Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-1765/2009
{T 1/2}

Urteil vom 2. Oktober 2009

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz), Richterin Kathrin Dietrich, Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Gerichtsschreiberin Jana Mäder.

Parteien

Engadin Airport AG, Plazza Aviatica 2, 7503 Samedan, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. LL.M. Heinrich Hempel, Schiller Rechtsanwälte AG, Kasinostrasse 2, Postfach 1507, 8401 Winterthur,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Winterdienst und Zustand Betriebsflächen Flughafen Samedan.

Sachverhalt:

A.
Der im Oberengadin auf rund 1'700 m über Meer gelegene Regionalflughafen Samedan ist gemäss eigenen Angaben der höchstgelegene Flugplatz Europas. Land und Infrastrukturanlagen gehören seit dem 1. Januar 2004 dem Kanton Graubünden. Der Flughafen wird von der Engadin Airport AG betrieben. Für Flugzeuge steht eine 1'800 m lange und 40 m breite Start- und Landepiste (Hartbelagspiste) zur Verfügung, die nach Sichtflugregeln (Visual Flight Rules; VFR) angeflogen wird.

B.
Am 6. Februar 2009 verunfallte ein Flugzeug auf der Landepiste, weil es nicht genügend abgebremst werden konnte. Erst 30 m nach dem Pistenende kam es quer zur Pistenrichtung im Schnee zum Stillstand, wobei die Maschine beschädigt wurde. Ein weiterer Unfall ereignete sich am 12. Februar 2009, als ein Flugzeug bei einem missglückten Landemanöver frontal in eine Schneemauer neben der Landepiste prallte. Bei dem Unglück wurden Pilot und Copilot tödlich und ein Flugzeuginsasse schwer verletzt. Die Ursachen beider Unfälle sind noch Gegenstand laufender Untersuchungen des Büros für Flugunfalluntersuchungen (BFU).

C.
Gestützt auf die vom BFU bekanntgemachten "Notification of an accident" und in Anschluss an die telefonische Mitteilung des BFU, wonach die Abstände der Schneewälle von der Piste wohl kaum den internationalen Normen entsprechen würden, führte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 15. Februar 2009 eine Inspektion auf dem Flugplatz Samedan durch. Dabei wurde unter anderem festgestellt, dass aktuell die gesamten Hartbelagsflächen schnee- und eisfrei sowie trocken seien. Hingegen würden die Schneehaufen seitlich der Piste die gemäss internationalen Vorgaben zulässige Höhe deutlich überschreiten und es seien keine weiteren Platzreserven für zukünftige Schneeräumungen vorhanden. Weiter sei fraglich, ob die Hindernisbegrenzungsflächen (seitliche Übergangsfläche) und die Hindernisfreihaltefläche (runway strip) des Snowparks (Abstellfläche für Luftfahrzeuge) auf Grund des Schneewalms und der Höhe der Luftfahrzeuge eingehalten seien. Zudem würden die flugplatzinternen Vorgaben bezüglich des Ablaufs der Schneeräumung (Lage und Abstände des

Schnees, Referenz zu Luftfahrzeugen) nicht mehr dem aktuellen Flugbetrieb (operierende Flugzeugtypen) und den dazugehörenden Anforderungen in Samedan entsprechen. Die festgestellten Mängel müssten behoben werden.

D.
Auf Grund prognostizierter Schneefälle ordnete das BAZL am 16. Februar 2009 die Einstellung jeglichen Flugbetriebs mit Flächenflugzeugen bis zur Wiederherstellung des vorschriftskonformen Zustandes an (Ziff. 1). Die Ziff. 2 Bst. a und b der Verfügung hielten fest, dass zur Wiederherstellung des vorschriftskonformen Zustandes die seitlichen Schneewälme gemäss den Vorgaben der International Civil Aviation Organization (ICAO) abzutragen seien und die Engadin Airport AG dem BAZL ein Standplatzkonzept für den Snowpark einzureichen habe. Gemäss Ziff. 2 Bst. c muss die Engadin Airport AG die internen Vorgaben bezüglich Pisten- und Rollwegräumung auf die Wintersaison 2009/10 aktualisieren und bis am 1. September 2009 dem BAZL einreichen. Zudem müsse generell die Hartbelagspiste schneefrei gehalten werden, ansonsten der Flugbetrieb einzustellen sei (Ziff. 2 Bst. d). Widerhandlungen gegen diese Verfügung würden mit Haft oder Busse bis zu Fr. 20'000.- bestraft (Ziff. 3). Die Kosten von Fr. 8'000.- der Verfügung wurden der Engadin Airport AG auferlegt (Ziff. 4).

