse bestätigt die voraussichtliche Lenkungswirkung des Modells, weshalb dieses ex-ante zu genehmigen ist. Dennoch muss das Modell seine Lenkungswirkung in der Praxis beweisen.

91. Die FZAG wird deshalb verpflichtet, zwei Jahre nach Inkrafttreten des Modells einen Bericht über die Lenkungswirkung der Tagesrand- und Nachtgebühren zu erstellen und dem BAZL einzureichen. Dabei sind insbesondere die Lenkungswirkung bezüglich der Verspätungssituation nach 23:00 Uhr und der Anzahl nicht-hubrelevanter Flüge zu den Tagesrand- und Nachtzeiten sowie die Auswirkungen auf das verwendete Flugmaterial darzulegen. Sollte sich erweisen, dass das Modell wider Erwarten keine oder eine ungenügende Lenkungswirkung zeigt, ist im Rahmen des Berichts eine Überarbeitung des Modells zu prüfen. Das Modell ist anschliessend, nach einer allfälligen Überarbeitung, in die darauffolgende Verhandlung der Flugbetriebsgebühren gemäss Artikel 20 Absatz 1 lit. a FGV zu integrieren.



## 2.2.5 Fazit

92. Der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass der Kanton Zürich mit dem Lärmgebührenmodell der FZAG (Antrag vom 28. Juli 2017) einverstanden ist. In seiner Stellungnahme vom 26. September 2018 fordert er die Genehmigung des Antrags der FZAG ohne weitere Anpassungen.

93. Der Gutachter kommt in seinem Fazit (siehe Kapitel 7.2) zu folgendem Schluss: «Die vorgeschlagene Gebührenerhöhung der FZAG vom 28. Juli 2017 erscheint daher nach der Analyse dieser Studie sowohl in ihrer Grössenordnung als auch in ihrer Ausgestaltung als zielführend.» Der Gebührenvorschlag sei zudem geeignet, das noch unzureichende Lenkungspotential insbesondere in Bezug auf die Verspätungssituation zu verbessern, aber gleichzeitig den Hubbetrieb zu schützen.

94. Dem BAFU kommt bei der Beurteilung von Lärmgebühren in Übereinstimmung mit dem Urteil des BVGer (A-769/2013. E.7.5.2) eine grosse Bedeutung zu. Nimmt das BAFU fallbezogen zu einem Problem Stellung, welches in sein Fachgebiet fällt, so dürfen die zuständigen Bundesbehörden darauf abstellen, es sei denn es bestünden Hinweise auf eine unvollständige oder unsorgfältige Abklärung des massgeblichen Sachverhalts.

95. Das BAFU äussert bereits mit Schreiben vom 23. August 2017 sein grundsätzliches Einverständnis mit dem Antrag der FZAG. Es fordert aber die Nachreichung von Unterlagen, welche die lenkende Wirkung von Lärmgebühren und die betrieblichen Konsequenzen für den Hubbetrieb darlegen. Dieser Forderung wurde mit der Erstellung des mehrfach erwähnten Gutachtens nachgekommen. Zudem wird die FZAG verpflichtet, die Lenkungswirkung des Modells auch ex-post zu untersuchen (siehe Abschnitt B 2.2.4).

96. Der Gutachter hat die von der FZAG beantragten Tagesrand- und Nachtzuschläge für Starts einem internationalen Benchmarking unterzogen (siehe u.a. die Zusammenfassung in Kapitel 6.1.1 6.2.1 und 6.3.1 des Gutachtens, Vergleichsbasis Jahr 2017). In Bezug auf die Höhe der Zuschläge am Morgen liegt Zürich an zweiter Stelle verglichen mit denjenigen Flughäfen, die überhaupt einen Zuschlag am Morgen kennen. Weiter sieht das beantragte Modell für die Zeit zwischen 23:00 bis 24:00 Uhr europaweit sehr hohe Zuschläge vor. Zumindest in der vom Gutachter ausgewählten Vergleichsgruppe finden sich für diese Zeitspanne lediglich am Flughafen Paris Charles de Gaulle leicht höhere Zuschläge für die Kurzstreckenflugzeuge Airbus A319 bzw. Airbus 320. Am Flughafen Zürich stehen in dieser Zeitspanne jedoch ohnehin die Langstreckenflugzeuge im Fokus. In der Zeit 22:00 bis 23:00 Uhr liegen die Tarife unter den teuersten Vergleichsflughäfen, im Vergleich zu den günstigsten Flughäfen sind die Zuschläge dennoch meist um ein Mehrfaches höher. Lediglich zwischen 21:00 Uhr und 22:00 Uhr ist Zürich vergleichsweise günstig, wobei festzuhalten ist, dass viele Flughäfen zu dieser Zeit gar keine Lärmzuschläge verlangen. Bei den Nachtgebühren (24:00 bis 6:00 Uhr) sind die beantragten Gebühren wiederum sehr hoch, lediglich London Heathrow wendet noch höhere Tarife an. Vor dem Hintergrund der erheblichen Lärmproblematik von 23:00 bis 24:00 Uhr am Flughafen Zürich ist es sinnvoll, dass die Gebühren zu dieser Zeit auch im internationalen Vergleich am höchsten angesetzt werden.

