

Flughafen Zürich-Kloten

Vorläufiges Betriebsreglement

Genehmigung

A. Sachverhalt

1. Erneuerung Betriebskonzession
 - 1.1 Mit Schreiben vom 15. Dezember 2000 reichte die Flughafen Zürich AG (Unique) dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Gesuch um Erteilung einer Betriebskonzession für 50 Jahre per 1. Juni 2001 ein. Zur Genehmigung durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) lag dem Gesuch ein von der Unique erlassenes Betriebsreglement bei. Dieses regelte die Organisation des Flughafens gestützt auf die Uebertragung der Betriebsführung an eine als Aktiengesellschaft konstituierte Unternehmung neu. Im Bereich der Regelung des Flugbetriebs hingegen entsprach das neue Betriebsreglement weitestgehend dem bisherigen, noch vom Kanton Zürich als damaligem Flughafenhalter erlassenen Reglement. Es wurden lediglich die im Rahmen der 5. Bauetappe, speziell in der Baukonzession zum Dock Midfield vom 5. November 1999, vom UVEK verfügten und vom Bundesgericht am 8. Dezember 2000 bestätigten betrieblichen Auflagen übernommen sowie zwingende Anpassungen an geänderte Bestimmungen des übergeordneten Rechts – insbesondere der VIL – vorgenommen.
 - 1.2 Die Unique hatte auf eine umfassende Überprüfung des Betriebs, wie dies Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) vorsah, verzichtet und ihrem Gesuch die gemäss der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011) erforderlichen Unterlagen nicht beigelegt. Sie begründete dies wie folgt:

- Die laufenden Verhandlungen mit Deutschland über die Möglichkeiten der Benutzung des süddeutschen Luftraums verhinderten, dass im damaligen Zeitpunkt schon Betriebskonzepte mit festen Basiseckwerten für die Zukunft geregelt werden könnten. Dem Konzessionsgesuch werde daher ein in Bezug auf das betriebliche Konzept des Flughafens Zürich unverändertes Betriebsreglement beigelegt.
- Die Baukonzession für das Dock Midfield enthalte auch betriebliche Auflagen, welche vor Bundesgericht angefochten und von diesem erst Mitte Dezember 2000 bestätigt worden seien.
- Im Rahmen der 5. Bauetappe sei das bestehende Betriebskonzept einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterzogen worden; eine erneute Prüfung der bestehenden Verhältnisse sei daher unnötig.

1.3 Das BAZL kam in seiner Genehmigungsverfügung vom 31. Mai 2001 zum Schluss, dass das von der Unique unterbreitete Gesuch trotz Fehlens einer umfassenden Überprüfung des Betriebs inklusive einer UVP unter den damaligen besonderen Umständen den Anforderungen genügte. Die aus dem Betriebsreglement resultierenden Belastungen der Flughafenumgebung und der Umwelt waren im Rahmen einer UVP bereits untersucht und für tragbar erachtet worden. Auf eine erneute Prüfung der gleichen Sachverhalte konnte zu diesem Zeitpunkt somit verzichtet werden.

Mit Entscheid vom 31. Mai 2001 erteilte das UVEK der Unique die Betriebskonzession für den Flughafen Zürich für 50 Jahre. Die Konzession enthält die Auflage, innert eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung (Paraphierung) des Staatsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz habe die Konzessionärin das überprüfte und entsprechend angepasste Betriebsreglement mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit beim BAZL einzureichen.

1.4 Diese Entscheide wurden bei der Rekurskommission UVEK (heute: Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Reko INUM) angefochten. Die Beschwerden gegen die Erteilung der Betriebskonzession wurden von der Reko am 18. Februar 2003 und später vom Bundesgericht (Entscheide vom 8. Juli 2003) abgewiesen, soweit überhaupt darauf eingetreten wurde; die Betriebskonzession ist somit rechtskräftig. Die Beschwerden gegen das Betriebsreglement wurden von der Reko am 16. Dezember 2004 bis auf wenige Punkte abgewiesen. Die gegen diesen Entscheid beim Bundesgericht erhobenen Beschwerden sind zur Zeit hängig, haben aber keine aufschiebende Wirkung.

2. Staatsvertrag

- 2.1 Am 23. April 2001 einigten sich die Verkehrsminister der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz auf Eckwerte für eine Regelung der Benützung des süddeutschen Luftraums für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich-Kloten. Der Staatsvertrag wurde am 19. September 2001 paraphiert und am 18. Oktober 2001 von Vertretern beider Staaten unterzeichnet. Gemäss Art. 16 wurde der Staatsvertrag in diversen Punkten (Nachtflug- sowie Wochenend- und Feiertagsregelung) ab dem 19. Oktober 2001 resp. 27. Oktober 2002 vorläufig angewendet. Auf diese Termine hin wurde das Betriebsreglement jeweils provisorisch geändert.

Am 18. März 2003 lehnte der Ständerat als Zweitrat den Staatsvertrag ab, womit die Ratifikation des Vertrags auf Schweizer Seite scheiterte. Mit Mitteilung dieses Scheiterns an die deutschen Behörden fiel die vorläufige Anwendung des Vertrags dahin.

- 2.2 Die vorläufig anwendbaren Bestimmungen des Staatsvertrags wurden von den deutschen Behörden jeweils in aktualisierte Durchführungsverordnungen zur Luftverkehrsordnung (DVO) aufgenommen und entsprechend publiziert. Die zum Zeitpunkt der Ablehnung des Staatsvertrags geltende Fassung der 213. DVO blieb, da sie von Deutschland nicht aufgehoben wurde, in Kraft. Die DVO wurde danach in mehreren Schritten verschärft; für den An- und Abflug zum und vom Flughafen Zürich bestehen somit weiterhin Einschränkungen.

Diese Bestimmungen stellen geltendes Recht dar und sind daher für alle Luftraumbenützer und insbesondere die Firma Skyguide, welche die Flugsicherung über deutschem Territorium ausübt, verbindlich.

3. Nachtflugregelung

- 3.1 Mit Schreiben vom 12. Juni 2001 reichte die Unique dem BAZL ein Gesuch um Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements ein. Mit dieser Änderung sollten die Bestimmungen über die Pistenbenützung an die sofort anwendbaren Bestimmungen des Staatsvertrags (erste vorgezogene Massnahme) angepasst werden. Die bisher von Norden auf die Pisten 14 und 16 geführten Anflüge sollten in der Zeit von 22.00 bis 06.00 Uhr neu von Osten her auf die Piste 28 erfolgen. Darüber hinaus sah das Gesuch eine generelle Verlängerung der Nachtflugsperrung am Flughafen vor. Zusammen mit dem Genehmigungsgesuch reichte die Unique beim UVEK ein Gesuch

um Plangenehmigung für die Ausrüstung der Piste 28 mit einem Instrumentenlandesystem (ILS) ein.

- 3.2 Während der öffentlichen Auflage des Gesuchs gingen über 4500 Einsprachen ein, die sich mehrheitlich gegen die Änderung des Betriebsreglements richten. Unter den Einsprechenden befanden sich die Landkreise Konstanz und Waldshut, 69 schweizerische und sieben deutsche Gemeinden sowie 24 Organisationen.
- 3.3 Mit Entscheid vom 18. Oktober 2001 genehmigte das BAZL die Reglementsänderung, soweit sie für die unmittelbare Umsetzung der neuen Einschränkungen notwendig war. Die generelle Verlängerung der Nachtflugsperrung, zu deren Kompensation die Benützung gewisser Pisten zeitlich ausgedehnt werden sollte, wurde wegen mangelnder Unterlagen nicht genehmigt.
- 3.4 Dieser Entscheid wurde bei der Reko UVEK (heute: Reko INUM) angefochten; die Beschwerden sind zur Zeit hängig. Der vom BAZL verfügte Entzug der aufschiebenden Wirkung wurde von der Reko (Entscheide vom 17. Dezember 2001 und 10. Januar 2002) und vom Bundesgericht am 15. Februar 2002 bestätigt.

4. Wochenend- und Feiertagsregelung

- 4.1 Zur Umsetzung der zweiten vorgezogenen Massnahme des Staatsvertrags (Wochenend- und Feiertagsregelung) reichte die Unique dem BAZL am 15. Februar 2002 ein Gesuch um Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements ein. Demgemäss sollten in einer ersten Phase sämtliche Anflüge zwischen 06.00 und 09.08 Uhr und zwischen 20.00 und 22.00 Uhr auf die Piste 28 erfolgen, soweit es die meteorologischen Bedingungen zulassen. Andernfalls würde in Anwendung der im Staatsvertrag vorgesehenen Ausnahmeregelung weiterhin von Norden auf die Pisten 14 und 16 angeflogen.

In der zweiten Phase sollten die Landungen in der Zeit von 05.30 bis 09.08 Uhr auf den Pisten 28 und 34 erfolgen. Bis zur Zertifizierung eines Dual-Landing, welches koordinierte Anflüge auf beide Pisten gleichzeitig ermöglichen würde, würde praktisch nur auf Piste 34 gelandet. Am Abend von 20.00 bis 0.30 Uhr sollte folgende Pistenrangordnung (absteigend) gelten: 28, 34, 14, 16.

Starts erfolgten in beiden Phasen im Wesentlichen auf den Pisten 32 und 34.

Phase 2 sollte zur Anwendung kommen, wenn die Dachziegelklammerung für die Anflüge auf die Piste 34 realisiert war, was gemäss Gesuch mehrere Jahre dauern konnte.

Mit dieser Änderung sollten die Bestimmungen über die Pistenbenützung an die anwendbaren Bestimmungen des Staatsvertrags angepasst werden.

Zugleich unterbreitete die Unique das Gesuch um Bewilligung der im Anflugbereich der Piste 34 notwendigen Dachziegelklammerungen.

- 4.2 Während der öffentlichen Auflage des Gesuchs gingen knapp 16'000 Einsprachen ein. Unter den Einsprechenden befanden sich der Landkreis Waldshut, zahlreiche schweizerische und deutsche Gemeinden sowie mehrere Organisationen.
- 4.3 Mit Entscheid vom 15. Oktober 2002 genehmigte das BAZL die Änderung des Betriebsreglements gemäss Gesuch für die Phase 1 (Anflüge auf Piste 28). Die Regelung für die Phase 2 (Anflüge auf die Piste 34) wurde nicht genehmigt und die Unique aufgefordert, die fehlenden Angaben zu den Lärmauswirkungen der Anflüge auf die Piste 34 zu den beantragten Zeiten ohne Verzug beim BAZL einzureichen.
- 4.4 Dieser Entscheid wurde bei der Reko UVEK (heute: Reko INUM) angefochten. Gestützt auf einen entsprechenden Entscheid des Bundesgerichts vom 7. Oktober 2003 ist die Reko auf die Beschwerden nicht eingetreten (Entscheide vom 24. Juni 2004).
5. Südanflüge auf die Piste 34
 - 5.1 Mit Gesuch vom 16. April 2002 an das BAZL zuhanden des UVEK stellte die Unique das Begehren um Erteilung einer Plangenehmigung für ein ILS für die Piste 34. Am 30. August 2002 reichte die Unique die verlangten vollständigen Unterlagen für die ILS-Antennenanlage, die Anflugbefeuerung sowie eine Änderung des Betriebsreglements für ILS-Anflüge auf die Piste 34 ein.
 - 5.2 Gegen die öffentlich aufgelegten Gesuche gingen beim BAZL über 5500 Einsprachen ein. Davon betraf eine Mehrzahl die geplanten Anflüge von Süden auf die Piste 34, ein grosser Teil aber auch die gleichzeitig publizierten Gesuche für ein ILS und ILS-Anflüge auf die Piste 28.

- 5.3 Am 23. Juni 2003 erteilte das UVEK die Plangenehmigung für das ILS und die Anflugbefeuerung für die Piste 34. Das BAZL genehmigte gleichentags die Änderung des Betriebsreglements für die Einführung von Südanflügen auf den Flughafen Zürich. Entsprechend den Verschärfungen der Ausnahmebestimmungen in der 213. DVO durften die Südanflüge ab Oktober 2003 mittels VOR/DME-Anflugverfahren, ab April 2004 mittels Localizer (LOC/DME) und ab Oktober 2004 mittels ILS erfolgen.
- 5.4 Diese Entscheide wurden bei der Reko UVEK (heute: Reko INUM) angefochten; die Beschwerden sind zur Zeit hängig. Gemäss den entsprechenden Entscheiden der Reko vom 24. Oktober 2003 und des Bundesgerichts vom 31. März 2004 haben diese Beschwerden keine aufschiebende Wirkung.
6. Instrumentenlandesystem für die Piste 28
- 6.1 Mit Gesuch vom 16. April 2002 an das BAZL zuhanden des UVEK stellte die Unique das Begehren um Erteilung einer Plangenehmigung für ein ILS für die Piste 28. Am 30. August 2002 reichte die Unique die verlangten vollständigen Unterlagen für die ILS-Antennenanlage, die Verlängerung der Anflugbefeuerung sowie eine Änderung des Betriebsreglements für ILS-Anflüge auf die Piste 28 ein.
- 6.2 Gegen die öffentlich aufgelegten Gesuche gingen beim BAZL über 5500 Einsprachen ein. Davon betraf eine Mehrzahl die gleichzeitig publizierten Gesuche für Anflüge von Süden auf die Piste 34, ein grosser Teil aber auch das ILS für die Piste 28.
- 6.3 Am 22. April 2004 erteilte das UVEK die Plangenehmigung für das ILS und die Verlängerung der Anflugbefeuerung für die Piste 28. Das BAZL genehmigte gleichentags die Änderung des Betriebsreglements für die Einführung von ILS-Anflügen sowie eine Modifikation des bestehenden VOR/DME-Anflugverfahrens auf diese Piste (neuer Constant Angle Non Precision Approach CANPA).
- 6.4 Diese Entscheide wurden bei der Reko UVEK (heute: Reko INUM) angefochten; die Beschwerden sind zur Zeit hängig. Gemäss den entsprechenden Entscheiden der Reko vom 7. Juli 2004 und des Bundesgerichts vom 21. September 2004 haben die Beschwerden betreffend Bau des ILS sowie des Anflugverfahrens CANPA 28 keine aufschiebende Wirkung.