E.
Mit einer weiteren Verfügung vom 17. Februar 2009 entzog das BAZL einer allfälligen Beschwerde gegen die Verfügung vom 16. Februar 2009 die aufschiebende Wirkung.

F.
In Anschluss an einen Aufruf der Flughafenbetreiberin an die gesamte Region beteiligten sich in den folgenden Tagen zahlreiche Private und Unternehmen sowie Gemeinden bei der angeordneten Schneeräumung.

G.
Am 20. Februar 2009 (10 Uhr) fand erneut eine Inspektion des Flughafens Samedan durch das BAZL statt. Vor Ort wurde eine Instruktionsverhandlung durchgeführt und anschliessend verfügt, dass die Engadin Airport AG den Flugbetrieb mit Flächenflugzeugen ab Kenntnisnahme der Verfügung unter gewissen Auflagen wieder aufnehmen könne. Der Vollzug der in der Verfügung vom 20. Februar 2009 genannten Auflagen sei dem BAZL per E-Mail zu melden, worauf das

BAZL die Löschung des publizierten NOTAM (Notice to Airmen) veranlassen werde. Einer allfälligen Beschwerde gegen die Verfügung vom 20. Februar 2009 wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Zudem wurde ein Wiedererwägungsgesuch der Engadin Airport AG vom 18. Februar 2009 als gegenstandslos abgeschrieben.

H.
Mit E-Mail vom 20. Februar (14.39 Uhr) meldete die Engadin Airport AG dem BAZL die Erfüllung der Auflagen gemäss Verfügung vom 20. Februar 2009. Kurz darauf veranlasste das BAZL die Anpassung des NOTAM, womit der Flughafen wieder normal betrieben wurde.

I.
Am 18. März 2009 (und ergänzend am 20. März 2009) erhebt die Engadin Airport AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen die Verfügungen des BAZL vom 16., 17. und 20. Februar 2009 und beantragt deren Aufhebung. Eventuell sei deren Widerrechtlichkeit festzustellen. Zur Begründung bringt sie im Wesentlichen vor, dass die ICAO-Richtlinien über den Winterdienst auf Flugplätzen blosse Empfehlungen enthalten würden und die Richtwerte nicht immer und überall eingehalten werden müssten. Das BAZL habe dies mit einer Technischen Mitteilung vom 1. Januar 1986 zum Ausdruck gebracht. Der Winterdienst der Beschwerdeführerin sei bis anhin nie beanstandet worden und die tatsächlichen Verhältnisse wie auch die rechtlichen Grundlagen hätten sich in den letzten Jahren nicht verändert. Entscheidend sei, dass die Verhältnisse mit einem sog. SNOWTAM bekannt gemacht würden. Die angeordneten Massnahmen und insbesondere die sofortige Schliessung des Flughafens seien zudem unverhältnismässig, verstiessen gegen den Grundsatz von Treu und Glauben und beruhten auf falschen Sachverhaltsfeststellungen. Des Weiteren rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung von Verfahrensvorschriften wie des rechtlichen Gehörs und des Untersuchungsgrundsatzes. Auch habe das BAZL seine Kompetenz überschritten. Überdies sei zweifelhaft, ob die unterzeichnenden Beamten zum Erlass der angefochtenen Verfügungen berechtigt gewesen seien.

J.
Mit Zwischenverfügung vom 24. April 2009 wies der Instruktionsrichter den Antrag der Beschwerdeführerin auf Wiederherstellung der entzogenen aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab.

K.
Das BAZL beantragt mit Vernehmlassung vom 17. Juni 2009, auf die Beschwerde sei betreffend Schwarzräumung nicht einzutreten, eventualiter sei die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen. Darüber hinaus sei die Beschwerde ebenfalls abzuweisen. Die Schweizer Luftfahrtpolitik sei vom Gebot "safety first" beherrscht, weshalb über das Mindestmass an Sicherheit hinaus Vorschriften zu definieren seien, die nicht bloss die anerkannten Regeln der Technik, sondern den aktuellen Stand der Technik im Sinne einer "best practice" wiedergeben würden. Dazu zählten die ICAO-Empfehlungen. Diese Empfehlungen seien für die Mehrheit der in der Zivilluftfahrt tätigen Unternehmungen wirtschaftlich tragbar. Die angeordnete Abtragung der seitlichen Schneewälle sei geeignet, um das Ziel der Betriebssicherheit zu erreichen, in ihrem Ausmass erforderlich und für die Beschwerdeführerin zumutbar. Hinsichtlich der Verhältnismässigkeit der Anordnungen beim Snowpark seien die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin weniger hoch einzuschätzen als die Betriebssicherheit. Weil die Beschwerdeführerin bei der Frage der Schwarzräumung der Piste eine übereinstimmende Auffassung vertrete, sei insoweit auf die Beschwerde nicht einzutreten. Schliesslich erachtet die Vorinstanz auch die Pistenschliessung als verhältnismässig und und sie ist der Ansicht, dem Erfordernis des rechtlichen Gehörs ausreichend Rechnung getragen zu haben.