97. Ergänzend wird auf die unterschiedliche Gebührenbelastung durch die Tagesrand- und Nachtzuschläge und die Tageslärmgebühren des Modells 2013 (in Kraft bis April 2013), des gegenwärtigen Modells (in Kraft seit 1. Mai 2013) und des beantragten Modells hingewiesen. Die untenstehende Tabelle basiert auf Berechnungen der FZAG auf Basis der Verspätungssituation des Jahres 2017. Die Entlastung betrifft mehrheitlich den Hub-Carrier SWISS. Die Daten illustrieren die finanziellen Auswirkungen der beantragten Erhöhung der Tagesrand- und Nachtzuschläge und des Entlastungsmechanismus. Auf Basis der Verspätungssituation 2017 wären die Tagesrand- und Nachtzuschläge mit dem beantragten Modell mehr als doppelt so hoch ausgefallen. Aufgrund der erwarteten Lenkungswirkung des Modells ist davon auszugehen, dass die Entlastung zukünftig ansteigen wird (zunehmende Anzahl vor 23:00 abgewickelter Flüge und abnehmende Anzahl verspäteter, nicht entlasteter Flugbewegungen nach 23:00).

(Mio. CHF auf Basis Flugbewegungen 2017)	Total	Zuschläge Tagesrand / Nacht	Tageslärm- gebühren
Total Modell 2013	6,1	2,2	3,9
Total Modell heute	11,3	4,1	7,2
Total Modell Antrag (Entlastung berücksichtigt)	16,4	9,2	7,2
Entlastung	n.a.	1,5	n.a.

98. Aufgrund obiger Erwägungen ist festzustellen, dass die beantragten Tageslärm- und Nachtzuschläge die massgebenden Forderungen des BGer (siehe Ziffer 36) und des BVGer (siehe Ziffer 37) sowie die einschlägigen gesetzlichen Anforderungen erfüllen. Die beantragten Tagesrand- und Nachtzuschläge werden deshalb genehmigt. Gleiches gilt für den in diesem Zusammenhang beantragten Entlastungsmechanismus. Das Modell ist gemäss den in Abschnitt B 2.2.4 spezifizierten Anordnungen ex-post zu überprüfen.

### 2.3 Tageslärmgebühren und die Einteilung in die Lärmklassen

99. Unbestrittene Hauptproblematik am Flughafen Zürich sind derzeit die Flugbewegungen zu den Tagesrand- und Nachtzeiten. Von grosser Tragweite sind dabei insbesondere die verspäteten Abflüge der Langstreckenflüge nach 23:00 Uhr. Die zweite Nachtstunde zeigt denn auch erhebliche Abweichungen vom genehmigten Lärm (siehe Lärmmonitoringbericht 2017 der FZAG). Im Gegensatz dazu werden die relevanten Grenzwerte während des Tages grossmehrheitlich eingehalten. Gleiches gilt, mit Abstrichen, für die erste Nachtstunde (22:00 bis 23:00 Uhr). Es ist vor diesem Hintergrund nicht zu kritisieren, dass der Antrag der FZAG keine Anpassung der Tageslärmgebühren (ganztätig zu bezahlende Lärmgebühr) vorsieht. Im Fokus des relevanten Urteils des BVGer stehen daher auch die Tagesrand- und Nachtzuschläge (A-769/2013, E. 9), zumal die Lenkungswirkung der Tageslärmgebühren vom BVGer im Grundsatz bestätigt wurde.