7. Änderung der 213. DVO
- 7.1 Die im Staatsvertrag vorgesehenen Einschränkungen wurden durch eine Änderung der 213. DVO am 4. April 2003, welche auf den 17. April 2003 in Kraft trat, weiter verschärft. Einerseits wurde die Zeit, in der die Benützung des deutschen Luftraums eingeschränkt ist, an Werktagen um je eine Stunde morgens (06 bis 07 Uhr) und abends (21 bis 22 Uhr) ausgedehnt, und andererseits wurden die minimalen Überflughöhen in diesen Zeiten erheblich angehoben.

Am 10. Juli 2003 sollte zudem eine neue Ausnahmeregelung in Kraft treten. Durch diese wurden die Ausnahmegründe, nach denen der Flughafen zu den Sperrzeiten von Norden angefliegen werden kann, erheblich eingeschränkt. Insbesondere legte die DVO verbindlich fest, welche Wetterwerte unterschritten sein müssen, damit die Ausnahmen gewährt werden können.
- 7.2 Auf Grund der am 4. April verschärften 213. DVO reichte die Unique am 8. April 2003 dem BAZL ein weiteres Gesuch um Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements ein. Demgemäss sollten in einer ersten Phase sämtliche Anflüge zwischen 06.00 und 07.08 Uhr und zwischen 21.00 und 22.00 Uhr auf die Piste 28 erfolgen, soweit es die meteorologischen Bedingungen zuliesse. Andernfalls würde in Anwendung der vom Staatsvertrag in die DVO übernommenen Ausnahmeregelung weiterhin von Norden auf die Pisten 14 und 16 angefliegen.

In der zweiten Phase sollten die Landungen in der Zeit von 05.30 bis 07.00 Uhr auf der Piste 34 erfolgen, ab 21 Uhr in erster Linie auf die Piste 28, ausnahmsweise 34. Starts erfolgten in beiden Phasen auf den Pisten 28, 32 und 34.
- 7.3 Mit Verfügung vom 16. April 2003 ordnete das BAZL die für die Phase 1 notwendigen Reglementsänderungen an.
- 7.4 Dieser Entscheid wurde bei der Reko UVEK (heute: Reko INUM) angefochten. Die Beschwerden sind zur Zeit hängig, haben aber gemäss den entsprechenden Entscheiden der Reko vom 23. Juni 2003 und des Bundesgerichts vom 14. Oktober 2003 keine aufschiebende Wirkung.
- 7.5 Für die ebenfalls am 4. April 2003 erlassene und ab 10. Juli 2003 geltende neue Ausnahmeregelung reichte die Unique dem BAZL am 13. Mai 2003 ein Gesuch zur Genehmigung von VOR/DME-Anflügen auf die Piste 34 ein. Die ebenfalls beantragten Sichtanflugverfahren (Visual Circling) wurden von der Unique wieder zurück gezogen.

Für die VOR/DME-Anflüge 34 konnte auf die bereits hängigen Gesuche zur Wochenend- und Feiertagsregelung vom 15. Februar 2002 abgestellt werden.

Die geänderten Sperrzeiten und Ausnahmeregelungen wurden vom BAZL im Entscheid über die Südanflüge vom 23. Juni 2003 berücksichtigt und die Anflüge zu den beantragten Zeiten genehmigt.

- 7.6 Im Rahmen der Verschärfung der DVO kündigten die Behörden der Bundesrepublik Deutschland an, die Benutzung der nördlich des Flughafens über deutschem Territorium gelegenen Warteräume auf den Ablauf der im Staatsvertrag genannten Übergangsfrist von 41 Monaten zu untersagen. In der Folge konnte in Verhandlungen erreicht werden, dass nur die im Bereich der Landesgrenze liegenden Warteräume EKRI (bei Waldshut) und SAFFA (bei Konstanz) aufgehoben werden. Die im Februar 2005 endende Frist konnte zudem um einige Monate verlängert werden.

Als Ersatz für die aufzuhebenden Warteräume werden neue eingerichtet, welche vollumfänglich über schweizerischem Gebiet liegen. Diese Neupositionierung der Warteräume führt dazu, dass die An- und Abflugverfahren des Flughafens Zürich angepasst werden müssen. Dies wiederum erfordert eine vollständige Neustrukturierung des Luftraums rund um den Flughafen Zürich.

8. Neues, vorläufiges Betriebsreglement

- 8.1 In der am 31. Mai 2001 vom UVEK erteilten Betriebskonzession wurde der Unique zur Auflage gemacht, innert eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung (Paraphierung) des Staatsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz das überprüfte und entsprechend angepasste Betriebsreglement mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit (UVB) beim BAZL einzureichen. Diese Frist wäre am 18. Oktober 2002 abgelaufen; sie wurde im Rahmen der zu jener Zeit laufenden Koordinationsgespräche vom UVEK auf Ende 2002 verlängert.
- 8.2 Die Unique stellte in der Folge zwei Gesuche um weitere Fristverlängerungen, zuerst bis Ende April 2003, aufgrund des Scheiterns des Staatsvertrags und der Verschärfungen der DVO dann auf einen Termin nicht vor Ende Juli 2003. Mit Verfügung vom 2. Dezember 2003 verpflichtete das UVEK die Unique dazu, das vollständige Gesuchsdossier für ein neues, vorläufiges Betriebsreglement bis Ende 2003 beim BAZL einzureichen.

8.3 Mit Schreiben vom 31. Dezember 2003 reichte die Unique beim BAZL das Gesuch um Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements und zuhanden des UVEK ein Gesuch um Plangenehmigung für verschiedene Infrastrukturanpassungen ein. Das Gesuchsdossier umfasst ein vollständig überarbeitetes Betriebsreglement mit Anhängen, einen UVB samt Fachbericht Fluglärm und Kartensatz sowie einen Bericht zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der schweizerischen Landesflughäfen der Swiss International Airports Association (SIAA).

Am 5. Februar 2004 reichte die Gesuchstellerin eine Korrektur zum Text von Anhang 1 des Betriebsreglements nach.

8.4 Das BAZL prüfte mit Unterstützung des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) die Vollständigkeit der Gesuchsunterlagen und forderte die Gesuchstellerin am 13. Februar 2004 auf, gewisse Angaben nachzuliefern, welche im UVB fehlten. Diese Ergänzungen wurden von der Unique umgehend eingereicht.

8.5 Am 17. Februar 2004 orientierten das BAZL und die Gesuchstellerin die Behörden der Kantone und deutschen Landkreise über die Inhalte der eingegangenen Gesuche sowie den Ablauf des Genehmigungsverfahrens. Zu diesen Themen führten die Unique und das BAZL gleichentags getrennte Medienkonferenzen durch.

8.6 Am 2. März 2004 reichte die Unique eine weitere Ergänzung des Gesuchs um Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements ein, mit welcher einige nicht lärmrelevante Bestimmungen geändert werden.

8.7 Mit Schreiben vom 8. März 2004 stellte das BAZL das Gesuch insgesamt 14 Kantonen und drei deutschen Landkreisen zur Anhörung zu. Am 12. März 2004 überwies das BAZL das Gesuch an das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), das BUWAL und das Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Die Publikation des Gesuchs im Bundesblatt erfolgte am 16. März 2004. Die Unterlagen wurden in den Kantonen Aargau, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Thurgau und Zürich sowie im Landkreis Waldshut vom 22. März bis 6. Mai 2004 öffentlich aufgelegt.

- 8.8 Während der publizierten Auflagefrist gingen beim BAZL rund zehntausend Einsprachen ein, die sich grossmehrheitlich sowohl gegen das vorläufige Betriebsreglement wie auch die gleichzeitig aufgelegten Plangenehmigungsgesuche richten.
- 8.9 Im Rahmen der Anhörung nahmen folgende kantonale Behörden zum Reglement Stellung:
- Regierungsrat des Kantons Aargau am 26. Mai 2004,
 - Regierungsrat des Kantons Appenzell-Ausserrhoden am 10. Juni 2004,
 - Standeskommission des Kantons Appenzell-Innerrhoden am 27. April 2004,
 - Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft am 1. Juni 2004,
 - Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern am 8. Juni 2004,
 - Regierungsrat des Kantons Nidwalden am 8. Juni 2004,
 - Regierungsrat des Kantons Schaffhausen am 25. Mai 2004,
 - Regierungsrat des Kantons Schwyz am 11. Juni 2004 in Ergänzung zu seiner Einsprache vom 4. Mai 2004,
 - Regierungsrat des Kantons St. Gallen, Eingang BAZL 28. Mai 2004,
 - Regierungsrat des Kantons Thurgau am 25. Mai 2004,
 - Regierungsrat des Kantons Zug am 25. Mai 2004,
 - Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich am 11. Juni 2004, enthaltend die Stellungnahmen der folgenden Fachstellen:
 - Koordinationsstelle für Umweltschutz vom 25. Mai 2004 mit Berichten von:
 - Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV), Abt. Orts- und Regionalplanung vom 5. April 2004,
 - Amt für Landschaft und Natur (ALN), Abt. Wald vom 13. April 2004,
 - ALN, Fachstelle Naturschutz vom 4. Mai 2004,
 - Amt für Verkehr, Fachstelle Flughafen und Luftverkehr (FFL) vom 4. Mai 2004,
 - Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom 4. Mai 2004,
 - Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), Arbeitnehmerschutz vom 5. Mai 2004,
 - ARV vom 25. Mai 2004,
 - Tiefbauamt, Fachstelle Lärmschutz (FALS) vom 13. Mai 2004.

Die angehörten deutschen Landkreise haben wie folgt Stellung genommen:

- Landrat des Landkreises Konstanz am 7. Juni 2004,
- Landrat des Schwarzwald-Baar-Kreises am 18. Mai 2004,
- Landrat des Landkreises Waldshut am 8. Juni 2004 in Form einer Einsprache.

Das Generalsekretariat des VBS teilte am 28. April 2004 mit, es habe keine Bemerkungen.

Das BAZL überwies die eingegangenen kantonalen Stellungnahmen an das ARE und das BUWAL.

- 8.10 Am 2. November 2004 reichte die Unique zuhanden der zuständigen Fachämter einen Bericht zum Vergleich der Flugrouten aus dem Gesuchsdossier vom 31.12.2003 mit der aktuellen Planung der Skyguide ein. Dieser Bericht wurde dem BUWAL und der FFL des Kantons Zürich zugestellt.

Am 8. November 2004 reichte die Unique einen vom ARE verlangten ergänzenden Bericht über die Auswirkungen auf die Raumordnung ein.

Am 3. Dezember 2004 übermittelte die Unique dem BAZL die konsolidierten Texte der am 2. März 2004 eingereichten Änderungen von nicht lärmrelevanten Bestimmungen des Reglements.

- 8.11 Das BUWAL nahm mit Schreiben vom 3. Dezember 2004 ausführlich Stellung sowohl zum Betriebsreglement wie zu den Plangenehmigungsgesuchen.
Mit Bericht vom 22. Dezember 2004 äusserte sich das ARE zu den Gesuchsdossiers.

Beide Stellungnahmen wurden vom BAZL der Gesuchstellerin zugestellt.

- 8.12 Am 27. Dezember 2004 reichte die Unique eine Änderung des Gesuchs um Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements ein. Damit wurde das Gesuch an die zwischenzeitlich beendeten Arbeiten der Skyguide zu den in die Schweiz verlegten Warteräume und die damit verbundenen neuen Flugroutenführungen angepasst.

- 8.13 Mit Schreiben vom 10. Januar 2005 nahm die Gesuchstellerin Stellung zu den Anträgen des BUWAL.

Am 17. Januar 2005 hörte das BAZL die Unique zu den aus seiner Sicht problematischen Elementen des Gesuchs und zum in Aussicht genommenen Umfang der Genehmigung an. Die Unique beantragte mit Schreiben vom 31. Januar 2005 die Sistierung des Genehmigungsverfahrens, damit die offenen Punkte unter Einbezug des Vorstehers des UVEK bereinigt werden könnten. Im Anschluss an eine Besprechung

zwischen UVEK, BAZL und Gesuchstellerin reichte diese am 9. Februar 2005 eine erneute Stellungnahme ein und ergänzte diese am 21. Februar 2005. Mit Schreiben vom 4. März 2005 stellte das BAZL fest, dass nurmehr eine geringfügige Differenz übrig bleibe, so dass die Sistierung hinfällig sei. Diese Feststellung blieb seitens der Gesuchstellerin unwidersprochen.

Am 8. März 2005 orientierte das BAZL das ARE und das BUWAL über den beabsichtigten Umfang der Genehmigung sowie über die erfolgte Bereinigung mit dem UVEK. Das BAZL stellte fest, dass eine Bereinigung nach Art. 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) überflüssig sei, da das UVEK die Stellungnahmen des ARE und BUWAL gekannt habe.

- 8.14 Am 21. Januar 2005 orientierte das BAZL zusammen mit Fachleuten der Gesuchstellerin und der Skyguide die Vertreter der interessierten Kantone über die am 27. Dezember 2004 eingereichten Änderungen der An- und Abflugverfahren sowie die neue Luftraumstruktur rund um den Flughafen Zürich.
- 8.15 Am 10. März 2005 erliess das deutsche Luftfahrt-Bundesamt die 220. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung zur Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich (220. DVO), welche am 14. April 2005 in Kraft tritt und auf diesen Termin die bisherige 213. DVO ersetzt.