L.
In der Replik vom 14. Juli 2009 und der zweiten Vernehmlassung vom 27. Juli 2009 halten die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz an ihren Anträgen und bisher gemachten Ausführungen fest.

M.
Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird im Einzelnen, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Die Beschwerde vom 18. März 2009 richtet sich gegen die Verfügungen des BAZL vom 16., 17. und 20. Februar 2009. Das BAZL gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der erhobenen Beschwerde zuständig.

2.
Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der sie belastenden Verfügungen zur Beschwerdeerhebung grundsätzlich legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

2.1 Gemäss ständiger Rechtsprechung muss die Beschwerdeführerin auch noch im Urteilszeitpunkt ein aktuelles und praktisches Interesse an der Überprüfung der von ihr erhobenen Rügen haben (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6110/2007 vom 22. Dezember 2008 E. 1.2.1 mit Hinweisen; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.70; Vera Marantelli-Sonanini/Said Huber, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 48, N. 15 f.). Mit diesem Erfordernis soll sichergestellt werden, dass das Gericht über konkrete und nicht bloss theoretische Fragen entscheidet. Ein aktuelles und praktisches Interesse an der Überprüfung des angefochtenen Entscheids liegt nur dann vor, wenn der erlittene Nachteil im Zeitpunkt der Beurteilung durch das Gericht noch besteht und durch die beantragte Aufhebung des angefochtenen Akts beseitigt würde. Es fehlt hingegen, wenn der angefochtene Akt im Zeitpunkt des Urteils keine Rechtswirkungen mehr entfaltet, weil er in der Zwischenzeit ausser Kraft getreten ist oder das Ereignis, auf welches er sich bezogen hatte, bereits stattgefunden hat (vgl. Bernhard Waldmann, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, Art. 89, N. 17; Isabelle Häner, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.],

Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Art. 48, N. 21).

2.2 Vorliegend ficht die Beschwerdeführerin pauschal alle drei Verfügungen an. Aus der Beschwerdebegründung geht hervor, dass sie die formellen Rügen der Verletzung des rechtlichen Gehörs, des Untersuchungsgrundsatzes und der Begründungspflicht sowie der Missachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes im Zusammenhang mit der Schliessung des Flughafens für Flächenflugzeuge vorbringt.

2.3 Die Anordnungen 1 und 2a in der Verfügung vom 16. Februar 2009 sowie die Auflagen 2.1 bis 2.4 in der Verfügung vom 20. Februar 2009 in Verbindung mit deren Anordnungen 1 und 4 bezogen sich auf die Pistenschliessung und legten die Bedingungen fest, die für eine Wiedereröffnung erfüllt sein mussten. Weil der Flughafen die Bedingungen und Auflagen in der Zwischenzeit erfüllt hat und insofern der Flugplatz seit dem 20. Februar 2009 wieder uneingeschränkt betrieben wird, fehlt es der Beschwerdeführerin an einem aktuellen und praktischen Beschwerdeinteresse zur Überprüfung dieser Punkte.

2.3.1 Auf das Erfordernis des aktuellen und praktischen Interesses kann ausnahmsweise verzichtet werden, wenn sich die aufgeworfene Frage jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen kann und wenn an deren Beantwortung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht, dies namentlich dann, wenn sonst die Grundsatzfrage wegen der Dauer des Verfahrens nie rechtzeitig beurteilt werden könnte (Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 2.72; Marantelli-Sonanini/Huber, Praxiskommentar VwVG, Art. 48, N. 15).

Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Denn die Frage der Pistenschliessung stand im Zusammenhang mit einer meteorologisch und betrieblich bedingten besonderen Situation (schneereicher Winter, Anhäufung von Scheewällen entlang der Piste, keine Platzreserven für weitere Schneeräumungen, erwartete weitere Schneefälle), die einen Ausnahmefall darstellt. Zudem bildet die Frage, in welchem Ausmass der Schnee entlang der Piste zu räumen ist, Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Entweder wird sich die bisherige Schneeräumung als rechtmässig erweisen oder künftig wird eine weitergehende Räumung erfolgen müssen, so dass sich die Frage der Pistenschliessung nicht mehr gleich stellen wird.