100. Ebenso sieht der Antrag der FZAG keine Neueinteilung der Flugzeuge in die verschiedenen Lärmklassen vor. Die letzte Neueinteilung wurde im Jahr 2013 vorgenommen. Aufgrund des heutigen Flottenmix am Flughafen Zürich besteht keine Veranlassung eine sofortige Neueinteilung zu verlangen.

101. Das BAFU kritisiert in seiner Stellungnahme vom 5. November 2018 die Einteilung der Langstreckenflugzeuge in die verschiedenen Lärmklassen, da praktisch alle Langstreckenflugzeuge der Lärmklasse 4 zugeteilt würden. Dem ist entgegenzuhalten, dass nach der aktuellen Klassifizierung die meisten Langstreckenflugzeuge in die Klassen 2 und 3 eingeteilt sind, erst die neusten, in der Regel noch nicht ausreichend verfügbaren Flugzeuge, schaffen es in die Lärmklasse 4. Das BAFU hat bestätigt, dass es sich bei der Einschätzung vom 5. November 2018 um ein Missverständnis handelte. Eine sofortige Anpassung der Lärmkategorien drängt sich deshalb auch aus Sicht des BAFU nicht auf, zumal es die Einteilung der Kurzstreckenflugzeuge nicht kritisiert.

102. Indes ist festzuhalten, dass die (andauernde) Lenkungswirkung der Tageslärmgebühren und der auch für die Tagesrand- und Nachtzuschläge relevanten Einteilung in die Lärmklassen nicht zuletzt von der technologischen Entwicklung abhängt und deshalb periodisch zu überprüfen ist. Die FZAG wird deshalb verpflichtet, die Tageslärmgebühren und die Einteilung in die Lärmklassen im Lichte der technologischen Entwicklung zu überprüfen und, falls notwendig, anzupassen. Aus heutiger Sicht ist zu erwarten, dass der diesbezügliche Handlungsspielraum in den nächsten Jahren kontinuierlich zunehmen wird, u.a. aufgrund der verbreiteten Verfügbarkeit nachweislich leiserer Flugzeuge wie des Airbus A320neo und des Airbus A350.

103. In Bezug auf die Lärmklasseneinteilung fordert das BAFU eine Überprüfung, ob die Lenkungswirkung erhöht werden kann, wenn die Lärmgebühren bei Landungen nicht nur die Tageszeit,

sondern auch die Lärmerzeugung berücksichtigen. Das Lärmgebührenmodell des Flughafens Zürich sieht vor, dass sich die Lärmklasseneinteilung ausschliesslich auf den Startlärm bezieht. Grundsätzlich sind die lärmässigen Unterschiede bei Starts wesentlich grösser als bei Landungen. Dies ermöglicht eine eindeutige Zuteilung in die Lärmklassen. Moderne, verbrauchsarme Flugzeuge verursachen zudem in der Regel beim Start vergleichsweise wenig Lärm- und Schadstoffemissionen. Gleichzeitig muss bei einer Landung, bedingt durch die sehr gute Aerodynamik moderner Flugzeuge, stärker abgebremst werden, was tendenziell eher mehr Lärm verursacht. Aus heutiger Optik ist deshalb von einer ergänzenden Lärmklasseneinteilung aufgrund der Landungen kein Mehrwert zu erwarten, zumal am Flughafen Zürich spätabendliche Starts das grössere Problem darstellen als spätabendliche Landungen. Eine auf dem Landungslärm beruhende Taxe könnte sich sogar negativ auf die Lenkungswirkung bei den Starts auswirken, da sie tendenziell die älteren Flugzeuge bevorzugen würde. Sollte sich aufgrund neuer Entwicklungen an dieser Ausgangslage etwas ändern, ist der heutige Ansatz zu überdenken.

104. Die Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Tageslärmgebühren und der Lärmklasseneinteilung ist parallel und analog zu der gegebenenfalls notwendigen Überarbeitung der Tagesrand- und Nachzuschläge vorzunehmen (siehe Abschnitt B 2.2.4). Die lärmbedingten Kosten bilden dabei keine Obergrenze für die Lärmgebühren. Vielmehr kann der Anteil lärmabhängiger Gebühren auch einnahmeneutral erhöht werden (siehe dazu Abschnitt B 2.4).