B. Erwägungen

I. Formelles

1. Nach Art. 36c Abs. 3 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 in der Fassung vom 18. Juni 1999 (LFG; SR 748.0) unterbreitet der Flugplatzhalter das Betriebsreglement dem Bundesamt zur Genehmigung. Änderungen des Betriebsreglements, die wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung haben, stellt das Bundesamt nach Art. 36d Abs. 1 LFG den betroffenen Kantonen zur Stellungnahme zu. Die Gesuche sind in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen.

2. **Umweltverträglichkeitsprüfung**

Mit dem vorliegenden Betriebsreglement findet die gemäss Art. 74a Abs. 2 VIL notwendige umfassende Überprüfung des Flugbetriebs statt. Die Unique hat mehrere Änderungen gegenüber dem bisherigen Reglement formuliert, welche zusammen mit den aufgrund der in die Schweiz verlegten Warteräume neu definierten An- und Abflugverfahren in gewissen Gebieten zu einer wesentlichen Veränderung der Fluglärmbelastung führen. Diese stellen eine wesentliche Änderung der Anlage dar, weshalb eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen ist.

3. **Bauprojekte**

Die Unique reichte zusammen mit dem Betriebsreglement einige Projekte für bauliche Änderungen des Flughafens ein. Diese bilden Gegenstand einer Plangenehmigung, für welche das UVEK zuständig ist. Die geplanten Infrastrukturausbauten stehen allerdings in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem vorliegenden Betriebsreglement; sie sind für die Anwendung des eingereichten Reglements nicht erforderlich. Obwohl die Verfahren somit nicht koordiniert werden müssen, wurden sie vom BAZL gemeinsam durchgeführt. Anhörung und öffentliche Auflage der Projekte erfolgten zusammen mit dem Betriebsreglement, so dass sie von den Betroffenen und den Fachstellen gemeinsam beurteilt werden konnten. Die Bereinigung von offenen Punkten ist im Gange; das UVEK wird in der Folge über die Plangenehmigung entscheiden.

4. **Zeitpunkt des Gesuchs**

In zahlreichen Einsprachen wird vorgebracht, die Einreichung eines neuen Betriebsreglements erfolge zur Unzeit. Bevor ein solches eingereicht oder wenigstens genehmigt werden dürfe, seien das (zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage in Vorbe-

reitung stehende) Mediationsverfahren durchzuführen und das Objektblatt für den Flughafen Zürich im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) zu erlassen.

Auf das Verhältnis des vorliegenden Reglements zum SIL ist in den materiellen Erwägungen einzugehen (vgl. unten B.II.2.).

Was in formeller Hinsicht den Zeitpunkt der Vorlage eines Betriebsreglements angeht, ist Folgendes festzuhalten: Gemäss Art. 36c LFG hat der Flugplatzhalter ein Betriebsreglement zu erlassen und dem BAZL zur Genehmigung zu unterbreiten. Weder das LFG noch die VIL enthalten irgendwelche zeitliche Einschränkungen für den Erlass oder die Änderung des Reglements; dieses kann somit jederzeit geändert oder vollständig neu erlassen werden. Das Reglement regelt den Betrieb des Flughafens in allen Belangen. Es muss somit die jeweils aktuell gültigen Vorgaben für den Betrieb enthalten. Muss der Betrieb aufgrund äusserer Umstände geändert werden, macht dies eine entsprechende Änderung des Reglements nötig. Im vorliegenden Fall erfordert die von Deutschland angekündigte Aufhebung der über seinem Hoheitsgebiet liegenden Warteräume eine vollständige Neukonzeption der An- und Abflugverfahren des Flughafens Zürich. Weil der Flughafen nicht ohne gültige An- und Abflugverfahren betrieben werden kann, müssen die entsprechenden Regelungen auf den Zeitpunkt der Aufhebung der Warteräume hin angepasst werden.

Zudem haben sich nach Ansicht des BAZL die Verhältnisse rund um die Benützbarkeit des deutschen Luftraums für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich gegenüber dem Jahr 2001 wesentlich stabilisiert. Waren zum Zeitpunkt des Entscheids über eine neue Betriebskonzession nur gerade die Eckwerte für einen künftigen Staatsvertrag bekannt, lagen nach dessen gescheiterter Genehmigung verbindliche Regelungen in der 213. DVO vor. Diese bestehen ab 14. April 2005 in der 220. DVO weiter. Auch wenn diese von der Schweizerischen Eidgenossenschaft beim Europäischen Gerichtshof sowie von der Unique und der Fluggesellschaft Swiss vor deutschen Gerichten angefochten sind, stellen sie doch geltendes Recht dar und sind verbindlich. Im Unterschied zu 2001 besteht heute somit kein ausreichender Grund, die gemäss Art. 74a Abs. 2 VIL nötige umfassende Überprüfung des Betriebs (weiter) zu verschieben.

Auf das Genehmigungsgesuch der Unique ist somit einzutreten.

5. Formelles zu den Einsprachen

- 5.1 Mit dem vorliegenden Betriebsreglement werden die verschiedenen, seit 2001 erfolgten provisorischen Änderungen des am 31. Mai 2001 genehmigten Reglements zusammengefasst und in die allgemeine Überprüfung des Betriebs einbezogen. Noch bevor das UVEK am 2. Dezember 2003 die Frist zur Einreichung des Reglements festsetzte, hatte es im Rahmen der vor der Reko INUM hängigen Beschwerdeverfahren zugesichert, dass die gegen die provisorischen Änderungen eingegangenen Einsprachen in das nun vorliegende Genehmigungsverfahren übernommen und ebenfalls geprüft würden. Damit sollte den von kurzfristigen Änderungen des Betriebsregimes betroffenen Bevölkerungskreisen entgegen gekommen werden, indem sie im vorliegenden Verfahren nicht noch einmal Einsprachen gegen die gleichen Änderungen einreichen müssten.

Die Einsprache hat gemäss Art. 36d LFG den Zweck, die formelle Legitimation zur Beschwerde gegen eine allfällige Reglementsgenehmigung zu begründen. Im Lichte der vom UVEK gemachten Zusicherungen ist davon auszugehen, dass zur Beschwerde gegen eine Genehmigung des vorliegenden Betriebsreglements alle Körperschaften, Organisationen und Personen berechtigt sind, welche gegen eine der seit 2001 vorgenommenen Reglementsänderungen Einsprache erhoben hatten, unabhängig davon, ob sie gegen das vorliegende Reglement wiederum eingesprochen haben.

- 5.2 Nach gängiger Lehre ist die Einsprache im Baubewilligungsverfahren kein Rechtsmittel sondern Entscheidhilfe für die Behörde. Diese Funktion kommt der Einsprache auch in den bundesrechtlichen (Plan-)Genehmigungsverfahren zu. Dies führt nach Ansicht des BAZL dazu, dass die Genehmigungsbehörde in ihrem Entscheid nicht zu allen in den Einsprachen vorgebrachten Anträgen, Rügen und Argumenten äussern muss. Der Anspruch auf rechtliches Gehör der Einsprechenden geht nicht weiter als dass sich die Behörde in ihrer Verfügung mit den Argumenten auseinandersetzen muss, auf die sie ihren Entscheid stützt. Das BAZL muss also darlegen, weshalb es ein Betriebsreglement genehmigt, nicht aber, weshalb es alle andern Argumente nicht gelten lässt.
- 5.3 Angesichts der grossen Zahl eingegangener Einsprachen war es nicht möglich, Einigungsverhandlungen oder Augenscheine durchzuführen. Ebenso hätte auch keine den Ansprüchen rechtsgleicher Behandlung entsprechende Auswahl von Verhand-

lungsparteien vorgenommen werden können. Die diesbezüglichen Anträge von Seiten der Einsprechenden sind daher abzuweisen.

- 5.4 Gleiches gilt für die einsprecherischen Anträge auf Akteneinsicht resp. Zustellung aller oder ausgewählter Verfahrensakten. Zur Vorbereitung des Genehmigungsentscheids war das BAZL darauf angewiesen, die Akten und Unterlagen jederzeit zur Hand zu haben. Das Kopieren der zur Einsicht verlangten Aktenstücke hätte einen praktisch nicht zu bewältigenden Aufwand verursacht, weshalb auch darauf verzichtet werden musste. Auch diese Anträge sind daher abzuweisen.
- 5.5 Mehrere Einsprachen wurden gemäss Poststempel erst nach Ablauf der in den ordentlichen Publikationsorganen bekanntgegebenen Frist eingereicht. Gemäss Art. 36d Abs. 2 LFG müssen Einsprachen während der Auflagefrist erhoben werden. Das BAZL hat die betreffenden Absender darauf hingewiesen, dass ihre Eingabe verspätet erfolgte und daher nicht beachtet werden könne. Auf die verspätet eingegangenen Einsprachen ist somit nicht weiter einzugehen.
6. Einige Einsprechende verlangen, dass der Genehmigungsentscheid des BAZL bis im Sommer 2004 und damit so frühzeitig erfolge, dass ein allfälliges Beschwerdeverfahren vor der Reko INUM bis zum Zeitpunkt der Anwendung des neuen Betriebsreglements abgeschlossen werden könne.

Einem Abschluss des vorliegenden Genehmigungsverfahrens auf den von den Einsprechenden verlangten Termin hin stehen die Verfahrensbestimmungen entgegen. Art. 36d LFG bestimmt die Frist für die Anhörung der Kantone auf 3 Monate. Gemäss Art. 12 Abs. 2 UVPV stehen dem BUWAL für seine Stellungnahme zur Umweltverträglichkeit 2 Monate zu, gerechnet ab Zustellung der kantonalen Stellungnahme. Die Anhörung zu einem UVP-pflichtigen Vorhaben dauert demnach mindestens 5 Monate. Die Stellungnahmen der angehörten Bundesfachstellen haben sich wegen des komplexen Sachverhalts sowie teilweise unklarer oder fehlender Beurteilungsgrundlagen um mehrere Monate verzögert und lagen erst im Dezember 2004 vor. Danach wurde die Gesuchstellerin usanzgemäss zu diesen Fachstellenberichten angehört. Ein Entscheid über das eingereichte Reglement konnte aus diesen Gründen nicht zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen. Angesichts der Komplexität der zu beurteilenden Sachverhalte erscheint der Zeitbedarf von gut 14 Monaten für die Abwicklung des gesamten Genehmigungsverfahrens nicht übermässig.

II. Materielles

1. Gemäss Art. 25 Abs. 1 der Verordnung vom 25. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) sind Änderungen des Betriebsreglements zu genehmigen, wenn
 - der Inhalt den Zielen und Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) entspricht,
 - die Vorgaben der Betriebskonzession und der Plangenehmigung umgesetzt sind,
 - die luftfahrtspezifischen Anforderungen sowie diejenigen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sind,
 - der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden kann,
 - bei Flughäfen die Sicherheitszonenpläne öffentlich aufliegen.

2. Verhältnis zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)

- 2.1 Am 18. Oktober 2000 hat der Bundesrat den allgemeinen Teil des SIL verabschiedet. Dieser enthält insbesondere die konzeptionellen Ziele und Vorgaben; diese bestehen im wesentlichen aus der Festlegung des Gesamtnetzes und der einzelnen Teilnetze. Demgemäss gehört der Flughafen Zürich zu den drei Landesflughäfen. Der SIL bezeichnet diese als die nationalen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems. Der Flughafen Zürich soll dabei seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können. Diese Aussagen machen deutlich, dass dem Flughafen Zürich innerhalb der schweizerischen Verkehrsinfrastruktur eine herausragende Bedeutung zukommt. Diese Zielsetzung bleibt auch unter dem Einfluss der von Deutschland verordneten Beschränkungen bestehen. Mit den seit 2001 vorgenommenen Änderungen des Betriebsreglements, welche jetzt in einer Neufassung des Reglements konsolidiert werden, wird der weitere Betrieb des Flughafens Zürich ermöglicht, was den bestehenden Zielen und Vorgaben des SIL entspricht.

Vor dem Hintergrund der nach dem Scheitern der geplanten Mediation wieder aufgenommenen Arbeiten zum Koordinationsprozess im Rahmen des SIL hat das vorliegende Reglement einen vorläufigen Charakter. Es fasst die verschiedenen seit 2001 vorgenommenen Änderungen zusammen und ist das Ergebnis einer umfassenden Prüfung des bisherigen Betriebs. Das Reglement soll gelten, bis nach Abschluss des Koordinationsprozesses das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich festgesetzt und ein diesem entsprechendes „definitives“ Betriebsreglement erlassen werden können. Dies schliesst nicht aus, dass auch das vorläufige Reglement geändert werden kann,

wenn dies aufgrund von Erkenntnissen aus der SIL-Koordination oder veränderten äusseren Bedingungen erforderlich ist.

Eine weiter gehende Abstimmung mit den bestehenden Planungen, insbesondere den kantonalen Richtplänen, die auf der Basis eines Koordinationsprotokolls mit dem Objektblatt erfolgen wird, ist daher für das vorläufige Betriebsreglement nicht notwendig.

- 2.2 Gemäss Art. 22 in Anhang 1 des Betriebsreglements ist die Gesuchstellerin gegenüber der Flugverkehrsleitung in bezug auf die Einhaltung des SIL weisungsberechtigt. Gemeint ist damit in erster Linie die im SIL-Objektblatt festzulegende Lärmbelastungskurve.

