

## **Flughafen Zürich-Kloten**

### **Provisorische Änderung des Betriebsreglements:**

**- ILS-Anflüge auf Piste 28**

**- Änderung des VOR/DME-Anflugverfahrens auf Piste 28**

### **Genehmigung**

#### **A. Sachverhalt**

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 endgültig scheiterte. Mit Mitteilung dieses Scheiterns an die deutschen Behörden fiel die vorläufige Anwendung des Vertrags dahin.

2. Die vorläufig angewendeten Bestimmungen des Staatsvertrags wurden von den deutschen Behörden in aktualisierte Durchführungsverordnungen zur Luftverkehrsordnung (DVO) aufgenommen und entsprechend publiziert. Die letzte Fassung der 213. DVO blieb über den Staatsvertrag hinaus in Kraft; für den An- und Abflug zum und vom Flughafen Zürich bestehen somit weiterhin Einschränkungen.

Diese Einschränkungen wurden durch eine Änderung der 213. DVO, welche auf den 17. April 2003 in Kraft trat, weiter verschärft. Auf den 10. Juli 2003 sollte zudem eine neue Ausnahmeregelung in Kraft treten. In einer Protokollvereinbarung einigten sich die Verkehrsminister Deutschlands und der Schweiz am 26. Juni 2003 darauf, die Ausnahmeregelung nicht auf einen Schlag sondern schrittweise – jeweils auf den 30. Oktober 2003, 30. April und 30. Oktober 2004 – zu verschärfen. Durch diese neuen Bestimmungen werden die Ausnahmegründe, nach denen der Flughafen zu den Sperrzeiten von Norden angefliegen werden kann, erheblich eingeschränkt. Insbesondere legt die DVO verbindlich fest, welche Wetterwerte unterschritten sein müssen, damit die Ausnahmen gewährt werden können.

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. Mit Gesuch vom 16. April 2002 an das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) stellte die Flughafen Zürich AG (Unique) das Begehren um Erteilung einer Plangenehmigung für ein Instrumentenlandesystem (ILS) für die Piste 28. Das Gesuchsdossier umfasste alle Angaben für den Bau einer ILS-Antennenanlage.
4. Am 21. Mai 2002 forderte das BAZL die Unique auf, das Gesuch für die ILS-Antennenanlage zu ergänzen und ein Plangenehmigungsgesuch für die Ergänzung der Anflugbefeuerung sowie eine Änderung des Betriebsreglements für ILS-Anflüge auf die Piste 28 einzureichen.

Am 30. August 2002 reichte die Unique die verlangten vollständigen Unterlagen für ILS-Anflüge auf die Piste 28 beim BAZL ein.

5. Das BAZL hörte die Kantone St. Gallen, Thurgau und Zürich sowie das BUWAL an und publizierte die Reglementsänderung zusammen mit dem Plangenehmigungsgesuch im Bundesblatt vom 12. November 2002. Im Kanton Zürich wurde das Projekt am 15. November 2002 publiziert und während 30 Tagen öffentlich aufgelegt.
6. Gegen die öffentlich aufgelegten Gesuche gingen beim BAZL über 5500 Einsprachen ein. Davon betrifft eine Mehrzahl die gleichzeitig publizierten Gesuche für ein ILS und

Anflüge von Süden auf die Piste 34, ein grosser Teil aber die Anflüge auf die Piste 28.

7. Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich stellte dem BAZL am 31. Januar 2003 die folgenden Stellungnahmen von Fachstellen zu:
- Koordinationsstelle für Umweltschutz vom 23. Dezember 2002 mit Berichten von:
    - Amt für Landschaft und Natur (ALN, Fachstelle Bodenschutz) vom 27. November 2002
    - Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV) vom 6. Dezember 2002
    - Tiefbauamt, Fachstelle Lärmschutz (FALS) vom 12. Dezember 2002
    - Fachstelle Flughafen und Luftverkehr (FFL) vom 17. Dezember 2002
    - ALN, Fachstelle Naturschutz vom 18. Dezember 2002
    - Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom 18. Dezember 2002
    - Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA, Arbeitnehmerschutz) vom 18. Dezember 2002
  - Stadt Kloten vom 17. Dezember 2002;
  - AWA vom 15. Januar 2003;
  - Tiefbauamt, Staatsstrassen vom 18. Dezember 2002;
  - Zollinspektorat Zürich Flughafen vom 18. Dezember 2002;
  - Eidg. Rohrleitungsinspektorat vom 27. November 2002.