## 2.4 Einhaltung Kostendeckungsprinzip

105. Bei der vorliegend zur Anwendung kommenden umfassenden Kostenberechnung gemäss Kapitel 2, Abschnitt 4 FGV sind die Gebühren im Segment Flugverkehr so festzulegen, dass deren Erträge, zuzüglich der Transferzahlung gemäss Art. 34 FGV, über einen bestimmten Zeitraum nicht höher sind als die im gleichen Segment ausgewiesenen Kosten. Diese Regelung wurde indes für die Gesamterneuerung der Flugbetriebsgebühren (inkl. Lärmgebühren) definiert. Wie diese Modalitäten auf den isolierten Gebührentatbestand «Lärmgebühren» angewendet wird, ist nachfolgend festzulegen.

106. Die FZAG verwendet die Einnahmen aus den Lärmgebühren derzeit im Rahmen einer Vorfinanzierung gemäss Artikel 14 FGV. Das heisst, die Einnahmen werden in der Jahresrechnung der FZAG in einem separaten Konto (Airport Zurich Noise Fund, AZNF) geführt und dienen der Finanzierung der Verpflichtungen der FZAG im Bereich Lärm.

107. Gemäss BVGer (A-7097/2013, E.9) handelt es sich bei den Flughafengebühren um Kausalabgaben bzw. kostenabhängige Benutzungsgebühren, welche u.a. durch das verfassungsmässige Kostendeckungsprinzip begrenzt werden (Art. 39 Absatz 5 LFG). Gemäss BVGer (A-7097/2013, E. 9.1.1) besagt das Kostendeckungsprinzip, dass die Gesamteingänge an Kausalabgaben den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten dürfen. Das Kostendeckungsprinzip bezieht sich also auf die Gesamtsumme der erhobenen Gebühren und kommt nicht hinsichtlich jeder einzelnen Gebühr zur Anwendung (siehe dazu BVGer A-7097/2013, 9.2.2).

108. Artikel 39 Absatz 5 LFG verlangt indes nicht, dass in jedem Einzelfall die Gebühr für eine bestimmte Tätigkeit genau den verursachten Kosten entspricht. Gemäss Artikel 1 FGV sind Gebühren mit Lenkungswirkung im Bereich des Umweltschutzes (also auch Lärmgebühren) Teil der Flughafengebühren bzw. der Flugbetriebsgebühren. Es wäre demnach möglich, andere Flughafengebühren zu senken, um eine aus Lenkungssicht notwendige Erhöhung der Lärmgebühren zu kompensieren (siehe dazu BVGer A-769/2013, E.8.2.3). Eine solche Integration der Lärmgebühren in die übrigen Flughafengebühren wird auch vom BAFU gefordert (Eingabe vom 23. August 2017). Ebenso betont der Preisüberwacher, dass die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips sichergestellt werden muss.

109. Das von der FZAG beantragte Gebührenmodell ist deshalb auch nicht in erster Linie dahingehend zu prüfen, ob die Einnahmen aus Lärmgebühren mit den durch den Flugzeuglärm verursachten Kosten übereinstimmen. Wie in den Abschnitten B 2.2 und 2.3 dargelegt ist entscheidend, dass



die beantragten Gebühren im Rahmen der erläuterten Einschränkungen eine Lenkungswirkung entfalten.

110. Die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips muss unter Berücksichtigung des mit der vorliegenden Verfügung genehmigten Lärmgebührenmodells sichergestellt werden. Im Rahmen des im September 2019 beginnenden Gebührenfestsetzungsverfahrens für die nächste Gebührenperiode hat die FZAG gegenüber dem BAZL und den Verhandlungsteilnehmern gemäss Artikel 22 FGV darzulegen, ob eine weitere Speisung des AZNF notwendig ist, um die zu erwartenden Kosten im Bereich Lärm zu decken. Sollte sich herausstellen, dass die Alimentierung des AZNF reduziert oder eingestellt werden kann, so sind die aus dem Lärmgebührenmodell zu erwartenden Einnahmen bei der anstehenden Festsetzung der übrigen Flugbetriebsgebühren zu berücksichtigen, d.h. die Einnahmen aus den Lärmgebühren müssen über eine andere Gebührenkategorie kompensiert werden.

111. Ergänzend ist festzuhalten, dass ein positiver Saldo bei der Auflösung des AZNF (d.h. mehr akkumulierte Einnahmen, inklusive Zinsen, als zu erwartende akkumulierte Ausgaben) aufgrund des Kostendeckungsprinzips zu Gunsten des regulierten bzw. flugbetriebsrelevanten Bereichs verwendet werden muss. Zusammenfassend ist festzustellen, dass das beantragte Gebührenmodell gemeinsam mit den in diesem Abschnitt festgelegten Anordnungen mit dem Kostendeckungsprinzip zu vereinbaren ist.