2.3.2 Ob sich das Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses mit dem Recht auf eine wirksame Beschwerde im Sinne von Art. 13 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) vereinbaren lässt und ob an diesem Erfordernis auch im Lichte der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) festgehalten werden kann, hat das Bundesverwaltungsgericht bis anhin offen gelassen (vgl. BVGE 2007/12 E. 2.5; zitiertes Urteil B-6110/2007 E. 1.2.1). Diese Frage muss auch hier nicht beantwortet werden. Denn der Beschwerdeführerin steht die Möglichkeit offen, die allfällige Widerrechtlichkeit der sofortigen Schliessung des Flugplatzes in einem hinsichtlich des Rechtsschutzes gleichwertigen Haftungsverfahren überprüfen zu lassen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.253/2005 vom 17. Februar 2006 E. 2.1 ff.; BGE 126 I 144 E. 2a).

2.3.3 Soweit sich die Beschwerde gegen die vorübergehende Schliessung des Flughafens für Flächenflugzeuge und die Bedingungen für dessen Wiedereröffnung richtet, ist darauf nicht einzutreten.

2.4 Die in der Verfügung vom 17. Februar 2009 geregelte Frage der aufschiebenden Wirkung wurde bereits in der Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. April 2009 beurteilt. An einer erneuten Beantwortung dieser Frage besteht mit der Fällung des Sachurteils ohnehin kein Interesse mehr. In diesem Punkt ist die Beschwerde gegenstandslos geworden.

2.5 Die Androhung von Haft und Busse bei Widerhandlungen gegen die Verfügungen wurde nicht angefochten – was infolge der fehlenden unmittelbaren Rechtswirkung wohl auch nicht zulässig wäre – und eine selbständige Überprüfung des Kostenentscheides wurde ebenfalls nicht verlangt.

2.6 Damit ist auf die Beschwerde nur insoweit einzutreten, als die Überprüfung der Ziffern 2b (Einreichung eines Standplatzkonzepts für den Snowpark), 2c (Aktualisierung der Vorgaben bezüglich Pisten- und Rollwegräumung) sowie 2d (Pistenzustand bei Flugbetrieb) der Verfügung vom 16. Februar 2009 verlangt wird.

3.

In formeller Hinsicht bestreitet die Beschwerdeführerin die Zuständigkeit des BAZL zum Erlass der angefochtenen Verfügung(en). Weiter

bringt sie vor, die Verfügung(en) seien nicht rechtsgenüglich unterzeichnet worden.

3.1 Der Einwand, die verfügte Pistensperrung während mehrerer Tage komme einem Entzug oder einer Suspendierung der Konzession gleich, weshalb die Vorinstanz Massnahmen getroffen habe, die in den Kompetenzbereich des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) als Konzessionsgeber fielen, ist nicht weiter zu prüfen, weil – wie bereits festgehalten – auf die Pistenschliessung nicht einzutreten ist. Bei den noch strittigen Massnahmen (E. 2.6) handelt es sich um betriebliche Anordnungen zur Wahrung der Flugsicherheit, zu deren Erlass die Vorinstanz befugt ist (Art. 15 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0]). So überwacht die Vorinstanz bei den Infrastrukturanlagen der Luftfahrt unter anderem die Einhaltung der luftfahrtspezifischen Anforderungen, führt die erforderlichen Kontrollen durch und trifft die notwendigen Massnahmen zur Aufrechtherhaltung oder Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes (Art. 3b Abs. 1 und 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL, SR 748.131.1]). Im Übrigen ist die Vorinstanz befugt, die Betriebsbewilligung – also das Recht, ein Flugfeld zu betreiben (Art. 17 Abs. 1 Bst. a VIL) – zu ändern oder entziehen, wenn die Voraussetzungen für eine sichere Benützung nicht (mehr) gegeben sind (Art. 22 Abs. 1 Bst. a VIL).

3.2 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Unterschriften des Vizedirektors und eines Sektionsleiters auf der Verfügung reichten nicht aus. Denn vom Inhalt her handle es sich um nicht delegierbare, komplexe Anordnungen, die eine umfassende Güter- und Interessenabwägung verlangt hätten. Sie seien nicht bloss flugtechnischer Natur, sondern wiesen heiklen politischen Inhalt auf.