Am 18. Februar 2003 nahm der Regierungsrat des Kantons St. Gallen und am 20. Februar der Chef des Departements für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau Stellung zum Vorhaben.

8. Das BAZL überwies die kantonalen Stellungnahmen am 10. März 2003 ans BUWAL. Dieses nahm mit Schreiben vom 20. Juni 2003 ausführlich Stellung sowohl zum Plangenehmigungsgesuch wie zur Änderung des Betriebsreglements.
9. Mit Schreiben vom 28. Juli 2003 hörte das BAZL die Gesuchstellerin zu den Fachstellenberichten und Einsprachen an. Diese nahm am 22. August 2003 Stellung.
10. Nach dem Flugunfall bei Bassersdorf erliess das Büro für Flugunfall-Untersuchungen (BFU) mehrere Sicherheitsempfehlungen. Eine davon betrifft das VOR/DME-Anflugverfahren (Drehfunkfeuer mit Distanzmessung), welches nach Ansicht des BFU verbessert werden sollte. Das BAZL hat diese Empfehlung übernommen und eine

Änderung des Verfahrens veranlasst. Das geltende Verfahren sieht vor, dass die Flugzeuge vom Endanflug-Fixpunkt (Final Approach Fix, FAF) stufenweise bis zur minimalen Entscheidungshöhe absinken. Die optischen Landehilfen sind auf einen Anflugwinkel von 3.7° eingestellt. Neu soll dieser Anflug vom FAF mit einer konstanten Sinkrate von 3.3° erfolgen (Constant Angle Non Precision Approach, CANPA 28). Diese Sinkrate entspricht der für das ILS-Anflugverfahren geplanten Rate. Der CANPA 28 wurde durch die für Flugverfahren zuständige Arbeitsgruppe Flugverfahren (AGF, vormals IFR Procedure Group IPG) verabschiedet und ist bereit zur Publikation im Luftfahrt-Handbuch (AIP).

## **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**  
Die beantragten Änderungen des Betriebsreglements führen zu einer wesentlichen Veränderung der Verteilung der Fluglärmbelastung, weshalb sie eine wesentliche Änderung der Anlage darstellt. Es ist somit eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen.
3. Die Einführung eines ILS bedingt bauliche Änderungen des Flughafens. Diese bilden Gegenstand einer Plangenehmigung. Gemäss Art. 36c Abs. 4 LFG ist das Plangenehmigungsverfahren mit der Änderung des Betriebsreglements zu koordinieren. Die beiden Verfahren wurden durch das BAZL gemeinsam durchgeführt und insbesondere gemeinsam publiziert und öffentlich aufgelegt. Durch den gleichentags fallenden Entscheid über die Plangenehmigung durch das UVEK ist diese Koordination sicher gestellt.

4. Angesichts der ungewöhnlich grossen Zahl eingegangener Einsprachen war es keinesfalls möglich, Einigungsverhandlungen oder Augenscheine durch zu führen. Ebenso konnte auch keine den Ansprüchen rechtsgleicher Behandlung entsprechende Auswahl von Verhandlungsparteien vorgenommen werden. Die diesbezüglichen Anträge von Seiten der Einsprechenden sind daher abzuweisen.
5. 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 unverhältnismässigen Aufwand verursacht, weshalb auch darauf verzichtet werden musste. Auch diese Anträge sind daher abzuweisen.

## II. Materielles

1. Gemäss Art. 25 Abs. 1 der Verordnung vom 25. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt in der Fassung vom 2. Februar 2000 (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 deutschen Einschränkungen bestehen. Die vorliegende Änderung des Betriebsreglements entspricht somit den bestehenden Zielen und Vorgaben des SIL.

2.2 Vor dem Hintergrund der anstehenden gesamthaften Überprüfung des Betriebsreglements haben die vorliegenden Änderungen per se provisorischen Charakter. 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 in dieser Phase nicht notwendig.

