

[Absender]

Einschreiben (R)
Bundesamt für Zivilluftfahrt
Sektion Sachplan und Anlagen
3003 Bern

xxx. August 2018

Stellungnahme

in Sachen

[Vorname, Name],
[Adresse],

Antragsteller/in,

betreffend

Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Konzeptteil (Revision), Mitwirkung.

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich unterbreite Ihnen in obgenannter Angelegenheit das folgende

Rechtsbegehren

Der SIL-Konzeptteil sei gestützt auf die nachfolgenden Ausführungen anzupassen und zu ergänzen.

Dies mit folgender

Begründung

I. Formelles

1. Gemäss der amtlichen Publikation im Bundesblatt vom 3. Juli 2018 ist die Stellungnahme zum Entwurf SIL-Konzeptteil bis zum 3. September 2018 schriftlich beim Bundesamt für Zivilluftfahrt, Sektion Sachplan und Anlagen, einzureichen. Die Frist ist mit heutiger Eingabe gewahrt. Die Zuständigkeit ist von Amtes wegen zu prüfen.

II. Materielles

A. LUPO

2. Der Konzeptteil nimmt mehrmals Bezug zum Bericht des Bundesrates über die Luftfahrtpolitik der Schweiz von 2016 (LUPO). Der LUPO legt die Haltung des Bundesrats auf dem Gebiet der Luftfahrtpolitik dar. Im Konzeptteil SIL wird festgehalten, dass sich die Luftfahrtpolitik insbesondere nach dem LUPO ausrichten muss (Konzeptteil, S. 9) und entsprechend basiert der Konzeptteil SIL auf den Zielen des LUPO. Der LUPO nimmt damit in nicht abschätzbaren Mass die Aufgaben des Konzeptteils SIL vorweg. Dennoch ist der LUPO der Mitwirkung im vorliegenden Verfahren betreffend Konzeptteil SIL entzogen. Das ist falsch, und es fehlt insofern an einer rechtstaatlichen Legitimation. Soweit der LUPO als massgebliche Grundlagen für den Konzeptteil SIL betrachtet werden soll, muss vielmehr auch dieser der Mitwirkung zugänglich gemacht

werden. *Entsprechend ist der Konzeptteil in diesem Sinn zu ergänzen und neu aufzulegen.*

B. Grundsätze - Ausrichtung der Luftinfrastruktur (Ziff. 3.1)

Zum ersten Grundsatz:

3. Aus dem Grundsatz geht deutlich hervor, dass Rahmenbedingungen für eine «leistungsfähige Luftfahrtinfrastruktur, die den für Wirtschaft und Gesellschaft erforderlichen Luftverkehr ermöglicht», geschaffen werden sollen. Hierzu soll insbesondere die Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen beachtet werden.
4. Abgestellt wird gemäss dem Wortlaut des Grundsatzes insbesondere auf die Erforderlichkeit und die Nachfrage für Luftverkehrsleistungen. Es liegt allerdings keine «aktuelle, schweizweite Übersicht über die vorhandene Kapazität der Flugplätze (Angebot) und Nachfrageprognosen» vor (vgl. Konzeptteil SIL, S. 48). Damit wird entsprechend der Luftfahrt eine nachfrageorientierte Planung ermöglicht, ohne dass zum heutigen Zeitpunkt überhaupt Angaben über die mögliche Nachfrage vorliegen. Das ist unzulässig. Vielmehr kann ein Entscheid zum Grundsatz 1 nur in Kenntnis der wahrscheinlichen Auswirkungen gefällt werden. *Entsprechend sind die notwendigen Konzepte und Prognosen zu erstellen und gestützt darauf ist der Konzeptteil SIL zu überarbeiten und neu aufzulegen.*
5. Gemäss den Ausführungen im Konzeptteil SIL ist mit Nachfragesteigerungen und im Ergebnis mit Kapazitätsengpässen (Pkt. 10, S. 48) zu rechnen. Diese Umstände führen in letzter Konsequenz gemäss dem Konzeptteil SIL bzw. aufgrund der Orientierung an der Nachfrage zu einer erhöhten Beeinträchtigung der Anwohner und der Umwelt. So führt denn auch der Konzeptteil SIL aus, dass sich Beeinträchtigungen zukünftig nicht durch technische oder bauliche Entwicklungen verhindern lassen. Im Ergebnis wird durch die Orientierung an der Nachfrage den beeinträchtigten Interessen im Vergleich zu den Interessen der Luftfahrtinfrastruktur ein geringeres Gewicht beigemessen. Eine massvolle, ausgewogene und damit verhältnismässige Ermittlung und Berücksichtigung sämtlicher betroffener Interessen erfolgt nicht. Das ist – insbesondere angesichts der bereits heute erkennbaren Konflikte in diesem Bereich - nicht zulässig. Insgesamt ist daher der Konzeptteil SIL insofern zu überarbeiten, als bereits bei den Grundsätzen zur Ausrichtung der Luftfahrtinfrastruktur nicht nur der Leistungsfähigkeit der Luftfahrtinfrastruktur und der Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen Beachtung zu schenken ist, sondern auch die übrigen betroffenen Interessen vollständig zu ermitteln sind und hernach eine umfassende Interessenabwägung durchzuführen ist. Der Grundsatz 1 ist wie folgt anzupassen:

«Die Planungs- und Bewilligungsbehörden des Bundes schaffen die Rahmenbedingungen für eine sichere, zuverlässige und leistungsfähige Luftfahrtinfrastruktur, die den für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt angemessenen und erträglichen Luftverkehr ermöglicht.»

Zum zweiten Grundsatz:

6. Gemäss dem zweiten Grundsatz soll sich die Planungs- und Bewilligungsbehörden des Bundes bei der Planung und Bewilligung der Luftfahrtinfrastruktur an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit orientieren.
7. In Bezug auf den Luftverkehr bedeutet Nachhaltigkeit offenbar, dass die Mobilitätsbedürfnisse volkswirtschaftlich möglichst effizient und zu tragbaren Kosten befriedigt werden, der Zugang zur Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile sowie die Sicherheit gewährleistet wird und die erforderliche Mobilität *möglichst* umweltgerecht bewältigen wird, so dass sie nicht zu Lasten der Umwelt und der von Lärm und anderen Immissionen betroffenen Menschen unbeschränkt zunimmt (ökologische Verantwortung). Damit finden die Interessen der Anwohner und der Umwelt im Konzeptteil SIL bloss bedingt Gehör und werden sogleich durch die Erläuterungen (S. 48) weiter relativiert. Vorgesehen ist nur eine *«möglichst umweltgerechte»* Mobilität, sodass sie nicht unbeschränkt zunimmt. Eine Zunahme der Beeinträchtigungen ist damit vorgesehen, eine Abnahme demgegenüber nicht. Eine Verantwortung gegenüber den berechtigten Interessen der Umwelt und der Anwohnenden wurde so nicht wahrgenommen. Eine massvolle, ausgewogene und damit verhältnismässige Ermittlung und Berücksichtigung der betroffenen Interessen erfolgt damit nicht. Das ist – insbesondere angesichts der bereits heute erkennbaren Konflikte in diesem Bereich - nicht zulässig. Der Grundsatz 2 ist somit wie folgt anzupassen:

«Die Planungs- und Bewilligungsbehörden des Bundes orientieren sich bei der Planung und Bewilligung der Luftfahrtinfrastruktur an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit. Die Nachhaltigkeit umfasst insbesondere die ökologische Verantwortung gegenüber der Umwelt und der von Lärm und anderen Immissionen betroffenen Menschen.»

Zum fünften Grundsatz:

8. Gemäss dem fünften Grundsatz wird bei der Interessenabwägung der Bedeutung der Anlagen im Gesamtsystem der Luftfahrtinfrastruktur Rechnung getragen und diese misst sich am öffentlichen Interesse am Luftverkehr, der auf diesen Anlagen operieren soll.
9. Dementsprechend soll sich der Bund bei der Interessenabwägung am Grundsatz orientieren, wonach die Bedeutung eines Flugplatzes im Gesamtsystem desto grösser ist, je mehr Luftverkehr im öffentlichen Interesse darauf operiert resp. operieren soll. Diese