Wie bereits dargestellt (oben B.I.4. und B.II.2.1) soll das vorliegende Betriebsreglement gelten, bis nach Abschluss des Koordinationsprozesses das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich festgesetzt und ein diesem entsprechendes „definitives“ Betriebsreglement erlassen werden können. Das vorliegende Reglement kann sich somit nicht auf das noch nicht existierende SIL-Objektblatt beziehen. Die Bestimmung kann daher nicht genehmigt werden.

Ergänzend hält das BAZL fest, dass es in erster Linie der Gesuchstellerin als Flughafenhalterin obliegt, die Einhaltung des Betriebsreglements durch die am Flughafen tätigen Dienstleistungserbringer, insbesondere auch die mit der Flugverkehrsleitung beauftragte Skyguide, zu überwachen. Diese Pflicht obliegt ihr schon aufgrund von Art. 36a Abs. 2 LFG, der sie u.a. zu einem ordnungsgemässen und sicheren Betrieb verpflichtet.

3. Vorgaben der Betriebskonzession und der Plangenehmigung

- 3.1 Die vom UVEK am 31. Mai 2001 erteilte Betriebskonzession enthält neben den in Art. 36a LFG genannten keine konkreten Vorgaben für das Betriebsreglement. Allerdings hat das UVEK die Gesuchstellerin verpflichtet, u.a. sämtliche Massnahmen zur Umsetzung des Staatsvertrags zeitgerecht zu treffen. Auch nachdem das Eidg. Parlament den Staatsvertrag inzwischen abgelehnt hat, bleiben auf Grund der 213. (ab 14.4.05. 220.) DVO Einschränkungen bestehen; die Verpflichtung zur Umsetzung der entsprechenden Massnahmen bleibt somit aktuell. Mit dem vorliegend beantragten Reglement wird dieser Vorgabe entsprochen.

- 3.2 Die vom UVEK am 5. November 1999 erteilte Baukonzession für das Dock Midfield als Teil der 5. Bauetappe verpflichtete den Flughafenhalter, verschiedene betriebliche Auflagen ins Betriebsreglement zu übernehmen, sobald dieses überarbeitet wird. Diese Auflagen wurden vom Bundesgericht in seiner Entscheidung vom 8. Dezember 2000 (BGE 126II522) bestätigt. Diese Vorgaben wurden in die gesamtheitliche Überprüfung des Betriebs einbezogen.
- 3.3 Weitere Vorgaben aus erteilten Baukonzessionen und Plangenehmigungen bestehen nicht.
4. Luftfahrtspezifische Anforderungen
- 4.1 Durch die Verlegung der nordwestlich resp. nordöstlich des Flughafens gelegenen Warteräume EKRIT und SAFFA in die Schweiz mussten die An- und Abflugverfahren grösstenteils neu festgelegt werden. Die Erarbeitung dieser Verfahren erfolgte durch Spezialisten der Gesuchstellerin und der für die Flugsicherung verantwortlichen Skyguide unter Beizug von Vertretern der Fluggesellschaft Swiss. Die ausgearbeiteten Instrumentenflugverfahren erfüllen alle Anforderungen, insbesondere diejenigen der Flugsicherheit. Wegen dieser Änderungen der Flugverfahren musste der gesamte Luftraum rund um den Flughafen Zürich neu strukturiert werden. Die Skyguide hat für die Abwicklung des Verkehrs mit den neuen Flugverfahren in der neuen Luftraumstruktur ein neues Operationskonzept erarbeitet. Über alle diese Elemente hat die Skyguide, den entsprechenden Normen der europäischen Flugsicherungsbehörde Eurocontrol folgend, eine umfassende Sicherheitsuntersuchung (Safety Case) durchgeführt. Die im Safety Case ausgewiesenen Risiken können mit den vorgeschlagenen Massnahmen allesamt soweit eliminiert oder gemindert werden, dass keine inakzeptablen Risiken mehr bestehen. Die Gesuchstellerin sowie die Skyguide werden mit der Freigabe der entsprechenden Sicherheitsnachweise durch das BAZL auf die Umsetzung der ausgewiesenen Risikominderungsmassnahmen verpflichtet.
- 4.2 Ausgewählte Systemteile der Infrastruktur des Flughafens sowie deren Betrieb wurden vom BAZL in einer eigenen Sicherheitsprüfung untersucht. Diese Untersuchung hat ergeben, dass das bestehende Sicherheitsniveau mit dem vorliegenden Betriebsreglement gewährleistet bleibt und punktuell verbessert wird. Die mit der Sicherheitsprüfung betrauten Experten befürworten daher die Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements. Sie beantragen aber, die Untersuchungen durch die Unique im Rahmen des nach Anhang 14 zum Übereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die

Internationale Zivilluftfahrt (ICAO Annex 14) geforderten Safety Management Systems fortzusetzen und erkannte Risiken mittels geeigneter Massnahmen zu minimieren.

Aufgrund von Art. 3 Abs. 1bis VIL sind die Normen und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) für Flugplätze, Luftfahrthindernisse und den Bau von Flugsicherungsanlagen unmittelbar anwendbar. Die Standards im ICAO Annex 14 Abs. 1.4.1 und 1.4.6 besagen, dass die Zertifizierung vorgenommen und das Safety Management System zwingend eingeführt werden müssen. Die Umsetzung dieser Forderung wurde in Zusammenarbeit mit der COFA-Gruppe (Certification OF Aerodromes) des BAZL für das Jahr 2005 festgelegt.

Es ist nicht auszuschliessen, dass die Minimierung von künftig erkannten Risiken zu Betriebs- resp. Kapazitätsbeschränkungen führen kann. Nachdem die Flughafenhalterin aufgrund von Art. 36a Abs. 2 LFG zu einem sicheren und ordnungsgemässen Betrieb verpflichtet ist, hat sie derartige Einschränkungen grundsätzlich hinzunehmen, ohne dass ihr dadurch ein Anspruch auf Kompensation oder Entschädigung erwachsen würde. Ebenso hat sie die Aufwendungen, die mit derartigen Massnahmen verbunden sind, selber zu tragen. Aus Gründen der Rechtssicherheit erscheint es angebracht, einen entsprechenden Vorbehalt in die Genehmigung des vorliegenden Betriebsreglements aufzunehmen.

- 4.3 Die öffentliche Auflage eines Sicherheitszonenplans ist u.a. Voraussetzung für die Genehmigung oder Änderung eines Betriebsreglements (Art. 25 Abs. 1e VIL). Für die Festsetzung der Sicherheitszonen ist der Hindernisbegrenzungskataster massgebend (Art. 71 Abs. 3 VIL), welcher sich auf die internationalen Sicherheitsvorschriften, konkret ICAO Annex 14, stützt (Art. 62 Abs. 1 VIL).

Das Design der Flugrouten (Berechnungen nach ICAO PANS-OPS) berücksichtigt die aktuelle Hindernissituation. Der eigentliche Zweck des Sicherheitszonenplans liegt darin, den Flughafen bzw. die An- und Abflugkorridore vor zukünftigen Hindernissen zu schützen. Die Hindernisbegrenzungsflächen für An- und Abflug gemäss ICAO Annex 14 sind zwingend kongruent mit den An- und Abflugrouten festzulegen (Art. 4.1.10 und 4.1.29 Annex 14).

Die Hindernisbegrenzungsflächen im gültigen Sicherheitszonenplan stimmen im nahen An- und Abflugbereich mit den Flugrouten überein. Diese sind somit in den massgebenden Bereichen adäquat vor zukünftigen Hindernissen geschützt. In den äusseren Bereichen des Sicherheitszonenplans decken sich jedoch die Flugrouten

teilweise nicht mit den Achsen der Hindernisbegrenzungsflächen. Daraus resultieren allerdings keine zusätzlichen Risiken.

Die Unique ist demzufolge zu verpflichten, die notwendigen Schritte zur Bereinigung des Sicherheitszonenplans einzuleiten. Die Festlegung neuer Sicherheitszonen bedarf neben der fachtechnischen Prüfung der raumplanerischen Abstimmung. Diese Abstimmung hat im Rahmen des Koordinationsprozesses zum Objektblatt für den Flughafen Zürich im SIL zu erfolgen. Ein in allen Bereichen angepasster, mit den Flugrouten kongruenter Sicherheitszonenplan kann somit erst öffentlich aufgelegt werden, wenn der dafür erforderliche Stand der Koordination erreicht worden ist. Für die Ausgestaltung der Hindernisbegrenzungsflächen sind die Standards und Recommendations des ICAO Annex 14 zwingend einzuhalten.

4.4 Damit ist sicher gestellt, dass die luftfahrtspezifischen Anforderungen gemäss Art. 3 VIL erfüllt werden.

5. Anforderungen der Raumplanung, des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes

5.1 Raumplanung

Sowohl die von der Gesuchstellerin ins Reglement aufgenommenen betrieblichen Änderungen wie insbesondere auch die aufgrund der Verlegung der Warteräume neu festgelegten An- und Abflugrouten können deutliche Auswirkungen auf die Raumplanung haben. In den neu mit Lärm über den gesetzlichen Grenzwerten belasteten Gebieten ergeben sich Einschränkungen für die Einzonung, Erschliessung und die Erteilung von Baubewilligungen. Diese Einschränkungen sind dann relevant und erfordern eine Abstimmung mit bestehenden Richt- und Nutzungsplanungen, wenn die betrieblichen Änderungen auf Dauer ausgelegt sind.

Eine solche Abstimmung kann nach Ansicht des BAZL im aktuellen Zeitpunkt nicht vorgenommen werden, auch wenn sich für einige Jahre durch den veränderten Betrieb abweichende Lärmbelastungen ergeben. Mit dem vorliegenden Betriebsreglement werden zwar die seit 2001 vorgenommenen Änderungen zusammengefasst und – Art. 74a Abs. 2 VIL zufolge – vollständig überprüft und einer umfassenden UVP unterzogen. Dennoch stellen sie kein Präjudiz für die Ausgestaltung des künftigen Betriebs dar. Für die definitive Festlegung der An- und Abflugrouten sowie der Betriebszeiten des Flughafens wird die noch ausstehende Abstimmung im Rahmen des SIL massgebend sein. Die entsprechenden Arbeiten sind nach dem Scheitern des geplanten Mediationsverfahrens wieder aufgenommen worden.

Allerdings kann vor der Genehmigung des vorliegenden Betriebsreglements nicht auf den Abschluss dieser Abstimmung gewartet werden. Die in der 220. DVO enthaltenen Einschränkungen und insbesondere die Aufhebung der Warteräume führen zu einem dringenden Handlungsbedarf. Andernfalls könnte der Flughafen mangels geeigneter publizierter An- und Abflugverfahren nicht mehr betrieben werden. Alle Flüge müssten somit auf einen andern Flughafen ausweichen. Dies hätte nicht nur massive wirtschaftliche Folgen in Form von hohen Zusatzkosten und Einnahmenausfällen für die Fluggesellschaften – allen voran die Swiss – und den Flughafen. Damit würde deren wirtschaftliche Situation weiter geschwächt. Auch die im Luftfahrtpolitischen Bericht des Bundesrats vom 10. Dezember 2004 bestätigte Funktion des Flughafens als Umsteigeplattform wie das Netzwerk der Swiss und damit ihre Existenz würden stark gefährdet.

5.2 Umwelt-, Natur- und Heimatschutz

Der von der Gesuchstellerin eingereichte UVB wurde von verschiedenen Fachstellen der angehörten Kantone, insbesondere denjenigen des Kantons Zürich, geprüft. Die kantonalen Stellungnahmen wurden dem BUWAL zugestellt, welches somit bei seiner Prüfung des UVB die Fachstellenberichte berücksichtigen konnte. Für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit durch das BAZL ist die Stellungnahme des BUWAL massgebend; auf abweichende Beurteilungen und Anträge der kantonalen Fachstellen wird somit nicht weiter eingegangen.

5.2.1 Lärm und Flugbetrieb

Das BUWAL gelangt in seiner Beurteilung zu folgender Synthese:

1. *Integrale Aufnahme der provisorischen Betriebsreglementsänderungen*

Wir stimmen den zwingend aufgrund der DVO vorgenommenen, bis anhin provisorischen Betriebsreglementsänderungen zu, und zwar nur für die Dauer der Gültigkeit des vorübergehenden Betriebsreglements. Damit soll gleichzeitig kein Präjudiz für das „definitive“ Betriebsreglement geschaffen werden, das aufgrund des genehmigten SIL-Objektblattes erarbeitet werden wird.

2. *Flugbetrieb in der Nacht*

Wir erachten die im vorliegenden Gesuch ausgewiesene Prognose von ca. 9300 nächtlichen Flugbewegungen für die geplante beschränkte Gültigkeitsdauer des vorläufigen Betriebsreglementes als nicht realistisch und stimmen dem beantragten Nachtbetrieb nicht zu. Die Prognose für den nächtlichen Flugbetrieb ist zu überarbeiten und die Nachtlärmkurve ist auf der Basis von maximal 7500 Flugbe-

wegungen neu zu berechnen, bevor der Betrieb in der Nacht genehmigt werden kann.

3. *Verlängerte Nachtflugsperrre des Flughafens (23.00 Uhr – 06.00 Uhr)*

Wir stimmen der vorgeschlagenen Verlängerung der Nachtflugsperrre zu. Diese Sperrre besteht faktisch bereits heute.

4. *Flexibilisierung des Pistensystems (d. h. freie Verfügbarkeit der Pisten 10, 16, 28, 32 und 34 für Starts am Tag sowie die Möglichkeit unter Beachtung der von Deutschland (DVO) vorgegebenen Beschränkungen jederzeit zwei Landepisten benutzen zu können)*

Wir können dieser Flexibilisierung nicht zustimmen:

Der Flughafen hat aufgrund der Umsetzung der DVO in der Zeit von 21.00 bis 07.00 Uhr bereits erheblich an Kapazitäten gewonnen. Eine weitergehende Flexibilisierung in der Pistenbenützung am Tag würde gerade während den bereits erheblich mehr belasteten Tagesrandstunden (21.00 – 22.00 Uhr und 06.00 – 07.00 Uhr) zu einer zusätzlichen Kapazitätssteigerung führen und noch einmal Gebiete belasten, welche bis anhin keinen Fluglärm hatten.