### 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 und der Verpflichtung zur umfassenden Überprüfung des Betriebs keine konkreten Vorgaben für das Betriebsreglement.

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 Entscheid vom 8. Dezember 2000 bestätigt. Die Unique ist dieser Verpflichtung im Reglement nachgekommen; sie werden durch die vorliegende Änderung nicht verändert.

3.3 Weitere Vorgaben aus erteilten Baukonzessionen und Plangenehmigungen bestehen nicht. Insbesondere macht die Plangenehmigung zum ILS und der Anflugbefeuerung für die Piste 28 keine Vorgaben für das vorliegende Verfahren.

### 4. Luftfahrtspezifische Anforderungen

Die vorliegende Reglementsänderung basiert auf neuen Anflugverfahren für die Piste 28. Die Erarbeitung dieser Anflugverfahren erfolgte durch Spezialisten der Gesuchstellerin, der für die Flugsicherung verantwortlichen Skyguide sowie des BAZL unter Beizug von Vertretern der Swiss. Die ausgearbeiteten Instrumentenflugverfahren mit Navigation auf das bestehende VOR/DME Klotten resp. mittels eines Instrumentenlandesystems (ILS) erfüllen alle Anforderungen, insbesondere diejenigen der Flugsicherheit. Die operationelle Machbarkeit wurde zusätzlich durch Fluginspektoren des BAZL mit Testflügen nachgewiesen. Die im entsprechenden Bericht empfohlenen Massnahmen werden umgesetzt. Vor der operationellen Einführung des ILS-Anflug-

verfahrens erfolgt durch Skyguide zudem eine zusätzliche Risikoanalyse in einem Risk-Assessment. Dessen Ergebnisse können in den operationellen Bestimmungen für diese Anflüge berücksichtigt werden.

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

Wird der Flughafen vermehrt von Osten her angefliegen, hat dies erhebliche Auswirkungen auf die Raumplanung. 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, wenn die Änderungen des An- und Abflugregimes auf Dauer ausgelegt sind.

Gerade dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall. Die Änderungen des Betriebsreglements, die seit der Erteilung der Betriebskonzession am 31. Mai 2001 vorgenommen wurden, sind per se provisorisch. Sie stellen auch kein Präjudiz dar für die Ausgestaltung des künftigen Betriebs. Dieser muss – der auf Art. 74a Abs. 2 VIL gestützten Auflage in der Konzession zufolge – vollständig überprüft und einer umfassenden UVP unterzogen werden. Für die definitive Festlegung der An- und Abflugrouten sowie der Betriebszeiten des Flughafens werden das auf Anregung des UVEK vorbereitete Mediationsverfahren sowie die Abstimmung im Rahmen des SIL massgebend sein.

Allerdings kann vor der Genehmigung der vorliegend beantragten Änderungen nicht auf den Abschluss dieser Abstimmung gewartet werden. Das Erfordernis, das VOR-DME-Anflugverfahren zu verbessern, ist auf Grund der Sicherheitsempfehlung des BFU, welche das BAZL akzeptiert hat, dringend. Ebenso muss die Piste 28, welche durch die Kompensation der deutschen Einschränkungen zu gewissen Zeiten als Hauptlandepiste benützt werden muss, so rasch als möglich mit einem ILS ausgerüstet werden.

## 5.2 Umwelt-, Natur- und Heimatschutz

### 5.2.1 Lufthygiene

Das AWEL weist darauf hin, dass die Auswirkungen der Luftbelastung durch neue Flugrouten nicht Gegenstand der UVP bildeten. Sie wurden bereits im Ergänzungsbericht zum UVB zur Rahmenkonzession für die 5. Bauetappe und im Entscheid zum Dock Midfield behandelt und werden im Rahmen des neuen Betriebsreglements gänzlich überarbeitet. Das AWEL vermisst einen entsprechenden Hinweis im UVB, macht aber wie das BUWAL keine materiellen Aussagen.