Bedeutung zeigt sich auch in der Zuteilung der Flugplätze zu den Anlagetypen (vgl. Grundsatz 7). Gerade einem Landesflugplatz – wie den Flughafen Zürich – wird damit bei der Interessenabwägung bzw. Interessenbewertung gestützt auf den revidierten Konzeptteil SIL ein sehr grosses Gewicht beigemessen. Die Nutzung des Flugplatzes wird bei der Interessenabwägung dann regelmässig gegenüber den umgebenden Nutzungs- und Schutzansprüchen bevorzugt. Damit wird die Verantwortung gegenüber den berechtigten Interessen der Umwelt und der Anwohnenden wiederum nicht genügend wahrgenommen, die bereits heute grosse Beeinträchtigungen zu tragen haben. Der Grundsatz 5 ist somit wie folgt anzupassen:

«Die Planungs- und Bewilligungsbehörden des Bundes tragen im Rahmen ihrer Interessenabwägung der Bedeutung der Anlagen im Gesamtsystem der Luftfahrtinfrastruktur Rechnung. Diese misst sich am öffentlichen Interesse am Luftverkehr, der auf diesen Anlagen operieren soll, sowie gleichermassen an den umliegenden Nutzungs- und Schutzansprüchen.»

Zum neunten Grundsatz:

10. Gemäss diesem Grundsatz sollen «Technologien und Verfahren, welche die Leistungsfähigkeit, Effizienz oder Sicherheit der Luftfahrtinfrastrukturen verbessern», gefördert und genutzt werden.
11. Wiederum nicht berücksichtigt werden hier die Schutzanliegen der Anwohner und der Umwelt. Aus den obgenannten Gründen ist daher der Grundsatz 9 wie folgt zu ergänzen:

«- Neue Technologien und Verfahren, welche die Leistungsfähigkeit, Effizienz oder Sicherheit der Luftfahrtinfrastrukturen verbessern sowie die Beeinträchtigungen der Bevölkerung und der Umwelt durch die Luftfahrt minimieren, sollen gefördert und genutzt werden.»

C. Koordination mit der Raumnutzung (Ziff. 3.3)

Zum ersten Grundsatz:

12. Die bauliche und betriebliche Entwicklung der Luftfahrtinfrastruktur ist gemäss dem Konzeptteil SIL mit den umgebenden Nutzungsansprüchen und Schutzzielen abzustimmen. Allerdings wird diesbezüglich auf die Grundsätze zur «Ausrichtung der Luftfahrtinfrastruktur verwiesen (Rz. 3 ff.). Folglich wird auch bei der vorzunehmenden Abstimmung der Nachfrage nach Flugleistungen sowie den Interessen eines Landesflugplatzes ein grosses Gewicht zugesprochen. Entsprechend bestehen hier dieselben Vorbehalte wie zum ersten Grundsatz der Ziff. 3.1. Der Grundsatz 1 ist entsprechend wie folgt zu modifizieren:

«Die bauliche und betriebliche Entwicklung der Luftfahrtinfrastruktur ist mit den umgebenden Nutzungsansprüchen und Schutzzielen abzustimmen. [...]»

D. Koordination mit dem Umweltschutz (Ziff. 3.4)

Allgemeines zum Punkt Umweltschutz

13. Angesichts der bereits heute bestehenden Problematik (vgl. Rz. 15), die sich aufgrund der im Konzeptteil SIL vorgesehenen Nachfrageausrichtung noch verschärfen dürfte, werden im spezifischen Punkt «Umweltschutz» Vorgaben vermisst, wie bei Nichteinhaltung der massgeblichen Grundlagen vorgegangen werden kann. Beispielsweise darf es zukünftig nicht passieren, dass «andauernde deutliche Überschreitung der zulässigen Lärmbelastung in der Nacht» (Verfügung vom 23. Juli 2018 des Bundesamts für Zivilluftfahrt [BAZL] in Sachen Flughafen Zürich, Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2016 [im Folgenden: Verfügung BAZL], S. 10, Rz. 12) behördlich festgestellt werden, ohne dass es zu grundsätzlichen Konsequenzen führt bzw. bloss «Massnahmen angeordnet werden, die verhindern sollen, dass die» - bereits unzulässigen - Überschreitungen weiter zunehmen. Der Konzeptteil SIL ist entsprechend zu ergänzen.