Die Vorinstanz hat gestützt auf Art. 49 Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) die Interne Weisung IW 014 vom 7. Juli 2008 erlassen, in welcher unter anderem die Unterschriftsbefugnisse geregelt sind. Vorliegend ist strittig, ob das Geschäft in Anwendung von Ziff. 3.2.1 dieser Weisung zwingend (auch) vom seinerzeitigen interimistischen Amtsdirektor Matthias Suhr hätte unterzeichnet werden müssen. Dies ist zu verneinen. Zwar sind vom Direktor alle politisch heiklen und komplexen Fachgeschäfte und beispielsweise auch alle Betriebsreglemente zu

unterzeichnen. Nur bei Verfügungen mit rein technischem Inhalt reicht die Mitunterzeichnung durch ein Mitglied der Amtsleitung (Ziff. 3.2.2 IW 014). Vorliegend unterzeichneten Daniel Hügli als Vizedirektor und Leiter der Abteilung Sicherheit Infrastruktur sowie Sascha Tarli als Leiter Sektion Standardisierung und Sanktionswesen. Dies zu Recht, denn gemäss Ziff. 3.1 IW 014 ist die Amtsleitung dafür zuständig, die Zeichnungsberechtigung im BAZL zu regeln. Vorliegend hat sie, wie der heutige Amtsdirektor in der Vernehmlassung bestätigt hat, mit Beschluss vom 16. Februar 2009 die Abteilung Sicherheit Infrastruktur, die vom Vizedirektor Daniel Hügli geleitet wird, ermächtigt, Sofortmassnahmen für die Behebung der Sicherheitsrisiken auf dem Flugplatz Samedan auszuarbeiten. Beschlossen wurde zudem die vorläufige Schliessung der Piste. Damit liegt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin eine gültige Beschlussfassung und Unterschriftendelegation vor und die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist (vgl. E. 2.6).

4.
Nachfolgend ist zu prüfen, ob sich die noch strittigen Anordnungen auf eine genügende Rechtsgrundlage abzustützen vermögen.

4.1 Flugplätze müssen so ausgestaltet, organisiert und geführt werden, dass insbesondere die Sicherheit für Personen und Sachen bei Starts und Landungen stets gewährleistet ist (Art. 3 Abs. 1 VIL). Die grundlegenden Anforderungen an Flugplätze und deren Benützung sind im Anhang 14 zum Übereinkommen vom 7. März 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (Chicago-Übereinkommen, SR 0.748.0) sowie in zusätzlichen technischen Ausführungsvorschriften geregelt. Massgebend ist vorliegend der Teil I des Anhangs 14 mit Regeln für die Ausgestaltung und den Betrieb von Flughäfen (derzeit gültig in der vierten Ausgabe vom Juli 2004; nachfolgend ICAO-Anhang 14/I).

4.2 Anhänge zum Übereinkommen werden von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gestützt auf Art. 37 Abs. 2 i.V.m. Art. 54 Bst. l des Übereinkommens herausgegeben. Sie enthalten sogenannte "Standards" und "Recommended Practices" bzw. "Recommendations". Diese werden in der schweizerischen Gesetzgebung im deutschen Text mit den Begriffen "Normen" und "Verfahren" umschrieben (vgl. Art. 37 und 38 des Übereinkommens). Nachfolgend werden sie übereinstimmend mit der bisherigen Rechtsprechung als Normen und

Empfehlungen bezeichnet (vgl. BGE 125 I 182 E. 3c.aa; Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 44.127 E. 1.1).

4.2.1 Normen enthalten im Sinne von Minimalanforderungen Regeln, deren einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten aus Gründen der Sicherheit und der Regulierung der internationalen Flugsicherung als notwendig erachtet wird. Abweichende Regelungen müssen die Vertragsstaaten der ICAO melden (Art. 38 des Übereinkommens sowie Vorwort Ziff. 1a ICAO-Anhang 14/I). Mit den Normen wird demnach ein Mindestmass an Sicherheit definiert.

4.2.2 Die Einhaltung der Empfehlungen wird aus Gründen der Sicherheit sowie der Regulierung und Effizienz der internationalen Flugsicherung lediglich als wünschbar erachtet. Deshalb sind die Mitgliedstaaten auch nicht verpflichtet, Abweichungen zu melden (Vorwort Ziff. 1a ICAO-Anhang 14/I). Empfehlungen legen ein über den Mindeststandard hinausgehendes Sicherheitsniveau fest.

4.3 Damit stellt sich die Frage nach der direkten Anwendbarkeit und der innerstaatlichen Verbindlichkeit der Normen und Empfehlungen.

4.3.1 Die ICAO-Anhänge sind entgegen ihrem Wortlaut nicht Bestandteile, die das Übereinkommen als verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag ergänzen, sondern es sind Beschlüsse, die vom Exekutivorgan der ICAO gefasst werden (Art. 54 Übereinkommen), ohne dass jedoch eine zusätzliche landesinterne Genehmigung durch die Vertragsstaaten nötig wäre (PETER BALTENSPERGER, Untersuchung der luft- und verkehrspolizeilichen Befugnisse des Flughafenhalters, Diss. Basel 1984, S. 45 f.). Sie werden erst nach dem in Art. 90 des Übereinkommens festgelegten Verfahren für die Vertragsstaaten grundsätzlich verbindlich. Insofern und im Gegensatz zum Übereinkommen selber sind die ICAO-Anhänge somit nicht allgemein verbindlich bzw. absolut bindend (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 27. September 1946 betreffend Ratifikation des Übereinkommens durch die Schweiz, BBl 1946 III 608, S. 621 und 628). Als Folge des unterschiedlichen Gehalts zwischen Normen und Empfehlungen stellt sich deshalb die Frage, ob hinsichtlich der innerstaatlichen Anwendbarkeit und Verbindlichkeit zu unterscheiden ist. Nach den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen sind völkerrechtliche Bestimmungen dann direkt anwendbar (sog. "self-executing"), wenn sie inhaltlich hinreichend bestimmt und klar sind, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides bilden zu können. Bei blossen Programmartikeln und Bestimmungen, die eine Mate-