## **2.5 Beurteilung des Entlastungsmechanismus durch die WEKO / Europäische Kommission**

112. Der im Antrag der FZAG vorgesehene Entlastungsmechanismus für Fluggesellschaften mit Relevanz für den Drehkreuzbetrieb wurde der WEKO zur Prüfung gemäss Artikel 103 LFG (Beihilfen) unterbreitet. Die WEKO kommt in ihrer Stellungnahme vom 18. Dezember 2018 zum Schluss, dass der Entlastungsmechanismus keine staatliche Beihilfe gemäss Artikel 13 LVA darstellt.

113. Gemäss Artikel 14 LVA werden die Kommission und die schweizerischen Behörden alle in den EG-Mitgliedstaaten beziehungsweise der Schweiz bestehenden Beihilfenregelungen fortlaufend prüfen. Jede Vertragspartei trägt Sorge, dass die andere Vertragspartei über Verfahren in Kenntnis gesetzt wird, mit denen die Einhaltung der Regeln von Artikel 12 und 13 LVA sichergestellt werden soll, und sich gegebenenfalls vor einer endgültigen Entscheidung äussern kann. Vor dem Hintergrund dieser Regelung hat die EU-Kommission Gelegenheit erhalten, sich zum Untersuchungsergebnis der WEKO zu äussern. Innert der gesetzten Frist von 45 Tagen ist keine Stellungnahme beim BAZL eingegangen.

114. Die Fluggesellschaft Emirates kritisiert den Entlastungsmechanismus in ihrer Stellungnahme vom 6. Juni 2017 als wettbewerbsverzerrend und diskriminierend, da hauptsächlich der Hub-Carrier SWISS davon profitiere. Sie verweist diesbezüglich auf die Europäische Verordnung (EU) Nr. 598/2014 (Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebseinschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG), diese wurde jedoch im Rahmen des LVA nicht übernommen und kommt für die Schweiz nicht zur Anwendung. Auch der Preisüberwacher kritisiert die Begünstigung der SWISS bezüglich Lärmgebühren in den Tagesrandzeiten, insbesondere am Morgen. Diese würden potentielle Konkurrenten in Zürich diskriminieren und eine Wettbewerbseinschränkung bedeuten. Festzuhalten ist, dass der Entlastungsmechanismus so formuliert ist, dass er allen Fluggesellschaften offensteht. Eine Fluggesellschaft kann sich nur aufgrund der kumulierten Erfüllung der Voraussetzungen (siehe Ziffer 50) für eine Entlastung qualifizieren, dies gilt auch für die SWISS. Zudem wird das Kriterium Sitzladefaktor (SLF) jedes Jahr basierend auf der tatsächlichen Flugzeugauslastung erneut berechnet und ändert sich mithin laufend. Dementsprechend ist es nicht ausgeschlossen, dass SWISS nicht mehr von der Rückerstattung profitiert, falls ihr SLF während den Tagesrand- und Nachtstunden nicht mehr grösser ist als der SLF von allen Fluggesellschaften am Flughafen Zürich während dieser Zeiten. Im Weiteren sieht die Richtlinie 2009/12/EG vor, dass eine Differenzierung der Flughafenentgelte bei Belangen von öffentlichem und allgemeinem Interesse möglich ist (Artikel 3). Die Erhaltung des Hubbetriebs ist in den zitierten Grundlagendokumenten explizit erwähnt (siehe Ziffer 43) und kann deshalb als öffentliches

Interesse bezeichnet werden. Da der Hubbetrieb in erster Linie durch den Hub-Carrier SWISS sichergestellt wird, ist vor diesem Hintergrund auch nichts dagegen einzuwenden, dass der Entlastungsmechanismus mehrheitlich der SWISS zugutekommt, vorausgesetzt sie erfüllt die erwähnten Kriterien.

115. Ergänzend ist in Übereinstimmung mit dem BVGer (A-769/2013, E. 7.5.3.2) festzuhalten, dass eine exakte Gleichbehandlung jedes auf dem Flughafen Zürich verkehrenden Flugzeugs nicht erreicht werden kann. Für eine unterschiedliche Behandlung von Fluggesellschaften muss demnach ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich sein. Beim beantragten Entlastungsmechanismus geht es darum, die Konkurrenzfähigkeit des Hubbetriebs am Standort Zürich zu erhalten (siehe dazu auch E. 7.5.3.1 des erwähnten Urteils des BVGer). Gleichzeitig sollen nicht-hubrelevante Fluggesellschaften ihren im Vergleich grösseren Spielraum zur Vermeidung der Tagesrand- und Nachtzeiten ausnutzen.