### 5.2.2 Lärm

a) Das BUWAL gelangt in seiner Beurteilung zu folgenden Aussagen:

#### **„Kohärenz zwischen Inhalt UV-Bericht und Projekteingaben**

In Folge der äusserst kurzen Fristen zur Umsetzung der vorgezogenen Massnahmen gemäss dem mittlerweile nicht ratifizierten Staatsvertrag ist die Gesuchstellerin in Absprache mit unserem Amt überein gekommen, dass die Anforderungen an die UV-Berichte für diese provisorischen Betriebsreglementsänderungen nicht dem normalerweise verlangten Standard entsprechen müssen (vgl. unsere Stellungnahmen vom 06. September 2001 und 20. August 2002). Bezüglich den hier eingereichten Gesuchen gab es zwischen der Gesuchstellerin und unserem Amt keine solchen Absprachen.

Die Ausführungen im eingereichten Umweltverträglichkeitsbericht beschränken sich im Wesentlichen auf die Darstellung der Lärmkurven und generelle Aussagen bezüglich der Anflüge mit bzw. ohne den neuen Anflugverfahren. Bezug auf das aktuell gültige Reglement wird nicht genommen und zahlenmässige Aussagen bezüglich der Anzahl betroffener bzw. neu betroffener Personen, insbesondere während der bisher noch nie in einem UV-Bericht ausgewiesenen Lärmbelastung infolge von verfrühten Landungen in der letzten Nachtstunde, werden nicht gemacht.

Trotzdem erachten wir es aufgrund der unten aufgeführten Überlegungen als möglich, die eingereichten Gesuche zu beurteilen. Wir möchten allerdings darauf hinweisen, dass mit den Entscheiden zu den eingereichten Gesuchen keine Anflugverfahren für das definitive Betriebsreglement präjudiziert werden dürfen und das Risiko allfälliger Fehlinvestition zu Lasten der Gesuchstellerin geht.

- Im Lärmbericht der EMPA werden die Auswirkungen, welche mit der Inbetriebnahme des ILS verursacht werden, graphisch ausgewiesen. Die gewählten Betriebszustände (Zt und Zt<sub>+</sub>) erachten wir für die PGV als zweckdienlich, da man die Lärmbelastung mit und ohne ILS aufzeigt und deren Differenzen ausweist. Ein alleiniger Vergleich mit dem Betriebszustand 2000 (vgl. Stellungnahme des Kantons Zürich vom 23. Dezember 2002) würde nicht die Auswirkungen infolge der ILS, sondern die Auswirkungen der verschiedenen Betriebsreglementsänderungen und Plangenehmigungen seit dem Jahr 2000 aufzeigen.
- Obwohl im Bericht der EMPA zahlenmässige Aussagen bezüglich der Anzahl betroffener Personen fehlen, führt auch eine Beurteilung des Sachverhalts beim Vorliegen von entsprechenden Zahlen zu keiner anderen Beurteilung. Eine Überprüfung mit den am 19. Mai 2003 von der Flughafen Zürich AG nachträglich gelieferten Daten hat dies klar bestätigt.

- Für die Beurteilung der (erneut provisorischen) Betriebsreglementsänderung wäre als Referenzzustand der zuletzt genehmigte Zustand heranzuziehen. Als zentrales Element bei der vorliegenden Betriebsreglementsänderung ist der Südanflug in der letzten Nachtstunde zu betrachten. Für diese Stunde kann jedoch als Vergleich der Betrieb 2000 herangezogen werden, da für diese Stunde im Rahmen der provisorischen Betriebsreglementsänderungen infolge des – anschliessend nicht ratifizierten – Luftverkehrabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz bisher noch nie ein anderer Betrieb in einem UV-Bericht ausgewiesen worden ist.

### **Beurteilungsgegenstand**

Unsere Ausführungen beschränken sich – mit Ausnahme der 4 zu einem früheren Zeitpunkt genehmigten Starts auf Piste 28 zwischen 06.30 und 07.00 Uhr – auf die angestrebte Betriebsreglementsänderung in der letzten Nachtstunde. Diese Ausführungen gelten sowohl für die Werktage wie auch das Wochenende.

Der Umstand, dass mit dem vorliegenden Dossier erstmals im Rahmen der Betriebsreglementsanpassungen zur Umsetzung von Staatsvertrag oder DVO Umweltauswirkungen verfrühter Landungen in einem UV-Bericht thematisiert und ausgewiesen werden, veranlasst uns, diese nicht nur isoliert in Bezug zu Piste 34, sondern auch in Bezug zu Piste 28 zu beurteilen.