rie nur in Umrissen regeln oder dem Vertragsstaat einen beträchtlichen Ermessens- oder Entscheidungsspielraum belassen, fehlen diese Voraussetzungen (BGE 133 I 58 E. 4.2.3, BGE 126 I 240 E. 2b, BGE 125 I 182 E. 3a).

4.3.2 ICAO-Normen sind für die Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Ablehnungsrechts, einem sog. "opting out", verbindlich (E. 4.2.1; BALTENSPERGER, a.a.O., mit Hinweisen). In Lehre und Rechtsprechung ist allerdings anerkannt, dass im landesinternen Recht auch von Normen im Sinne einer Verschärfung ohne weiteres abgewichen werden darf (VPB 44.127 E. 1.3; BGE 125 I 182 E. 3c.aa, je mit Hinweisen). Die ICAO-Normen sind somit völkerrechtlich zwingend in Bezug auf weniger strenges Landesrecht. Soweit sie hinreichend klar und bestimmt und damit unmittelbar anwendbar sind, berechtigen oder verpflichten sie ihre Adressaten direkt.

4.3.3 Bei den Empfehlungen ist es hingegen den Mitgliedstaaten überlassen, zu entscheiden, ob sie diese annehmen oder eine davon abweichende nationale Lösung zulassen wollen (E. 4.2.2; REGULA DETTLING-OTT, Internationaler Luftverkehr, in: Georg Müller [Hrsg.], Verkehrsrecht, Band IV, Basel 2008, S. 406 f.; vgl. auch VPB 44.127 E. 1.2). Ihnen geht damit bereits die Verbindlichkeit ab. In der Rechtsprechung wird denn auch die Meinung vertreten, Empfehlungen seien grundsätzlich nicht bindend (BVGE 2008/41 E. 5.3.3; BGE 125 I 182 E. 3c.aa). Überdies lassen die ICAO-Empfehlungen den Vertragsstaaten definitionsgemäss einen grossen Ermessens- und Entscheidungsspielraum, weshalb sie für eine unmittelbare Anwendbarkeit nicht ausreichend bestimmt sind. Daraus ist zu folgern, dass Empfehlungen im Landesrecht zuerst umgesetzt werden müssen. Zudem muss der Gesetzgeber definieren, in welchem Ausmass vom gebotenen Spielraum Gebrauch gemacht werden soll. Erst dann entfalten die ICAO-Empfehlungen eine bindende Wirkung bei der Rechtsanwendung (in diesem Sinne offenbar nicht differenzierend DETTLING-OTT, a.a.O., S. 406, Fn. 36).

4.4 Im Schweizer Luftfahrtrecht hat der Gesetzgeber mit Art. 6a LFG (in Kraft seit 1. Januar 1995, AS 1994 3010, S. 3024) eine formellgesetzliche Grundlage geschaffen, um internationale technische Vorschriften ohne Umsetzung in eigene Erlasse ins Landesrecht überführen zu können. Nach dessen Absatz 1 kann der Bundesrat ausnahmsweise einzelne Anhänge zum Übereinkommen, einschliesslich zugehö-

riger technischer Vorschriften, als unmittelbar anwendbar erklären. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll davon Gebrauch gemacht werden, wenn die Überführung von Vorschriften grösseren Umfangs mit nur einem kleinen Kreis unmittelbar interessierter und verpflichtender Adressaten mit einem verhältnismässig grossen Aufwand verbunden ist (Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1991 über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes, BBl 1991 607, S. 617). Eine umfassende formellgesetzliche Grundlage, um an den Empfehlungen orientierte Sicherheitsanforderungen im Luftverkehr festzulegen, soll der Bundesrat mit einem neuen Art. 108a LFG erhalten (Botschaft des Bundesrates vom 20. Mai 2009 zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes, BBl 2009 4915, S. 4969 und 4999).