## **2.6 Geltungsdauer des Lärmgebührenreglements**

116. Gemäss den Anordnungen in den Abschnitten B 2.2.4 und 2.3 ist die Lenkungswirkung des mit der vorliegenden Verfügung genehmigten Lärmgebührenmodells ex-post zu überprüfen. Für eine solche Überprüfung erscheint eine Periode von zwei Jahren als angemessen. Es macht vor diesem Hintergrund keinen Sinn, das Lärmgebührenmodell in das im Herbst 2019 beginnende Verfahren für die Festlegung der übrigen Flugbetriebsgebühren zu integrieren und erneut aufzurollen, zumal die Berücksichtigung der Erträge aus den Lärmgebühren aufgrund der Anordnungen in Abschnitt B 2.4 sichergestellt ist.

117. Das Lärmgebührenmodell soll deshalb gemäss den Anordnungen in den Abschnitten B.2.2.4 und 2.3 überprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden. Nach Abschluss dieses Prozesses sind die Lärmgebühren vollständig in das nächstmögliche Festlegungsverfahren für die Flugbetriebsgebühren gemäss Artikel 20 FGV zu integrieren.

## **2.7 Entzug der aufschiebenden Wirkung**

118. Gegen eine Verfügung des BAZL kann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht werden. Gemäss Artikel 55 Absatz 1 VwVG hat die Beschwerde aufschiebende Wirkung. Hat die Verfügung keine Geldleistung zum Gegenstand, so kann die Vorinstanz darin einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen (Artikel 55 Absatz 2 VwVG). Dies wird sie immer dann tun, wenn eine Interessenabwägung ergibt, dass die durch die Behörde zu wahrenden öffentlichen Interessen höher einzustufen sind, als das Interesse des Verfügungsadressaten, die Wirkungen der Verfügung erst nach einer Überprüfung durch die zuständige Instanz eintreten zu lassen.

119. Die Beschwerde zum heute geltenden Lärmgebührenmodell am Flughafen Zürich wurde vom BVGer am 30. Oktober 2013 gutgeheissen. Die Gründe für die Verzögerung bei der Erfüllung der Forderungen des BVGer sind in Abschnitt A 2.1 und Ziffer 31 dargelegt. Vor dem Hintergrund der Verletzung der zulässigen Fluglärmissionen in der zweiten Nachtstunde sind weitere Verzögerungen bei der Einführung der erhöhten Tagesrand- und Nachtzuschläge zu verhindern. Da verschiedene weitere Massnahmen zur Einhaltung des Lärms in den Nachtstunden derzeit durch Rechtsmittelverfahren blockiert sind, kommt einer zeitnahen Erhöhung der Lärmzuschläge eine hohe Bedeutung zu.

120. Die sofortige Umsetzung der beantragten Lärmgebühren schafft zudem für keine Partei einen irreversiblen Vor- oder Nachteil. Kommt die Beschwerdeinstanz bei einer allfälligen Beschwerde etwa zum Schluss, dass die Gebühren zu hoch angesetzt wurden, ist eine Rückerstattung zu viel bezahlter Gebühren möglich. Vor diesem Hintergrund wird einer allfälligen Beschwerde gegen die vorliegende Verfügung die aufschiebende Wirkung entzogen.

## **2.8 Inkrafttreten**

121. Gemäss Art. 35 FGV erlässt der Flughafenhalter das Gebührenreglement gemäss dem Genehmigungsentscheid. Nach Art. 7 FGV tritt die Verfügung des BAZL frühestens 60 Tage nach ihrer

Veröffentlichung in Kraft. Damit die Fluggesellschaften über eine angemessene Zeitspanne zur Integration des neuen Lärmgebührenmodells in ihre Tarifberechnungen verfügen, wird festgelegt, dass das neue Gebührenreglement 90 Tage nach Veröffentlichung dieser Verfügung in Kraft tritt.