Die Auswirkungen der Südanflüge am Tag während den süddeutschen Feiertagen und Wochenenden brauchen an dieser Stelle nicht behandelt werden, da wir uns zu diesen bereits im letzten Jahr im Verfahren zur Wochenendregelung geäussert haben (vgl. unsere Stellungnahmen vom 20. August 2002 und 3. Oktober 2002). Insbesondere wird die Nachlieferung von Angaben zu den Auswirkungen infolge des ursprünglich beantragten Dual-Landings in den Morgenstunden hinfällig, da dieses Anflugverfahren gemäss Begleitschreiben der Volkswirtschaftsdirektion vom 31. Januar 2003 nicht mehr Bestandteil des vorliegenden Gesuchs ist.

Ebenso sind die Auswirkungen infolge der Umsetzung der einseitigen deutschen Durchführungsverordnung zur Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich (DVO) vom 4. April 2003 mit Süd- oder Ostanflügen an allen Wochentagen nicht Bestandteil des vorliegenden Verfahrens, weil diese in einem anderen, nachfolgenden Verfahren ausgewiesen werden.

### **Verfrühte Landungen Piste 28 und 34**

Wie wir bereits mehrmals betont haben (z.B. SIL-Koordinationsgespräche zum Flughafen Zürich und Sitzung betr. provisorischen Betriebsreglementsänderungen vom 7. März 2003) erachten wir verfrühte Landungen in der Zeit von 5.30 Uhr bis 6.00 Uhr insbesondere auf die Piste 34, aber auch auf die Piste 28, aus Umweltsicht als höchst problematisch. Zudem soll der Flughafen Zürich in Zukunft generell bis 06.00 Uhr geschlossen bleiben (vgl. SIL-Koordinationsgespräche, Entwurf SIL-Objektdatenblatt vom Dezember 2002, etc.). Auch wenn im UV-Bericht zahlenmässige Angaben zu den in der letzten Nachtstunde von Fluglärm betroffenen Personen fehlen, so geht aus den eingereichten Unterlagen klar hervor, dass die Verlagerung der Anflüge von Norden nach Süden (bzw. nach Osten) zu einer massiven Erhöhung der von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Personen führen würde. Dies bestätigen die von der Flughafen Zürich AG nachgelieferten Daten: Die Anzahl Personen, welche von Immissionsgrenzwert-Überschreitungen betroffen wären, würden in der letzten

Nachtstunde – durch verfrühte Landungen – etwa um einen Faktor 10 von ca. 3000 (Nordanflüge, Betrieb 2000) auf ca. 30'000 zunehmen.

Gemäss Art. 8 Lärmschutz-Verordnung (LSV) sind Lärmemissionen bei einer geänderten Anlage so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Wird die Anlage wesentlich geändert, so müssen die Lärmemissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Gemäss Art. 10 LSV/Art. 25 USG können für öffentliche oder konzessionierte Anlagen Erleichterungen erteilt werden, wenn die Fenster lärmempfindlicher Räume bei Überschreiten der IGW gegen Schall gedämmt werden.

Die Erteilung der Erleichterungen kann aber nicht ohne eine Interessenabwägung erfolgen, bei welcher Nutzen und Schaden sorgfältig gegeneinander abzuwägen sind. Diese Interessenabwägung fehlt in den eingereichten Unterlagen jedoch vollständig, und auch der Umweltverträglichkeitsbericht gibt keinen Aufschluss über mögliche Massnahmen für eine weitere Verminderung der Umweltbelastung.

Infolge mehrerer provisorischen Betriebsreglementsänderungen in den letzten paar Jahren hat die Belastung der Bevölkerung rund um den Flughafen Zürich zum Teil sehr stark zugenommen. In unseren Stellungnahmen haben wir wiederholt darauf hingewiesen, dass wir den beantragten Änderungen des Betriebsreglementes nur aufgrund der zwingenden Notwendigkeit infolge des deutsch-schweizerischen Staatsvertrags und wegen deren provisorischen Charakters zustimmen konnten.