Eventualantrag:

Sollte eine Übernahme des obigen Antrags an Tagen, an denen die Ausnahmeregelung gemäss der DVO zum Tragen kommt (Anflüge von Norden), während den Tagesrandstunden (21.00 – 22.00 Uhr und 06.00 – 07.00 Uhr) aus Sicherheitsgründen nicht möglich sein, so beantragen wir, dass während diesen Zeiten – neben den Pisten 32 und 34 – maximal eine zusätzliche Startpiste freigegeben wird. Kapazitätseinbussen an Wochenenden und Feiertagen zwischen 07.00 – 09.00 Uhr sind aufgrund der bereits bestehenden grossen Belastung der Bevölkerung und den bereits gewonnenen Kapazitätssteigerungen vertretbar: Für die verlangte Kapazitätserhöhung würden Pistenöffnungen und Flugverfahren (Dual-Landing) nötig, die zu einer unverhältnismässigen zusätzlichen Belastung der Bevölkerung führen würden.

Während den übrigen Tagesstunden drängt sich die Flexibilisierung nicht auf. Mit der aus unserer Sicht betrieblich nicht notwendigen Flexibilisierung hätte die Bevölkerung noch weniger Gewissheit, zu welchen Zeiten sie mit Fluglärm zu rechnen hätte.

Zudem würde die Genehmigung der Flexibilisierung bedeuten, dass weitere, durch Deutschland bedingte Änderungen des Betriebes fortan keine formelle Änderung des Betriebsreglements mehr nach sich ziehen würden (vgl. Punkt 5 der Synthese). Anpassungen des An- und Abflugregimes, die sich aus neuen völkerrechtli-

chen Verpflichtungen oder aus der Rechtsordnung von Nachbarstaaten ergeben, sind im Rahmen ordentlicher Verfahren zu genehmigen.

5. *Genehmigungsfreie dauerhafte Änderung des An- und Abflugregimes
Anpassungen des An- und Abflugregimes, die sich aus neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen oder aus der Rechtsordnung von Nachbarstaaten ergeben, sind im Rahmen ordentlicher Verfahren zu genehmigen.*
6. *Genehmigungsfreie vorübergehende Änderung des Betriebsreglements aufgrund von Bautätigkeit am Pistensystem (bei max. Dauer von 5 Monaten)
Wir können diesem Punkt im Betriebsreglement nicht zustimmen: Eine Genehmigung durch das BAZL drängt sich auch aus Gründen der Transparenz auf.
Die entsprechenden Rechtsvorschriften (UVPV, VIL) legen das Verfahren für solche Änderungen abschliessend fest.*
7. *Einführung eines „wide left turn“ über Opfikon – Wallisellen
Wir können diesem Punkt im Betriebsreglement zustimmen, falls der „wide left turn“ aus Sicherheitsgründen notwendig ist.*
8. *Lärmbegrenzung bei nächtlichen Starts gegen Norden
Der bestehende Artikel 40 Absatz 2 im Betriebsreglement zur Lärmbegrenzung bei nächtlichen Starts gegen Norden ist beizubehalten.*
9. *Reduktion der Lärmemissionen durch Triebwerkstandläufe
Die Lärmemissionen durch Triebwerkstandläufe sind im Sinne der Vorsorge so weit möglich zu reduzieren. Ausser in begründeten Ausnahmefällen ist auf Triebwerkstandläufe in den Nachtstunden zu verzichten. Im Sinne der Vorsorge ist die Flughafen Zürich AG zudem zu verpflichten, das Projekt „Neubau Schallschutzanlagen für Triebwerkstandläufe“ weiter voranzutreiben und innert von der Genehmigungsbehörde anzusetzender Frist zur Genehmigung einzureichen.*

5.2.2 Beurteilung der Genehmigungsbehörde

- a) Das BAZL hat in Abstimmung mit dem UVEK folgende Grundsätze für die Beurteilung des vorliegenden Reglements formuliert:
 - Genehmigung der durch die DVO vorgegebenen Elemente.
 - Genehmigung aller Elemente, welche die Sicherheit und die betriebliche Stabilität erhöhen.
 - Der genehmigte Flugbetrieb ist für das Umfeld voraussehbar (fix definierte An- und Abflugrichtungen).
 - Die Differenz zum heutigen Betrieb ist möglichst klein.

- Der wieder angelaufene SIL-Koordinationsprozess darf durch das vorläufige Betriebsreglement nicht präjudiziert werden.
- Die aufschiebende Wirkung der Beschwerden wird soweit möglich gewährt. Entzug der aufschiebenden Wirkung nur für die Elemente, die zwingend auf einen bestimmten Termin in Kraft treten müssen.

Im Lichte dieser Grundsätze sind im Folgenden einzelne Regelungen des vorliegenden Reglements näher zu prüfen und mit der Synthese des BUWAL zu vergleichen.

- b) Punkt 1 der BUWAL-Synthese bietet keinerlei Probleme. Wie bereits ausgeführt (vgl. oben B.II.2. und 5.1), soll das vorliegende Reglement bis zum Erlass des „definitiven“ Betriebsreglements, welches sich auf das nach Abschluss des Koordinationsprozesses festzusetzende SIL-Objektblatt stützt, gelten. Die Regelungen stellen kein Präjudiz für den künftigen Betrieb dar.
- c) Zu Punkt 2 der Synthese hat die Gesuchstellerin in ihrer Stellungnahme vom 10. Februar 2005 ausgeführt, dass die vom BUWAL vorgenommene Berechnung von zu tiefen Annahmen ausgehe. Tatsächlich seien die vom BUWAL als zulässig erachteten 7500 Nachtflugbewegungen bereits im Jahr 2004 (mit 7673 Bewegungen) überschritten worden. Mit der vom BUWAL akzeptierten Wachstumsrate von 30% (bezogen auf den Prognosehorizont) wäre mit einem Prognosewert von rund 10'000 Bewegungen zu rechnen. Die Prognose von 9300 Bewegungen sei somit realistisch und zu belassen.

Diese Ausführungen der Unique erscheinen dem BAZL plausibel – die vom BUWAL angestellte Berechnung erweist sich in diesem Licht als zu zurückhaltend. Auf eine Neuberechnung der Lärmkurven für die Nachtstunden auf einer tieferen Prognose kann somit verzichtet werden.

- d) Die Gesuchstellerin hat im vorliegenden Reglement die ordentlichen Öffnungszeiten des Flughafens um insgesamt 1,5 Stunden reduziert. Diese Ausdehnung der Nachtflugsperrzeit entspricht einem breit abgestützten Bedürfnis und beeinträchtigt die Funktion des Flughafens nicht; sie ist somit Punkt 3 des BUWAL folgend zu genehmigen.
- e) Als Kompensation für die Verlängerung der Nachtflugsperrzeit hat die Gesuchstellerin eine Flexibilisierung der Pistenbenützung während des Tages – d.h. zwischen 06 und

22 Uhr – beantragt. In Anhang 1 des Betriebsreglements wurden die Bestimmungen über die Benützung der Pisten für Starts und Landungen vollständig neu formuliert und gegenüber den bisherigen Regelungen vereinfacht. Dies führt dazu, dass die verschiedenen Betriebskonzepte, nach denen der Flugbetrieb am Flughafen abgewickelt wird, im Reglement nicht mehr adäquat abgebildet werden. Nach Auffassung des BAZL muss aus dem Betriebsreglement jedoch deutlich hervorgehen, zu welchen Tageszeiten die einzelnen Pisten für Starts und Landungen benützt werden dürfen. Gleichzeitig muss die Regelung flexibel genug sein, damit der Betrieb entsprechend den herrschenden Bedingungen – insbesondere das Wetter, ferner die anwendbaren Einschränkungen in der Benützung des deutschen Luftraums – abgewickelt werden kann. Die vorliegenden Formulierungen von Anhang 1 entsprechen diesen Anforderungen nicht und können somit in dieser Form nicht genehmigt werden.

- f) Im Folgenden ist auf den Inhalt der Pistenbenützungsvorschrift einzugehen.
- aa) Die Gesuchstellerin hat die Flexibilisierung der Pistenbenützung damit begründet, dass die durch die Verlängerung der Nachtflugsperrung verursachten Kapazitätsverluste durch eine erhöhte Kapazität während des Tages kompensiert werden müssten. Andernfalls würden sich die Verspätungen über den ganzen Tag anhäufen und könnten während des Tages nicht mehr abgebaut werden. Damit werde das Ziel einer Verringerung der Flugbewegungen während der Nacht gerade nicht erreicht und die Bevölkerung in den besonders sensiblen Nachtstunden unnötig belastet.

Es erscheint dem BAZL ausgewiesen, dass die für den Flugbetrieb geltenden Einschränkungen eine der Ursachen für die hohe Verspätungsanfälligkeit des Gesamtsystems Flughafen Zürich darstellen. Die häufigen Verspätungen verursachen bei den Benützern des Flughafens unnötige Zusatzkosten und Umtriebe. Sie erhöhen gleichzeitig die bereits hohe Komplexität der Abläufe und vermindern die Betriebsstabilität, wodurch die Belastung der für eine sichere Betriebsabwicklung verantwortlichen Arbeitskräfte und Systeme zunimmt. Die Summe dieser Zusatzbelastungen führt zu einer erhöhten Fehlerwahrscheinlichkeit und ist damit geeignet, die Sicherheit des Gesamtsystems zu reduzieren.

Das grundsätzliche Bedürfnis für eine Flexibilisierung der bisherigen, stark einschränkenden Bestimmungen über die Pistenbenützung erscheint dem BAZL somit in genügendem Masse belegt.

- bb) Die in Anhang 1 zum vorliegenden Betriebsreglement enthaltenen Pistenbenützungsvorgaben weichen wie bereits ausgeführt von den heute geltenden deutlich ab. Inhaltlich betrachtet ergeben sich einige Differenzen, welche näher zu betrachten sind. Die folgenden Überlegungen gelten nur für den Verkehr mit Strahlflugzeugen nach Instrumentenflugregeln (IFR). Die Regeln für Propellerflugzeuge und die nach Sichtflugregeln (VFR) operierenden Luftfahrzeuge sind unproblematisch und geben zu keinen weiteren Bemerkung Anlass.
- cc) Die Gesuchstellerin will Starts ab der Piste 28 Richtung Westen bereits ab 06.00 Uhr zulassen und begründet dies mit dem Bedürfnis nach einer erhöhten Kapazität für Starts ab Betriebsbeginn, um damit das Entstehen von Verspätungen zu vermeiden. In der Differenzbereinigung mit UVEK und BAZL konnte die Gesuchstellerin den Nachweis erbringen, dass die Kapazität vor 07 Uhr ungenügend ist, wenn für Starts wie bisher nur die Pisten 32 und 34 offen sind.

Die von der Unique eingereichte Kapazitätsberechnung rechtfertigt allerdings nicht die Freigabe der Piste 28 für Starts während der ganzen Stunde, d.h. ab 06.00 Uhr. In Abwägung des zusätzlichen Kapazitätsbedarfs mit dem anerkannten Ruhebedürfnis der betroffenen Bevölkerung sind UVEK und BAZL überein gekommen, Starts auf der Piste 28 ab 06.30 Uhr zu genehmigen.

- dd) Die Gesuchstellerin will die heute zwischen 07 und 21 Uhr (an Wochenenden und deutschen Feiertagen zwischen 09 und 20 Uhr) geltende Pistenrangordnung für Starts aufheben, da die vorrangig zu benutzende Startpiste aufgrund der Abhängigkeit von der Landerichtung nicht mehr generell definiert werden könne. Die geltende Regelung der Pistenrangfolge steht zusammen mit den übrigen Rahmenbedingungen einer flüssigen Verkehrsabwicklung am Flughafen entgegen und erscheint aus heutiger Sicht daher als übermässig einschränkend. Dennoch ist es insbesondere im Sinne der Berechenbarkeit des Betriebs angezeigt, dass die tagsüber hauptsächlich für Starts benützte Piste 28 auch weiterhin prioritär benützt wird. In die Genehmigung der aufgehobenen Pistenrangordnung ist daher ein entsprechender Vorbehalt aufzunehmen.
- ee) Für die Abwicklung der Starts zwischen 21 und 22 Uhr sieht die Gesuchstellerin im vorliegenden Reglement vor, zusätzlich zu den Pisten 32 und 34 die Piste 28 freizugeben. Sie begründet dies mit dem Bedarf an zusätzlicher Kapazität, um zu ver-

hindern, dass sich über den Tag aufgelaufene Verspätungen in die besonders sensiblen Nachtstunden hineinziehen. Durch die Verlängerung der Nachtflugsperrung um eine Stunde und die für Bewegungen zur Nachtzeit erheblich höheren Gebühren konzentrierte sich die Nachfrage der Fluggesellschaften nach Startzeitfenstern auf die Zeit vor 22 Uhr.

Die Erhöhung der Startkapazität zwischen 21 und 22 Uhr steht nach Ansicht des BAZL in direktem Zusammenhang mit der zu genehmigenden Verlängerung der Nachtflugsperrung. Der Bedarf an dieser zusätzlichen Kapazität wurde von der Gesuchstellerin nachgewiesen, weshalb die Freigabe der Piste 28 für Starts zwischen 21 und 22 Uhr genehmigt werden kann.