4.5 Von der Möglichkeit, gestützt auf Art. 6a Abs. 1 LFG ausnahmsweise einzelne ICAO-Anhänge für verbindlich zu erklären, hat der Bundesrat bisher rege Gebrauch gemacht.

4.5.1 So sind die Normen und Empfehlungen gemäss Anhang 1 einschliesslich der technischen Vorschriften direkt anwendbar und verbindlich für Fluglotsen, Fluglotsinnen und Flugsicherungsangestellte (Art. 2 Abs. 2 der Verordnung des UVEK vom 15. September 2008 über die Ausweise für das Personal der Flugsicherungsdienste [VAPF, SR 748.222.3]). Für luftpolizeiliche Massnahmen gelten die verbindlichen Normen der Anhänge sowie das Sicherheitsniveau, das sich insbesondere aus den Empfehlungen des Anhangs 2 ergibt (Art. 7 der Verordnung vom 23. März 2005 über die Wahrung der Lufthoheit [VWL, SR 748.111.1]). Im Zusammenhang mit dem Betrieb von Luftfahrzeugen sind einzelne Normen des Anhangs 6 unmittelbar anwendbar. Weiter kann das UVEK Empfehlungen des Anhangs 6 für verbindlich erklären und das BAZL kann zur Umsetzung der Normen und Empfehlungen weitere Weisungen erlassen (Art. 103a Abs. 2 – 5 der Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt [LFV, SR 748.01]). Bei Sicherheitsmassnahmen gelten von den Anhängen 9 und 17 die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen, zudem ist das Sicherheitsniveau, wie es sich insbesondere aus den Empfehlungen des Anhangs 17 ergibt, massgebend (Art. 122c Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 sowie Art. 122 p Abs. 1 LFV). Untersuchungen von Flugunfällen richten sind nach den Normen, Empfehlungen und Handbüchern der ICAO (Art. 15 der Verordung vom 23. November 1994 über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen [VFU, SR 748.126.3]) und damit insbesondere nach den Regeln des Anhangs 13. Für die Durchfüh-

rung der Flugsicherungsdienste sind die Normen und Empfehlungen in den einschlägigen Anhängen mit den zugehörigen technischen Vorschriften unmittelbar anwendbar (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über den Flugsicherungsdienst [VFSD, SR 748.132.1]).

4.5.2 Was den hier interessierenden Anhang 14 angeht, so sind dessen Normen und Empfehlungen sowie die dazugehörenden technischen Vorschriften – ebenso wie jene der Anhänge 3, 4, 10, 11 und 15 – gestützt auf Art. 3 Abs. 1bis VIL für Flugplätze, Luftfahrthindernisse, das Vermessen des Geländes und den Bau von Flugsicherungsanlagen unmittelbar anwendbar, unter Vorbehalt hier nicht weiter interessierender, nach Art. 38 des Chicago-Übereinkommens von der Schweiz gemeldeter Abweichungen.

4.5.3 Der Bundesrat hat somit im Rahmen von Art. 6a Abs. 1 LFG und damit in zulässiger Weise (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.557/2000 vom 4. Mai 2001 E. 4a) hinsichtlich der Anforderungen an die Ausgestaltung und den Betrieb von Flughäfen auf die Normen und Empfehlungen des Anhangs 14 sowie die zugehörigen technischen Vorschriften verwiesen und diese für direkt anwendbar erklärt.

4.6 Es fragt sich weiter, ob der Gesetzgeber definiert hat, in welchem Ausmass vom gebotenen Spielraum Gebrauch zu machen ist, bzw. wie der erhebliche Ermessensspielraum, der sich bei der Anwendung der über das Mindestmass an Sicherheit hinausgehenden Empfehlungen bietet, von der rechtsanwendenden Behörde, hier dem BAZL, zu füllen ist.

4.6.1 Nach Einschätzung des Bundesrates bestand in der schweizerischen Zivilluftfahrt auf Grund einer grossen Eigenverantwortlichkeit der beteiligten Unternehmungen bisher ein aussergewöhnlich hoher Sicherheitsstandard (Bericht vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 [Bericht], BBl 2005 1781, S. 1812). Um dieses Sicherheitsniveau trotz der Liberalisierung im Luftverkehr beibehalten zu können, erachtete der Bundesrat einen Paradigmawechsel in der Aufsichtsphilosophie als erforderlich. In seinem Bericht hat er deshalb festgehalten, dass im Hinblick auf eine Optimierung der schweizerischen Luftfahrtsicherheit Normen zu definieren bzw. anzuwenden seien, die über die anerkannten Regeln der Technik (im Sinne von Standards) hinausgehen und den aktuellen Stand der Technik („best practice“ im Sinne der Empfehlungen) widerspiegeln würden,

sofern es sachlich angezeigt, sicherheitsmässig notwendig sowie wirtschaftlich tragbar sei und der Gesetzgeber einen Spielraum belasse (Bericht, a.a.O., S. 1801 und 1812).