### 3. Gebühren

122. Nach Artikel 3 der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (GebV-BAZL; SR 748.112.11) hat eine Gebühr zu bezahlen, wer eine Verfügung des BAZL veranlasst. Gestützt auf Artikel 5 GebV-BAZL ist die Gebühr nach Aufwand zu berechnen. Die Gebühr für die vorliegende Verfügung wird gemäss Artikel 13 GebV-BAZL mit einer separaten Gebührenverfügung erhoben.

## C. Verfügung

Aus den dargelegten Gründen wird verfügt:

1. Der Antrag der FZAG zur Anpassung des Lärmgebührenmodells vom 19. Dezember 2014, aktualisiert am 13. April 2017 und ergänzt am 28. Juli 2017, wird mit folgenden Auflagen genehmigt.
2. Im Rahmen des im September 2019 beginnenden Gebührenfestsetzungsverfahrens für die nächste Gebührenperiode hat die FZAG gegenüber dem BAZL und den Verhandlungsteilnehmern gemäss Artikel 22 FGV darzulegen, ob eine weitere Speisung des Airport Zurich Noise Fund (AZNF) notwendig ist, um die zu erwartenden Kosten im Bereich Lärm zu decken. Sollte sich herausstellen, dass die Alimentierung des AZNF reduziert oder eingestellt werden kann, so sind die aus dem Lärmgebührenmodell zu erwartenden Einnahmen bei der anstehenden Festsetzung der übrigen Flugbetriebsgebühren zu berücksichtigen, d.h. die Einnahmen aus den Lärmgebühren müssen über eine andere Gebührenkategorie gemäss Artikel 1 FGV kompensiert werden.
3. Die FZAG wird verpflichtet, zwei Jahre nach Inkrafttreten des Modells einen Bericht über die Lenkungswirkung der Tagesrand- und Nachtgebühren zu erstellen und dem BAZL einzureichen. Dabei sind insbesondere die Lenkungswirkung bezüglich der Verspätungssituation nach 23:00 Uhr und der Anzahl nicht-hubrelevanter Flüge zu den Tagesrand- und Nachtzeiten sowie die Auswirkungen auf das verwendete Flugmaterial darzulegen. Sollte sich erweisen, dass das Modell wider Erwarten keine oder eine ungenügende Lenkungswirkung zeigt, ist im Rahmen des Berichts eine Überarbeitung des Modells zu prüfen. Das Modell ist anschliessend, nach einer allfälligen Überarbeitung, in die darauffolgende Verhandlung der Flugbetriebsgebühren gemäss Artikel 20 Absatz 1 lit. a FGV zu integrieren.
4. Die FZAG hat die Tageslärmgebühren und die Einteilung der Flugzeuge in die Lärmklassen im Lichte der technologischen Entwicklung zu überprüfen und, falls notwendig, anzupassen. Die Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Tageslärmgebühren und der Lärmklasseneinteilung ist parallel und analog zu Ziffer 3 vorzunehmen.
5. Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung wird die aufschiebende Wirkung entzogen.
6. Die Verfügung wird gemäss Artikel 7 FGV im Bundesblatt veröffentlicht und tritt 90 Tage nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.
7. Die Gebühr für diese Verfügung wird der FZAG auferlegt. Sie wird mit separater Gebührenverfügung erhoben.



Bundesamt für Zivilluftfahrt



Marcel Zuckschwerdt, stv. Direktor  
Leiter Abteilung Luftfahrtentwicklung



René Brenner  
Sektion Wirtschaftsfragen

### Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung kann binnen 30 Tagen seit der Eröffnung beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen schriftlich Beschwerde 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 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.

Beilagen:

- Beantragtes Lärmgebührenmodell der FZAG (Stand 28. Juli 2017)

Verteilerliste:

- Board of Airline Representatives in Switzerland
- Bundesamt für Umwelt BAFU
- Bürgerprotest Fluglärm Ost
- Dachverband Fluglärmschutz (DVFS)
- EL AL Israel Airlines
- Emirates
- Fluglärmforum Süd
- Flughafen Zürich AG
- IG-Nord
- IG-West
- Koalition Luftverkehr Umwelt und Gesundheit KLUG
- Regio Wil
- Region Ost
- Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich
- Stadt Wil
- Stiftung gegen den Fluglärm
- SWISS
- Verein Flugschneise Süd – Nein
- Verein IG pro Zürich 12
- Vereinigung für erträglichen Fluglärm
- Volkswirtschaftsdirektion Kanton Zürich

Kopie z.K. an:

- Preisüberwacher