- ff) Die 220. DVO sieht vor, dass Anflüge unter bestimmten Bedingungen ausnahmsweise auch zu den Zeiten, in denen die Benützung des deutschen Luftraums eingeschränkt ist, von Norden auf den Flughafen geführt werden können. Fällt die Anwendung dieser Ausnahmeregelung in die Zeit nach 21 und vor 07 Uhr, bestimmt das geltende Reglement, dass die Anflüge von Norden auf die Pisten 14 und 16 erfolgen, die Abflüge in entgegengesetzter Richtung auf den Pisten 32 und 34. Dieser gegenläufige Verkehr erscheint mit den heutigen Anforderungen, insbesondere der Sicherheit, an die Ausgestaltung von Flugverfahren nur mehr schwer vereinbar. Damit sich an- und abfliegende Flugzeuge nicht in die Quere kommen, müssen die An- und Abflüge relativ grosse zeitliche Abstände einhalten. Dies führt zu einer markanten Reduktion der Kapazität. Als Folge der Verlängerung der Nachtflugsperrung besteht – wie bereits ausgeführt – ein ausgewiesener Bedarf an zusätzlicher Kapazität besonders in den an die Nachtsperrung angrenzenden Stunden. Damit einerseits diese Kapazität, die zur Vermeidung resp. dem Abbau von Verspätungen nötig ist, zur Verfügung steht und andererseits die gegenläufigen und sich kreuzenden Flugwege im Norden des Flughafens entlastet werden können, was dem BAZL aus Sicherheitsgründen notwendig erscheint, sind für Starts nach 21 und vor 07 Uhr bei DVO-Ausnahmeregelung zusätzlich zu den Pisten 32 und 34 auch die Pisten 16 und 28 freizugeben. Entgegen dem vom BUWAL in Punkt 4 seiner Synthese formulierten Antrag genehmigt das BAZL die Freigabe von zwei weiteren Pisten, weil die Piste 28, welche zu diesen Zeiten analog zur Regelung des Tagesbetriebs mehrheitlich benutzt werden soll, insbesondere für Starts von schweren Langstreckenflugzeugen zu kurz ist.

- gg) Die Gesuchstellerin will zu den Zeiten, in denen die Benützung des deutschen Luft- raums eingeschränkt ist, koordinierte Landungen auf die Pisten 28 und 34 ermögli- chen. Sie begründet dies mit der durch die deutschen Einschränkungen erheblich re- duzierten Landekapazität, welche vor allem in Verbindung mit der verlängerten Nachtflugsperrung das Entstehen von Verspätungen bereits nach Betriebsbeginn be- günstigt. Das BUWAL hält die durch koordinierte Landungen verursachte Mehrbe- lastung der Bevölkerung für unverhältnismässig.

In der Differenzbereinigung mit UVEK und BAZL konnte die Gesuchstellerin den Nachweis erbringen, dass die Kapazität während der deutschen Sperrzeiten am Mor- gen ungenügend ist, wenn für Landungen wie bisher nur eine Piste (28 oder 34) offen ist. Allerdings soll nach Ansicht des BAZL die Freigabe koordinierter Landungen nicht dazu führen, dass die Landekapazität höher wird als vor den deutschen Einschrän- kungen. Für Landungen von Norden auf die Pisten 14 und 16 wird für die Vergabe von Zeitfenstern (Slots) mit einer Kapazität von 36 Bewegungen pro Stunde gerech- net. Die koordinierten Landungen auf die Pisten 28 und 34 am Morgen sind somit auf die gleiche Kapazität zu beschränken.

Die Einführung koordinierter Landungen setzt voraus, dass die Flugsicherung über Systeme und operationelle Verfahren zu deren Abwicklung verfügt. Die operationelle Freigabe koordinierter Landungen durch das BAZL kann erst erfolgen, wenn die Sky- guide die entsprechenden Systeme beschafft und die operationellen Verfahren ein- geführt hat.

- hh) Die für bestimmte Wetterlagen (Westwind, Bise) vorgesehenen speziellen Pistenbe- nützungskonzepte sind von den soeben besprochenen Vorbehalten und Änderungen nicht betroffen und werden wie beantragt genehmigt. Gleiches gilt für die Bestimmun- gen über Abweichungen aus Sicherheitsgründen.
- g) Die Gesuchstellerin hat die Regelung über die Pistenbenützung in Anhang 1 des Be- triebsreglements so formuliert, dass das Betriebsregime ohne formelle Änderung des Reglements angepasst werden kann, wenn sich aufgrund völkerrechtlicher Ver- pflichtungen oder der Rechtsordnung von Nachbarstaaten die Rahmenbedingungen ändern. Die nach den soeben dargestellten Überlegungen vom BAZL zu genehmi- gende Regelung der Pistenbenützung ist auf die geltenden Rahmenbedingungen, konkret die 213. (ab 14.4.05 220.) DVO, abgestimmt. Sollten sich diese Rahmenbe- dingungen zu Gunsten einer ausgedehnten oder flexibleren Nutzung des deutschen

Luftraums verändern, können ohne weiteres die für die DVO-Ausnahmeregelung vorgesehenen Betriebskonzepte angewendet werden.

Wird demgegenüber die Nutzung des deutschen Luftraums weiter eingeschränkt und führen die zur Kompensation dieser Einschränkungen zu treffenden betrieblichen Änderungen zu neuen Belastungen für die betroffene Bevölkerung, kann auf eine entsprechende Anpassung des Reglements und das dafür vorgesehene Genehmigungsverfahren nicht verzichtet werden. Die entsprechende Regelung im vorliegenden Reglement ist somit im Einklang mit dem BUWAL (Synthese Punkt 5) nicht zu genehmigen.

- h) Die Gesuchstellerin will gemäss Art. 23 Anhang 1 des Betriebsreglements im Fall einer unumgänglichen Pistensanierung für die Dauer von maximal fünf Monaten von den in Anhang 1 enthaltenen Regelungen der Pistenbenützung und den im SIL festgesetzten Lärmkurven abweichen können. Die in einem solchen Fall mögliche Mehrbelastung der Bevölkerung ist heute nicht abschätzbar. Es ist nicht auszuschliessen, dass – wenn auch für eine beschränkte Zeit – wegen umfangreicher Bautätigkeiten (Sanierung) an einer Piste das Betriebsregime des Flughafens wesentlich verändert werden muss. Nachdem das Betriebsreglement ohnehin jederzeit geändert werden kann, erscheint es dem BAZL wie dem BUWAL (Synthese Punkt 6) angemessen, in einem solchen Fall eine provisorische, befristete Reglementsänderung im entsprechenden formellen Verfahren vorzunehmen. Das vorliegende Reglement ist in diesem Punkt somit nicht zu genehmigen.

- i) Die Gesuchstellerin beantragt ein neues, zusätzliches Abflugverfahren ab der Piste 16. Dieses sieht nach dem Start eine weite Linkskurve vor (sog. Wide left Turn), um damit eine Entflechtung von sich kreuzenden Flugrouten im Südosten des Flughafens zu erreichen.

Aufgrund einer Sicherheitsinspektion ordnete das BAZL von Anfang Oktober 2004 an, bei Starts ab Piste 16 und Anflügen auf Piste 14 die Abstände zu erhöhen (von 6 auf 8 Meilen bei Richtung Osten abfliegenden und von 6 auf 12 Meilen bei westwärts abfliegenden Maschinen), um im Falle von Durchstarts anfliegender Flugzeuge gefährliche Annäherungen zu vermeiden. Gleichzeitig forderte das BAZL die Unique und die Skyguide auf, alternative Lösungen zur Entflechtung der sich kreuzenden Flugwege zu suchen. Werden anstelle einer zeitlichen Staffelung der Flugzeuge die sich kreuzenden Flugwege räumlich getrennt, erhöht dies die Sicherheit im betroffenen Luftraum.

Die vom BAZL getroffene Anordnung hatte zur Folge, dass auf dem Flughafen die verfügbare Kapazität teilweise unter die Nachfrage sank. Resultat davon sind Verspätungen, die der Flughafen und Skyguide in den ersten Wochen einigermaßen in Grenzen zu halten vermochten.

In schwierigen Wettersituation (starker Regen, schlechte Sichtverhältnisse, Schneefall, Enteisierung von Flugzeugen usw.) nimmt die Belastung der einzelnen Beteiligten (Piloten, Flugverkehrsleiter) respektive der Sicherheitsnetze des Systems stark zu. Wenn das Verkehrsaufkommen zunimmt, werden auch die Kapazitätsengpässe zunehmen und dadurch bei solchen Schlechtwetterlagen die Sicherheitsnetze zusätzlich belastet. Das BAZL erachtet eine regelmässige Beanspruchung dieser Sicherheitsnetze als nicht tragbar.

Mit dem beantragten Wide left Turn werden einerseits die sich kreuzenden Flugwege räumlich entflochten und damit die Sicherheit dieses Systemteils verbessert. Andererseits kann die 12 Meilen betragende Staffelung bei westwärts fliegenden Maschinen auf ebenfalls 8 Meilen reduziert werden, wodurch die Kapazität wieder erhöht und damit die Sicherheitsnetze verstärkt werden. Aus Sicht des BAZL ist das neue Abflugverfahren somit aus Sicherheitsgründen zu genehmigen, womit das BUWAL (Punkt 7 der Synthese) einverstanden ist.

- j) Das BUWAL verlangt, die bestehende Regelung zur Lärmbegrenzung bei nächtlichen Starts gegen Norden (Art. 40 Abs. 2 des heutigen Reglements) beizubehalten. Dieser besagt, dass Luftfahrzeuge, die beim Abflug von Piste 34 an der Messstelle Oberglatt in der Regel einen höheren Lärmwert als 95 dB(A) erzeugen, in der Zeit von 22.00 – 06.00 Uhr nicht zum Abflug zugelassen werden.

Die Gesuchstellerin hat sich in ihrer Stellungnahme zu diesem Antrag nicht geäußert.

Die fragliche Reglementsbestimmung besteht seit vielen Jahren. In der Zwischenzeit wurde die Nachtflugordnung in der VIL wesentlich geändert (Art. 39 ff in der Fassung vom 12. April 2000). Art. 39a Abs. 1 VIL sieht für Starts zwischen 22 und 24 Uhr eine Beschränkung der Lärmwerte pro Flugzeug vor. Art. 11 in Anhang 1 des vorliegenden Betriebsreglements verweist denn auch auf diese Bestimmung der VIL. Diese Regelung ist, auch wenn sie ausschliesslich für die Landesflughäfen Genf und Zürich gilt, nicht abschliessend. Es ist nach Ansicht des BAZL zulässig, im Betriebsreglement für den Flughafen Zürich eine strengere Lärmbegrenzung zur Nachtzeit anzuordnen. Die Regelung von Art. 40 Abs. 2 des gültigen Reglements hat sich bewährt und ist in das

vorliegende Reglement zu übernehmen. Dem geänderten Pistenbenützungskonzept folgend, gemäss welchem Starts zur Nachtzeit auch auf der Piste 32 zulässig sind, ist die Formulierung „beim Abflug von Piste 34“ allerdings durch „bei Abflug nach Norden“ zu ersetzen.

- k) In Punkt 9 seiner Synthese verlangt das BUWAL eine Reduktion der Lärmemissionen durch Triebwerkstandläufe. Es bezieht sich dabei auf ein Projekt für den Neubau von Schallschutzanlagen, welches von der am Flughafen tätigen Flugzeugwartungsunternehmung SR Technics seit längerer Zeit geplant ist, bisher aber nicht zur Plangenehmigung vorgelegt wurde.

Die Gesuchstellerin teilt die Ansicht des BUWAL, dass ein Neubau der Schallschutzanlagen für Triebwerkstandläufe so rasch wie möglich realisiert werden sollte. Sie vertritt allerdings die Auffassung, dass die Verantwortung für ein solches Projekt nicht bei ihr sondern beim Flugzeugunterhaltsbetrieb SR Technics liege, der den entsprechenden Betriebslärm verursache. Entsprechend sei SR Technics durch das BAZL zur Einreichung eines Plangenehmigungsgesuchs und zum Bau der Anlagen innert bestimmter Zeit zu verpflichten.

Diese Auffassung trifft nicht zu. Gemäss Art. 36a Abs. 2 LFG ist die Konzessionärin verpflichtet, unter anderem einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen. Ein Gesuch um Plangenehmigung kann nach Art. 27a Abs. 3 VIL nur vom Flugplatzhalter eingereicht werden. Konzessionärin und entsprechend Flugplatzhalterin des Flughafens Zürich ist die Unique. Nur sie kann ein Plangenehmigungsgesuch für eine Flugplatzanlage, worum es sich bei einer Schallschutzanlage für Triebwerkstandläufe zweifelsfrei handelt, einreichen. Sie hat die Pflicht, den Betrieb des Flughafens in allen Belangen zu regeln, was sie bezüglich der Triebwerkstandläufe im Anhang 1 zum Betriebsreglement denn auch getan hat. Die inhaltlich von ihr unbestrittene Pflicht zur Erstellung von Schallschutzanlagen für Triebwerkstandläufe trifft somit sie und nicht ein anderes, am Flughafen domiziliertes Unternehmen.