Aufgrund der Tatsache, dass die verfrühten Landungen auf die Pisten 28 und 34 zu einer viel grösseren Zahl von betroffenen Personen (ca. 30'000 im Vergleich zu zuvor ca. 3000 Personen über IGW in der letzten Nachtstunde) führen würden, kommen wir zum Schluss, dass die Bedingungen zur Gewährung von Erleichterungen für verfrühte Landungen vor 06.00 Uhr im Rahmen der beantragten Betriebsreglementsänderung nicht gegeben sind. Andere, den Schutz einer derart grossen Bevölkerungszahl überwiegenden Interessen sind uns nicht ersichtlich.

Dies entspricht auch der wiederholt von der Flughafen Zürich AG kommunizierten Tatsache, dass der Flughafen zukünftig im Rahmen des definitiven Betriebsreglements keine Öffnung des Flughafens vor 06.00 Uhr mehr vorsieht. Dies entspricht weiter auch der von der Flughafen Zürich AG betriebenen Praxis nachfolgend an den Entscheid zur Nachtflugregelung vom 18. Oktober 2001 zur Nachtflugregelung: Während ca. einem Jahr wurden keine verfrühten Landungen vor 06.00 Uhr zugelassen (verfrühte Landungen aus Norden waren infolge der damals bestehenden Ausnahmeregelung im Staatsvertrag möglich).

Wir weisen zudem noch darauf hin, dass es wohl kaum verstanden würde, wenn bei einem allenfalls in Betracht gezogenen Verbot von verfrühten Landungen auf Piste 34 die Flugzeuge bei günstigen meteorologischen Bedingungen den Flughafen in der letzten Nachtstunde von Osten her auf Piste 28 anfliegen und die Leute dort aufwecken würden, während danach wieder Ruhe einkehren und die Landungen, z.B. an Wochenenden bis 09.08 Uhr, von Süden her erfolgen würden."

- b) Gestützt darauf unterbreitet das BUWAL folgende Anträge:
1. Änderungen des Betriebsreglements sind bis zum Vorliegen des definitiven Betriebsreglements weiterhin nur provisorisch zu genehmigen.

2. Das Gesuch zur Betriebsreglementsänderung bezüglich verfrühter Landungen auf die Pisten 28 und 34 während der letzten Nachtstunde erachten wir als nicht genehmigungsfähig.
- c) Beurteilung
- aa) Das BAZL schliesst sich der Beurteilung des BUWAL vollumfänglich an. Diese ist umfassend und korrekt, die Anträge nachvollziehbar begründet.
- bb) Antrag 1 bietet keinerlei Probleme. Wie bereits ausgeführt (vgl. oben II.2.2 und 5.1), sind alle Änderungen des Betriebsreglements bis zu dessen vollständiger Überprüfung provisorisch und stellen kein Präjudiz für den künftigen Betrieb dar. Dem Antrag kann mit einem entsprechenden Hinweis in der Genehmigung entsprochen werden.
- cc) Dem Antrag 2 wurde bereits mit der Genehmigung der provisorischen Änderung des Betriebsreglements für die Einführung von Südanflügen (Entscheid vom 23. Juni 2003) entsprochen. Der Flughafen wird seit 30. Oktober 2003 nicht mehr vor 6 Uhr angefliegen.
6. Lärmbelastungskataster
- Für die Festsetzung des Lärmbelastungskatasters fehlen im heutigen Zeitpunkt wesentliche Grundlagen. Zum einen hat das Bundesgericht in seiner Entscheid vom 8. Dezember 2000 über die 5. Bauetappe die entsprechenden Bestimmungen von Art. 37 der Lärmschutzverordnung (LSV; SR 814.41) faktisch aufgehoben. Dazu hat es verfügt, dass bei der Festsetzung des Katasters das künftige Betriebskonzept zu berücksichtigen sei. Dieses ist, wie bereits dargestellt, zur Zeit noch nicht fest gelegt. Der Lärmbelastungskataster wird somit auf der Basis überarbeiteter Verordnungsbestimmungen und des künftigen Betriebskonzepts festzusetzen sein, wozu die Gesuchstellerin nur schon durch den genannten Bundesgerichtsentscheid verpflichtet ist. Auf eine entsprechende Auflage in diesem Entscheid kann daher verzichtet werden.
7. Sicherheitszonenplan
- Die Einführung neuer Anflugverfahren von Osten auf die Piste 28 hat keine Veränderung der bestehenden Sicherheitszonen zur Folge.