Zum ersten Grundsatz:

14. Gemäss diesem Grundsatz sind die Umweltanliegen – wozu auch Lärm etc. gehört – bloss zu *berücksichtigen* und *miteinzubeziehen* (Pkt. 1 S. 56).
15. Dies trägt dem bereits heute bestehenden Konflikt zwischen dem Betrieb eines Flughafens und den Interessen der Anwohner, der sich mit Blick auf die Zukunft bzw. die erwarteten Steigerungen an Flugbewegungen verschärfen dürfte, nur ungenügend Rechnung. Dies gilt umso mehr als bereits heute eine «andauernde deutliche Überschreitung der zulässigen Lärmbelastung in der Nacht» vorliegt (Verfügung BAZL, S. 10, Rz. 12) bzw. der heutige Zustand «dem Umweltschutzrecht widerspricht» (Verfügung BAZL, S. 10, Rz. 12). Trotz dieses Zustands wurden aufgrund von volkswirtschaftlichen Bedenken von Seiten des BAZL bloss «Massnahmen angeordnet werden, die verhindern sollen, dass die Überschreitungen zunehmen» (Verfügung BAZL, S. 11, Rz. 12). Eine Verpflichtung auf die Einhaltung der zulässigen Lärmimmissionen und damit ein effektiver Schutz der betroffenen Bevölkerung erfolgt in der gelebten Praxis somit nicht. Diese nicht hinnehmbare Situation bzw. das übermässige Lärmverursachen – gerade in der Nacht – im Widerspruch zu den gesetzlichen Grundlagen ohne entsprechende Folgen, welche die Flughafenbetreiberin auf die Einhaltung der Immissionen verpflichtet, muss daher zukünftig bereits auf Stufe Konzeptteil SIL unterbunden werden. Der erste Grundsatz ist entsprechend wie folgt zu ergänzen:

«Dem Schutz der Umwelt und den Anliegen der Bevölkerung sind bei der Planung, dem Bau und Betrieb der Luftfahrtinfrastruktur vorrangig und umfassend Rechnung zu tragen. [...]»

Zum dritten Grundsatz:

16. Gemäss diesem Grundsatz wird «in Kauf genommen», dass unter anderem bei Landesflughäfen die Belastungsgrenzwerte für den Fluglärm nicht eingehalten werden sowie gewisse Luftschadstoffe (namentlich Stickoxide und Feinstaub) einen feststellbaren Anteil an der Gesamtschadstoffbelastung ausmachen.
17. Mit dieser Festlegung wird definiert, dass an den genannten Flughäfen ein «überwiegendes öffentliches Interesse» im Sinne von Art. 25 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes besteht (vgl. Erläuterungen, S. 58). Die Festlegung lässt m.E. jedoch ausser Acht, dass die umweltrechtliche Bestimmung darüber hinaus verlangt, dass die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für den Betrieb führen würde. In Anbetracht dessen sowie aufgrund des Stellenwerts und verfassungsmässigen Rangs des Umweltschutzes ist dieser Grundsatz– und nicht bloss die Erläuterungen hierzu (S. 58) - insofern zu ergänzen,
 - als relevante umweltrechtliche Beeinträchtigungen nicht generell «in Kauf» genommen werden dürfen, sondern bloss ausnahmsweise ein Abweichen ermöglicht werden kann;
 - als für eine Erleichterung alle möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen zur Einhaltung oder Begrenzung vollständig ausgeschöpft werden müssen.

Zum vierten und sechsten Grundsatz:

18. Die Festlegungen betreffend Umweltmanagementsystems (Grundsatz 4) und betreffend ökologische Aufwertung (Grundsatz 6) sind nicht bloss im Sinne einer Absichtserklärung zu formulieren («sollen»). Vielmehr müssen die Flughäfen angesichts der vorgesehenen enormen Privilegierung gegenüber den Interessen des Umweltschutzes bereits auf Stufe Konzeptteil SIL auch verpflichtet werden.