Die Lärmbelastung durch Triebwerkstandläufe, welche teilweise unausweichlich während der Nacht ausgeführt werden müssen, muss so rasch als möglich vermindert werden. Nach Ansicht des BAZL genügt es nicht, eine Frist zur Einreichung eines Plangenehmigungsgesuchs anzusetzen. Dass ein genehmigtes Projekt dann auch ausgeführt wird, kann weder vom BAZL noch vom UVEK als Plangenehmigungsbe-

hörde angeordnet und durchgesetzt werden. Der für die Realisierung des Projekts nötige Druck kann nur dadurch erreicht werden, dass das BAZL anordnet, bis wann die Durchführung von Triebwerkstandläufen im Freien noch erlaubt sein soll. Angesichts des voraussichtlichen Zeitbedarfs für die Ausarbeitung des Plangenehmigungsgesuchs, die Durchführung des Genehmigungsverfahrens sowie die Realisierung des genehmigten Projekts erscheint dem BAZL eine Frist von vier Jahren als angemessen.

l) Schallschutzmassnahmen

Mit der Baukonzession vom 5. November 1999 für das Dock Midfield hat das UVEK die Flughafenhalterin beauftragt, die im Schallschutzkonzept vorgesehenen Massnahmen umzusetzen. Auch wenn die Berechnungsgrundlagen für die Lärmbelastungskurven in der damaligen Fassung der LSV vom Bundesgericht in seiner Entscheidung vom 8. Dezember 2000 (BGE 126II522) als teilweise gesetzwidrig beurteilt wurden, ist aufgrund der zwischenzeitlich mehrfach überarbeiteten Lärmberechnungen ausgewiesen, dass in nahe des Flughafens gelegenen Baugebieten die Immissions- und teilweise Alarmwerte überschritten werden. In diesen Gebieten besteht somit eine Pflicht zur Vornahme von Schallschutzmassnahmen. Das BAZL hat in seinen Genehmigungsverfügungen für das geltende Betriebsreglement und seine verschiedenen Änderungen seit 2001 jeweils angeordnet, die Gesuchstellerin habe in Gebieten, in welchen neue Alarmwertüberschreitungen nicht nur kurzfristig auftreten und die Notwendigkeit von Schallschutzmassnahmen unbestritten ist, im Sinne der Auflage 3.3 der Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 diese Schallschutzmassnahmen unverzüglich zu vollziehen und umzusetzen.

Das BUWAL beantragt mit der Realisierung von Schallschutzmassnahmen dann nicht zuzuwarten, wenn übermässige Belastungen (Überschreitungen der IGW) unbestritten sind oder wo sie auch nach zukünftigen Betriebsreglementen mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind. Die Gesuchstellerin widersetzt sich diesem Antrag nicht. Die Fortführung der Schallschutzmassnahmen erscheint dem BAZL notwendig und zumutbar, weshalb der Antrag des BUWAL als Auflage in diese Verfügung aufzunehmen ist.

5.2.3 Luftreinhaltung

Das BUWAL beantragt, die Massnahmen L1 bis L5 des kantonalen Massnahmenplans Flughafen im Betriebsreglement aufzuführen.

Die Gesuchstellerin hält dafür, auf eine Übernahme ins Reglement zu verzichten, da vier der fünf Massnahmen bereits umgesetzt worden seien bzw. deren Umsetzung nicht mehr in der Kompetenz der Flughafenhalterin liege.

Das BAZL gelangt zur Auffassung, dass die Übernahme der Pflicht zur Einführung eines Bonus-/Malussystems bei der Festsetzung der Emissionsgebühr (Massnahme L1) ins Betriebsreglement nicht zielführend ist. Die Schweiz bemüht sich seit mehreren Jahren, im Verbund mit interessierten Staaten einheitliche Systeme für Flughafensteuern und -gebühren festzulegen. Bei Änderungen dieser Gebührensysteine sind die internationalen, mindestens aber europäischen Entwicklungen zu berücksichtigen. Aus Gründen der Gleichbehandlung der Marktteilnehmer sind Systemanpassungen zudem schweizweit zu koordinieren.

Die Massnahmen L2 (operationelle Verbesserungen), L3 (Errichten stationärer Energieversorgungsanlagen auf offenen Standplätzen), L4 (Förderung von Gasfahrzeugen) und L5 (Einrichtung eines Immissionsmessnetzes) sind den Ausführungen der Gesuchstellerin zufolge bereits umgesetzt oder die Planung weit fortgeschritten. Die Verpflichtungen bestehen aufgrund der rechtskräftig verfügten Auflagen – vor allem in den Baukonzessionen zur 5. Bauetappe – ohnehin. Eine Übernahme der Massnahmen ins Reglement erscheint dem BAZL daher zu weitgehend.

6. Verhältnis zum übergeordneten Recht

6.1 Hubklausel

Die Gesuchstellerin hat mit Art. 12bis und ter in Anhang 1 des Betriebsreglements die Bestimmung aufgenommen, wonach in der Zeit nach 22 Uhr nur Linienflüge geplant werden dürfen, welche zur Aufrechterhaltung der Hubfunktion des Flughafens nötig seien.

Die Einschränkung auf hub-relevante Flüge erachtet das BAZL als nicht genehmigungsfähig. In erster Linie erscheint eine solche Bestimmung diskriminierend, indem sie Fluggesellschaften, die in Zürich einen Hub betreiben, gegenüber den übrigen Gesellschaften, die Linienflüge anbieten, bevorzugt. Damit wird einerseits den kraft der bilateralen Abkommen auch für die Schweiz verbindlichen EU-Bestimmungen zuwider gehandelt, die einen diskriminierungsfreien Marktzugang fordern. Andererseits verstösst die Regelung auch gegen das verfassungsrechtliche Gebot rechtsgleicher Behandlung. Soll die Bestimmung rechtsgleich und diskriminierungsfrei angewendet werden, ist sie nicht praktikabel. Neben einer genauen Definition, wann ein Flug als

hub-relevant gilt (z.B. Mindestanzahl Umsteigepassagiere), müsste nämlich für jeden Flug einzeln abgeklärt werden, ob er diese Kriterien erfüllt, d.h. Passagiere oder Fracht befördert, die am Flughafen Zürich umsteigen resp. dort umgeschlagen wird. Solche Bedingungen würden es den Fluggesellschaften jedoch verunmöglichen, Flüge in den betroffenen Zeiten zu planen, d.h. überhaupt einen Flugplan aufzustellen. Sie wüssten ja nicht, ob sie den Flug dann auch in jedem Fall durchführen dürften, da sie möglicherweise die Kriterien der Hub-Relevanz nicht immer erfüllen könnten.

Art. 12bis und ter in Anhang 1 sind somit nicht zu genehmigen.

6.2 Charterregelung

Gestützt auf eine entsprechende Auflage in der Baukonzession des UVEK vom 5. November 1999 für das Dock Midfield hat die Gesuchstellerin Starts des Charterverkehrs ab 22.00 Uhr ausgeschlossen.

Im Rahmen der gesamthaften Überprüfung des Betriebsreglements ist diese Bestimmung zu hinterfragen. In den auch für die Schweiz geltenden Regelungen der europäischen Gemeinschaft wird die Unterscheidung zwischen Linien- und Charterverkehr zunehmend aufgehoben. Diese im Jahr 1999 noch zutreffende Differenzierung lässt sich nach Auffassung des BAZL heute nicht mehr aufrecht erhalten. Mit dem Ausschluss von Starts nach 22 Uhr werden die Fluggesellschaften, die Charterflüge anbieten und durchführen, gegenüber den Linienfluggesellschaften, aber auch gegenüber den übrigen, im Nichtlinienverkehr (Taxiflüge) tätigen Anbietern diskriminiert. Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass Flugbewegungen zur Nachtzeit als erheblich störender empfunden werden. Die Aufhebung der Diskriminierung der Anbieter von Charterflügen darf daher nicht dazu führen, dass die Zahl der nach 22 Uhr startenden Flugzeuge erheblich zunimmt. Flüge zur Nachtzeit sollen grundsätzlich auf einem öffentlichen Interesse beruhen. Ein solches öffentliches Interesse ist für Flüge anzunehmen, welche über eine längere Zeitspanne regelmässig angeboten und in einem Flugplan publiziert werden. Solche Flüge sollen demnach auch nach 22 Uhr am Flughafen Zürich noch starten können. Demgegenüber sind Starts von Flügen, die nur unregelmässig je nach aktuellem Bedarf stattfinden, nach 22 Uhr auszuschliessen.

Art. 13 Abs. 1 1. Satz in Anhang 1 des Betriebsreglements ist somit nicht zu genehmigen. Die Gesuchstellerin ist zu verpflichten, eine diesen Erwägungen entsprechende Regelung zu formulieren und dem BAZL vorzulegen.

- 6.3 Die Gesuchstellerin hat mit Art. 18 in Anhang 1 des Betriebsreglements die Bestimmung aufgenommen, wonach mit Bewilligung der Flugverkehrsleitung bei Erreichung folgender Höhen von den zugeteilten Standard-Instrumentenabflugwegen abgewichen werden kann:
- Während des Tages bei über 5000 ft AMSL (Fuss über mittlerem Meeresspiegel);
 - nachts bei über 8000 ft AMSL.
- 6.3.1 In zahlreichen Stellungnahmen und Einsprachen wird gefordert, aus Lärmschutzgründen auch tagsüber erst über 8000 ft von den Standardabflugwegen abzuweichen. Eine solche Erhöhung hätte gravierende Auswirkungen auf die Kapazität der Abflugrouten. Damit die nötigen Sicherheitsabstände zwischen zwei startenden Flugzeugen eingehalten werden könnten, müsste die zeitliche Staffelung beim Start erhöht werden. Dies würde die verfügbare Startkapazität deutlich herabsetzen und unausweichlich zu einer Erhöhung der Verspätungen führen. Die Möglichkeit, schon ab 5000 ft von der Standardroute abzuweichen ist für eine flüssige Abwicklung des Verkehrs am Tag und somit zur Vermeidung von Verspätungen, die sich in die Nachtzeit hineinziehen, unumgänglich.
- 6.3.2 Für die Nacht wird aus Lärmschutzgründen die minimale Höhe für Routenabweichungen erhöht. Im gültigen Betriebsreglement ist dafür die Flugfläche (Flight level, FL) 80 festgelegt; der vorliegende Text spricht dagegen von 8000 ft. Aus Sicht der Flugsicherung ist die Festlegung einer in Fuss über mittlerem Meeresspiegel (ft AMSL) definierten Höhenbegrenzung problematisch. Diese Höhenangabe ist fix. Standardmässig arbeitet die Flugsicherung ab dieser Höhe aufwärts mit festgelegten Flugflächen. Die exakte Höhe dieser Flächen im Raum ist abhängig vom Luftdruck, die Flugflächen können also in ihrer absoluten Höhe variieren. Die Festlegung einer absolut definierten Minimalhöhe in diesem Bereich ist somit verwirrend und systemwidrig. Das BAZL hält die im vorliegenden Reglement gewählte Definition der Mindesthöhe für unzweckmässig und verweigert aus Sicherheitsgründen die Genehmigung. Es ist die bisherige Regelung mit Minimalhöhe Flugfläche 80 festzulegen.
7. Lärmbelastungskataster
- 7.1 Für die Festsetzung des Lärmbelastungskatasters (LBK) fehlen im heutigen Zeitpunkt wesentliche Grundlagen. Zwar wurden die vom Bundesgericht in seinem Entscheid vom 8. Dezember 2000 über die 5. Bauetappe gerügten Bestimmungen von Art. 37

der Lärmschutzverordnung (LSV; SR 814.41) über den LBK zwischenzeitlich überarbeitet und sind seit 1. Oktober 2004 in Kraft.

Im gleichen Entscheid hatte das Bundesgericht aber auch angeordnet, dass bei der Festsetzung des Katasters das künftige Betriebskonzept zu berücksichtigen sei. Dieses ist, wie bereits dargestellt, zur Zeit noch nicht festgelegt. Der LBK wird somit auf der Basis des definitiven Betriebskonzepts festzusetzen sein. Die Pflicht zum Erlass des LBK trifft die Vollzugsbehörde, mithin das BAZL, weshalb auf eine entsprechende Auflage in diesem Entscheid verzichtet werden kann. Der Genehmigung des vorliegenden Reglements steht dies nicht entgegen.

- 7.2 Gemäss Art. 37a LSV in der Fassung vom 1. September 2004 hält die Vollzugsbehörde in ihrem Entscheid über die Erstellung, Änderung oder Sanierung einer Anlage die zulässigen Lärmimmissionen fest. Die aufgrund der vorliegenden Verfügung zulässigen Lärmimmissionen des Flughafens Zürich werden demnach vom BAZL festgelegt. Die entsprechenden Fluglärmkarten bilden somit Teil des vorliegenden Entscheids und werden während der Beschwerdefrist mit den Gesuchsunterlagen in den betroffenen Kantonen öffentlich aufgelegt.

Gemäss Art. 37a Abs. 2 LSV trifft die Vollzugsbehörde die notwendigen Massnahmen, wenn die Lärmimmissionen einer Anlage von den im Entscheid festgehaltenen Immissionen auf Dauer wesentlich abweichen. Damit das BAZL als Vollzugsbehörde solche Abweichungen feststellen kann, benötigt es regelmässige Angaben über die tatsächliche Lärmbelastung. Es erscheint daher zweckmässig und angemessen, die Lärmimmissionen des Flughafens jährlich aufgrund der effektiven Flugbewegungen zu ermitteln, was der Gesuchstellerin als Auflage in dieser Verfügung zu überbinden ist.

- 7.3 Die vorliegenden Fluglärmkarten weisen Überschreitungen der zulässigen Belastungsgrenzwerte gemäss Anhang 5 der LSV aus. Beim Flughafen Zürich handelt es sich um eine konzessionierte Anlage, die vorliegend wesentlich geändert wird. Die aufgrund des vorliegenden Entscheids davon ausgehenden Lärmimmissionen sind im öffentlichen Interesse zu dulden, weshalb der Gesuchstellerin im Sinne von Art. 8 und 10 LSV Erleichterungen zu gewähren sind.