### 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 Zivil-

luftfahrt (VGZ; SR 748.112.11). Der Aufwand für die Behandlung des vorliegenden Gesuchs rechtfertigt die Erhebung der Maximalgebühr von Fr. 4'000.--.

#### **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 UVEK 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 Einschränkungen, die der Flughafenbetrieb durch die Regelungen der 213. DVO erleidet, sind dramatisch. Der Bedarf an Massnahmen zur Kompensation besteht weiterhin. Durch diese unumgänglichen Massnahmen wird die Piste 28 zu gewissen Zeiten zur Hauptlandepiste. Aus Gründen der Verfügbarkeit des Anflugs (zu Gunsten eines robusten Betriebs) ist die Einführung von ILS-Anflügen zwingend.
3. Die Änderung des VOR/DME-Anflugverfahrens auf die Piste 28 dient der Umsetzung einer Sicherheitsempfehlung des BFU und ist dringend. Die Einführung des CANPA 28 ist vorbereitet und braucht bloss noch publiziert zu werden. Bis dahin wird ein Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission des UVEK (Reko) nicht abgeschlossen werden können. Diese Anflüge müssen auch während der Dauer allfälliger Beschwerdeverfahren erfolgen können; andernfalls würde die genehmigte Massnahme ihre Wirkung verfehlen, die Genehmigung würde per se obsolet. Daraus erhellt, dass die Rechtskraft der neuen Regelung – soweit CANPA 28 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.
4. Bezüglich ILS 28 sieht die Planung der Gesuchstellerin und der Skyguide vor, die Bau- und Installationsarbeiten bis im Oktober 2005 abzuschliessen. Auf diesen Termin hin kann das entsprechende Anflugverfahren eingeführt werden. Bis dahin kann damit gerechnet werden, dass auch ein allfälliges Beschwerdeverfahren durch die Reko erledigt ist, womit sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung erübrigt. Sollten sich in diesem Verfahren Verzögerungen ergeben, könnte die Reko gestützt auf Art. 55 Abs. 2 VwVG den Beschwerden die aufschiebende Wirkung entziehen.

## V. Eröffnung und Bekanntmachung

Diese Verfügung wird der Gesuchstellerin, den angehörten 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 zur Kenntnis gebracht.

Weiteren interessierten Stellen wird die Verfügung zugestellt.

In Anwendung von Art. 36 VwVG und Art. 20 UVPV werden diese Verfügung, die Projektunterlagen inkl. UVB sowie die Stellungnahme des BUWAL am Flughafen Zürich sowie bei den Standortgemeinden Kloten, Oberglatt, Opfikon, Rümlang und Winkel zur Einsichtnahme aufgelegt.

## C. Verfügung

1. Die von der Flughafen Zürich AG am 30. August 2002 beantragten Änderungen des Betriebsreglements werden wie folgt **genehmigt**:
  - 1.1 Änderung des VOR/DME-Anflugverfahrens auf die Piste 28: neuer Constant Angle Non Precision Approach (CANPA 28), verfügbar ab Zeitpunkt der Publikation im AIP.
  - 1.2 Neues ILS-Anflugverfahren auf die Piste 28, verfügbar ab Fertigstellung der Installationen.
2. **Hinweis**: Diese Genehmigung präjudiziert keine künftigen Anflugverfahren.
3. Entgegenstehende Anträge und Begehren aus den Einsprachen und der Anhörung werden im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
4. Die Gebühren für diese Genehmigung in Höhe von Fr. 4'000.-- werden der Gesuchstellerin auferlegt.
5. Allfälligen Beschwerden wird – soweit die Einführung des CANPA 28 betreffend – die aufschiebende Wirkung entzogen.

## 6. Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung oder Teile davon kann innert 30 Tagen Verwaltungsbeschwerde erhoben werden bei der Rekurskommission des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 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 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.

Bundesamt für Zivilluftfahrt

Dr. Max Friedli, Direktor a.i.