E. Landesflughäfen (Ziff. 4.1)

Zum zweiten Grundsatz:

19. Auch hier wird die «Luftverkehrsnachfrage» als massgebliche Grösse dargestellt, soweit sie mit den Grundsätzen der Nachhaltigkeit in Einklang steht. Entsprechend beste-

hen dieselben Einwände, wie bezüglich des ersten Grundsatzes zu Ziff. 3.1 sowie – angesichts der im Konzeptteil SIL vorgenommenen Definition von «Nachhaltigkeit» – bezüglich des zweiten Grundsatzes zu Ziff. 3.1. Eine Orientierung an der Nachfrage berücksichtigt die umliegenden Schutzinteressen nicht. Entsprechend ist der zweite Grundsatz zu Ziff. 4.1 wie folgt zu ergänzen:

«Die bauliche und betriebliche Weiterentwicklung der Landesflughäfen richtet sich nach der Luftverkehrsnachfrage, soweit diese Entwicklung mit den Grundsätzen der Nachhaltigkeit in Einklang steht, sowie nach den Schutzinteressen der Gesellschaft und Umwelt. Die Nachhaltigkeit umfasst insbesondere die ökologische Verantwortung gegenüber der Umwelt und der von Lärm und anderen Immissionen betroffenen Menschen – auch hinsichtlich zukünftiger Generationen.»

Zum vierten Grundsatz:

20. Gemäss diesem Grundsatz sind die bestehenden Betriebszeiten der Landesflughäfen aufrecht zu erhalten. Die zulässigen Betriebszeiten richten sich nach Art. 39 ff. der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) vom 23. November 1994. Reduziert werden dürfen diese Nachtruhezeiten gemäss dem Grundsatz nur, wenn sich im vergleichbaren europäischen Umfeld verlängerte Nachtruhezeiten durchsetzen, die über die in der Schweiz geltende Nachtflugsperrre hinausgehen.
21. Gestützt auf diesen Grundsatz ist zu erwarten, dass er die Festsetzung der Betriebszeiten in den Objektblättern sowie im Betriebsreglement zum Flughafen Zürich übersteuert und somit weder der Betreiberin, der Bevölkerung noch dem Standortkanton betreffend die Betriebszeiten eine Wahlmöglichkeit zu kommt. Das ist inakzeptabel. Insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass bereits heute eine «andauernde deutliche Überschreitung der zulässigen Lärmbelastung in der Nacht» vorliegt (Verfügung BAZL, S. 10). Entsprechend ist der Grundsatz wie folgt zu modifizieren:

«Die bestehenden Betriebszeiten der Landesflughäfen halten die Vorgaben der Nachtflugordnung ein. Wenn sich im vergleichbaren europäischen Umfeld verlängerte Nachtruhezeiten durchsetzen, die über die in der Schweiz geltende Nachtflugsperrre hinausgehen, kann dies berücksichtigt werden.»

F. Regionalflughäfen (Ziff. 4.2)

Zum zweiten Grundsatz:

22. Auch hier wird die «Nachfrage nach dem Luftverkehr» als massgebliche Grösse dargestellt. Entsprechend bestehen dieselben Einwände, wie bezüglich des ersten Grundsatzes zu Ziff. 3.1. Eine blossе Orientierung an der Nachfrage trägt den umliegenden

Schutzinteressen nicht genügenden Rechnung. Entsprechend ist der zweite Grundsatz zu Ziff. 4.1 wie folgt zu ergänzen:

23. Die Anzahl und die Verteilung der Regionalflughäfen sowie deren bauliche und betriebliche Weiterentwicklung orientieren sich
- an der Nachfrage nach dem Luftverkehr im öffentlichen Interesse;
 - *an den Schutzinteressen der Gesellschaft und Umwelt;*
- [...].

G. Flugsicherungsanlagen (Ziff. 4.6)

Zum zweiten Grundsatz:

24. Grundsätzlich haben alle Anlagen Emissionsbegrenzungen durch die NISV hinzunehmen, soweit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 4 Abs. 2 NISV). Im Gegensatz dazu enthält der Konzeptteil SIL in Bezug auf die Einhaltung der Werte der NISV eine bloße Absichtserklärung («sollen»). Das ist nicht zulässig. Vielmehr muss der vorliegende Wortlaut auf die relevanten Bestimmungen des USG und der NISV abgestimmt werden bzw. *sind* die einschlägigen Bestimmungen einzuhalten.

Aus den vorstehend genannten Tatsachen und Rechtsgründen ersuche ich Sie, sehr geehrte Damen und Herren, höflich um Gutheissung des eingangs gestellten Begehrens.

Freundliche Grüsse

[.....]