8. Sicherheitszonenplan

Die genehmigten Sicherheitszonenpläne decken die An- und Abflugrouten im Nahbereich des Flughafens genügend ab (vgl. dazu die Ausführungen oben B.II.4.3). Im Hinblick auf die Einführung von Anflügen auf die Piste 34 wurde am 17. Juni 2003 eine entsprechende Änderung des Sicherheitszonenplans in den betroffenen Gemeinden öffentlich aufgelegt, womit er die in Art. 43 Abs. 1 LFG beschriebene Sperrwirkung entfaltet. Der Reglementsgenehmigung steht daher auch aus dieser Sicht nichts entgegen.

III. Verfahrenskosten

Die Kosten für die Behandlung eines Genehmigungsgesuchs richten sich nach Art. 39 Abs. 3 lit. a der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (VGZ; SR 748.112.11). Der Aufwand für die Behandlung des vorliegenden Gesuchs rechtfertigt die Erhebung der Maximalgebühr von Fr. 4000.--, welche der Gesuchstellerin aufzuerlegen ist.

Dazu kommen die Auslagen für die Publikation des Gesuchs in den Organen der angehörten Kantone und deutschen Landkreise. Im Kanton Schwyz betragen diese Fr. 3'757.40, im Kanton St. Gallen Fr. 5'049.45 und im Landkreis Waldshut EUR 1'534.45, entsprechend Fr. 2'378.40. Diese Kosten in der gesamten Höhe von Fr. 11'185.25 sind ebenfalls der Gesuchstellerin zu überbinden.

IV. Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden

1. Gemäss Art. 6 Abs. 1 LFG steht gegen Verfügungen, die gestützt auf das LFG und seine Ausführungsbestimmungen ergehen, die Beschwerde an die Rekurskommission INUM offen. Diese Beschwerde hat gemäss Art. 55 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) aufschiebende Wirkung.

2. Die Aufhebung der Warteräume EKRIT und SAFFA über Deutschland führt dazu, dass keine An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich mehr geführt werden können, wenn nicht wie vorgesehen in der Schweiz neue An- und Abflugverfahren mit entsprechenden Warteräumen festgelegt werden.

Die Inbetriebnahme der neuen An- und Abflugverfahren musste von der Gesuchstellerin und der Skyguide auf die von der Eurocontrol vorgegebenen Termine für die Luftfahrtpublikationen abgestimmt werden und erfolgt am 14. April 2005. An- und Ab-

flüge zum und vom Flughafen Zürich müssen auch während der Dauer allfälliger Beschwerdeverfahren erfolgen können; andernfalls würden die genehmigten Änderungen ihre Wirkung verfehlen, die Genehmigung würde per se obsolet. Daraus erhellt, dass die Rechtskraft der neuen Regelung – soweit die geänderten An- und Abflugverfahren betreffend – während der Dauer allfälliger Beschwerdeverfahren nicht aufgehoben werden darf. Entsprechend und Art. 55 Abs. 2 VwVG folgend, ist allfälligen Beschwerden gegen deren Genehmigung die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

3. Das neue Abflugverfahren für Starts ab der Piste 16, der sog. Wide left Turn, erhöht, wie bereits dargestellt (oben B.II.5.2.2.i) die Sicherheit im Bereich der Abflug- und Durchstarttrouten im Süden des Flughafens und entlastet die Sicherheitsnetze des gesamten Systems. Die Belastung durch schwierige Wettersituationen ist insbesondere im Winterhalbjahr zu erwarten. Aus den genannten Sicherheitsüberlegungen soll das Abflugverfahren so rasch als möglich eingeführt werden.

Der Wide left Turn wird voraussichtlich auf den Winterflugplan 2005/2006 hin möglich sein. Bis dahin sind die zur Zeit noch offenen technischen und operationellen Punkte durch die Gesuchstellerin noch zu bearbeiten. Entsprechend ist allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung per Beginn des Winterflugplans am 30. Oktober 2005 zu entziehen.

V. Eröffnung und Bekanntmachung

Diese Verfügung wird der Gesuchstellerin, den angehörteten Kantonen und Landkreisen, den einsprechenden Gemeinden, Organisationen sowie den anwaltlichen Parteivertretern direkt eröffnet. Auf eine direkte Eröffnung an die übrigen Einsprechenden wird in Anwendung von Art. 36 lit. c VwVG verzichtet. Ihnen wird der Entscheid über die Genehmigung durch Publikation im Bundesblatt, in den kantonalen Amtsblättern und in den entsprechenden Organen der deutschen Landkreise zur Kenntnis gebracht.

Weiteren interessierten Stellen wird die Verfügung zur Kenntnis zugestellt.

In Anwendung von Art. 36 VwVG und Art. 20 UVPV werden diese Verfügung, die Gesuchsunterlagen inkl. UVB, die Stellungnahme des BUWAL sowie die Lärmkarten mit den aufgrund dieser Verfügung zulässigen Lärmimmissionen am Flughafen Zürich sowie in den Kantonen Aargau, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Thurgau und Zürich sowie im Landkreis Waldshut während der Beschwerdefrist zur Einsichtnahme aufgelegt.

C. Verfügung

1. Das von der Flughafen Zürich AG am 31. Dezember 2003 vorgelegte Betriebsreglement wird wie folgt **genehmigt**:

1.1 Massgebende Unterlagen

- Betriebsreglement mit Anhängen 1 bis 5, eingereicht am 31. Dezember 2003,
- Korrektur zum Text von Anhang 1, eingereicht am 5. Februar 2004,
- Nicht lärmrelevante Änderungen, eingereicht am 2. März 2004,
- Konsolidierte Texte der nicht lärmrelevanten Änderungen, eingereicht am 3. Dezember 2004,
- Geänderte An- und Abflugverfahren, eingereicht am 27. Dezember 2004.

1.2 Die Regelung der Pistenbenützung für Strahlflugzeuge nach Instrumentenflugregeln (IFR) in Anhang 1 des Betriebsreglements wird **nicht genehmigt**. Die Bestimmungen sind folgender Regelung entsprechend anzupassen:

Pistenbenützung (Jets IFR)

Zeit		Landungen	Starts
06 – 07 Uhr	alle Tage: bei Einschränkungen durch DVO	28, 34 ¹	32, 34 ab 06.30 Uhr: + 28
06 – 07 Uhr	alle Tage: keine Einschränkungen durch DVO (Ausnahmeregel)	14, 16	16, 28, 32, 34
07 – 21Uhr	Montag – Freitag ohne Feiertage: Tagesbetrieb ²	1. 14, 16, 2. 28	16, 28, 32, 34 ³ Bei Landungen 28: 32, 34, 28
07 – 09 Uhr	Wochenende, Feiertage: bei Einschränkungen durch DVO	28, 34 ¹	32, 34, 28
07 – 09 Uhr	Wochenende, Feiertage: keine Einschränkungen durch DVO (Ausnahmeregel)	14, 16	16, 28, 32, 34
09 – 20 Uhr	Wochenende, Feiertage: Tagesbetrieb ²	1. 14, 16, 2. 28	16, 28, 32, 34 ³ Bei Landungen 28: 32, 34, 28

¹ Koordinierte Landungen (Dual Landing) nur bis max. Landekapazität vor DVO (36 Landungen/h)

² keine Einschränkungen durch DVO

³ Prioritär ist Piste 28 zu benutzen

Zeit		Landungen	Starts
20 – 21 Uhr	Wochenende, Feiertage: bei Einschränkungen durch DVO	28; ev. 34	32, 34, 28
20 – 21 Uhr	Wochenende, Feiertage: keine Einschränkungen durch DVO (Ausnahme- regel)	14, 16	16, 28, 32, 34
21 – 22 Uhr	alle Tage: bei Einschrän- kungen durch DVO	28; ev. 34	32, 34, 28
21 – 22 Uhr	alle Tage: keine Einschrän- kungen durch DVO (Aus- nahmeregel)	14, 16	16, 28, 32, 34
22 – 06 Uhr	alle Tage: Nachtbetrieb bei Einschränkungen durch DVO	28; ev. 34	32, 34
22 – 06 Uhr	alle Tage: keine Einschrän- kungen durch DVO (Aus- nahmeregel)	14, 16	32, 34

Die Gesuchstellerin hat die Bestimmungen in Anhang 1 des Betriebsreglements dem derart bestimmten Umfang entsprechend neu zu formulieren und dem BAZL innert Monatsfrist nach Rechtskraft der Genehmigung zur Prüfung vorzulegen. Das genehmigte Betriebsreglement tritt erst nach der Freigabe durch das BAZL in Kraft.

- 1.3 Es ist folgende Bestimmung in Anhang 1 (Art. 11) aufzunehmen:
„Luftfahrzeuge, die beim Abflug nach Norden an der Messstelle Oberglatt in der Regel einen höheren Lärmwert als 95 dB(A) erzeugen, werden in der Zeit von 22.00 – 06.00 Uhr nicht zum Abflug zugelassen.“
- 1.4 Art. 12bis und ter in Anhang 1 werden **nicht genehmigt**.
- 1.5 Art. 13 Abs. 1 1. Satz in Anhang 1 wird **nicht genehmigt**.
- 1.6 Art. 18 Abs. 2 lit. b in Anhang 1 wird **mit folgendem Wortlaut genehmigt**:
„Nachts ab Flugfläche 80.“
- 1.7 Art. 22 in Anhang 1 wird **nicht genehmigt**.

- 1.8 Art. 23 in Anhang 1 wird **nicht genehmigt**.

2. Festlegung der Lärmbelastung und Erleichterungen
 - 2.1 Die aufgrund der vorliegenden Verfügung zulässigen Lärmimmissionen des Flughafens Zürich gelten als festgelegt. Die entsprechenden Fluglärmkarten bilden Teil des vorliegenden Entscheids.

 - 2.2 Der Unique werden für die Gebiete, in denen gemäss den in Ziff. 2.1 hievorigen Fluglärmkarten die Immissionsgrenz- und Alarmwerte überschritten werden, Erleichterungen im Sinne von Art. 8 und 10 LSV gewährt.

3. **Hinweis:** Es ist nicht auszuschliessen, dass die Minimierung von künftig erkannten Sicherheits-Risiken zu Betriebs- resp. Kapazitätsbeschränkungen führen kann. Die Gesuchstellerin hat derartige Einschränkungen grundsätzlich hinzunehmen, ohne dass ihr dadurch ein Anspruch auf Kompensation oder Entschädigung erwachsen würde. Ebenso hat sie die Aufwendungen, die mit derartigen Massnahmen verbunden sind, selber zu tragen.

4. Auflagen
 - 4.1 Die Infrastruktur des Flughafens sowie deren Betrieb müssen mittels dem Safety Management System (SMS) durch die Flughafenhalterin untersucht und wo nötig korrigierend angepasst werden. Risiken sind durch geeignete Sicherheitsprüfungen zu beurteilen und mittels adäquaten Massnahmen zu minimieren. Dabei sind die von der ICAO vorgegebenen Standards und Recommendations umzusetzen und einzuhalten.

 - 4.2 Die Gesuchstellerin hat die notwendigen Schritte zur Bereinigung des Sicherheitszonenplans einzuleiten. Ein in allen Bereichen angepasster, mit den Flugrouten kongruenter Sicherheitszonenplan ist nach der im Rahmen des SIL-Koordinationsprozesses erfolgten raumplanerischen Abstimmung öffentlich aufzulegen. Dabei sind für die Hindernisbegrenzungsflächen die Standards und Recommendations des ICAO Annex 14 zwingend einzuhalten.

 - 4.3 Die Gesuchstellerin hat das Projekt für den Neubau von Schallschutzanlagen für Triebwerkstandläufe ohne Verzug an die Hand zu nehmen und dem UVEK ein Plan-genehmigungsgesuch zu unterbreiten. Nach Inbetriebnahme der Schallschutzanlagen, spätestens aber nach dem 1. April 2009 dürfen am Flughafen Zürich keine

Triebwerkstandläufe von Strahlflugzeugen sowie Propellerflugzeugen mit einem zulässigen Gewicht von mehr als 5,7 Tonnen im Freien durchgeführt werden.

4.4 Die Gesuchstellerin hat die Schallschutzmassnahmen im Sinne der Auflage 3.3 der Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 umzusetzen, wenn übermässige Belastungen (Überschreitungen der IGW) unbestritten sind oder wo sie auch nach zukünftigen Betriebsreglementen mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.

4.5 Die Gesuchstellerin hat die Fluglärmimmissionen des Flughafens jährlich aufgrund der effektiven Flugbewegungen zu ermitteln und in Karten darzustellen. Diese sind dem BAZL jeweils bis 30. Juni einzureichen.

5. Entgegenstehende Anträge und Begehren aus den Einsprachen und der Anhörung werden im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

6. Die Gebühr für diese Genehmigung in Höhe von Fr. 4000.-- sowie die Auslagen von Fr. 11'185.25 werden der Gesuchstellerin zur Bezahlung auferlegt.

7. Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung oder Teile davon kann innert 30 Tagen Verwaltungsbeschwerde erhoben werden bei der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Postfach 336, CH-3000 Bern 14. Die Beschwerdefrist beginnt bei persönlicher Eröffnung an die Parteien an dem auf die Eröffnung folgenden Tag, bei Publikation in einem amtlichen Blatt an dem auf die Publikation folgenden Tag zu laufen. Die Beschwerdefrist steht still vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern.

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

Allfälligen Beschwerden wird die aufschiebende Wirkung wie folgt entzogen:

- Betreffend die im AIP publizierten An- und Abflugverfahren zum und vom Flughafen Zürich mit Wirkung ab 14. April 2005, 02.00 Uhr.

- Betreffend das Abflugverfahren ab der Piste 16 „Wide left Turn“ mit Wirkung ab 30. Oktober 2005.

Bundesamt für Zivilluftfahrt

Raymond Cron, Direktor

Adrian Nützi-Messerli, Projektleiter
Sektion Sachplan und Anlagen