4.6.2 Im Hinblick darauf hat der Bundesrat in einem ersten Schritt Art. 3 Abs. 3 VIL neu formuliert (in Kraft seit 15. März 2008, AS 2008 595). Danach kann das BAZL zur Konkretisierung der internationalen Normen und Empfehlungen Vorgaben (Richtlinien und Weisungen) für einen hochstehenden Sicherheitsstandard erlassen. Werden diese umgesetzt, so wird vermutet, dass die Anforderungen nach den internationalen Normen und Empfehlungen erfüllt sind. Wird von den Vorgaben abgewichen, so muss dem Bundesamt nachgewiesen werden, dass die Anforderungen auf andere Weise erfüllt werden. Den entsprechenden Erläuterungen vom 10. Januar 2008 kann ergänzend entnommen werden, dass sich das BAZL bei der Konkretisierung des internationalen Rechts in Safety-Fragen am aktuellen Stand der Technik („best practice“) zu orientieren habe, wobei es für unterschiedliche Gruppen von Flugplätzen unterschiedliche Vorgaben als „best practice“ bestimmen könne. Die Möglichkeit, luftfahrtspezifische Anforderungen (im Einzelfall) zu verfügen, bleibe weiterhin bestehen, auch wenn dies nicht mehr explizit erwähnt werde (Erläuterungen, S. 2).

4.6.3 In einem weiteren Schritt ist vorgesehen, im Rahmen der bereits genannten Teilrevision des Luftfahrtgesetzes mit einem neuen Art. 108a LFG eine allgemeine Rechtsgrundlage für die Festlegung eines insbesondere an den Empfehlungen orientierten Sicherheitsniveaus zu schaffen (vgl. E. 4.4). Auch dann wird eine Interessenabwägung vorzunehmen und damit nicht nur der internationale Stand der (Sicherheits)technik, sondern auch die wirtschaftliche Tragbarkeit zu berücksichtigen sein (BBl 2009 4915, S. 4943 f. und 4969 f.).

4.6.4 Festzuhalten ist somit, dass nach heutiger Rechtslage für den Flugplatzbetrieb neben den einschlägigen Bestimmungen des Schweizer Luftfahrtrechts und den Normen des ICAO-Anhangs 14 auch dessen Empfehlungen sowie die zugehörigen technischen Vorschriften unmittelbar anzuwenden und damit zu beachten sind. Bei deren Anwendung hat sich das BAZL am empfohlenen höheren Sicherheitsniveau im Sinne der "best practice" zu orientieren. Seine Vorgaben müssen gestützt auf die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze die Gebote der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit beachten (vgl. in diesem Sinne auch Dettling-Ott, a.a.O., S. 417). Damit wird zugleich

dem erheblichen Ermessens- und Entscheidungsspielraum der Empfehlungen Rechnung getragen. Abweichungen muss das BAZL zulassen, soweit das geforderte Sicherheitsniveau nachweislich auf andere Art erfüllt wird. Abweichungen von Normen müssen der ICAO gemeldet werden.

4.7 Die Beschwerdeführerin teilt die Auffassung, dass neben den Normen auch Empfehlungen in der Schweiz unmittelbar anwendbar und insofern verbindlich sind, als sie von Betroffenen und Behörden beachtet werden müssen.

4.7.1 Der Vorinstanz wirft die Beschwerdeführerin hingegen vor, sie übersehe, dass weiterhin zwischen Normen und Empfehlungen unterschieden werden müsse. Denn Rechtsnatur, Inhalt und rechtliche Tragweite der Empfehlungen hätten sich nicht geändert. Diese seien nicht starre Vorschriften, die zwingend anzuwenden seien. Wo die Empfehlungen Ermessen einräumten, bestehe weiterhin auch in Anwendung von Art. 3 Abs. 1bis VIL ein Entscheidungsspielraum für die Behörde. Best practice könne von den Betroffenen nur erwartet werden, soweit dies für sie wirtschaftlich tragbar sei. Zudem müsse es sich bei den Vorgaben nach Art. 3 Abs. 3 VIL zur Konkretisierung der Normen und Empfehlungen um generell-abstrakte Bestimmungen handeln. Verfügungen stellten keine solchen abstrakten Vorgaben dar. Ohnehin sei die Vorinstanz mit Art. 3 Abs. 3 VIL nur ermächtigt worden, Normen und Empfehlungen zu konkretisieren, nicht aber, davon abweichende strengere Sicherheitsstandards festzusetzen. Genau dies mache aber die Vorinstanz, indem sie die Empfehlungen als zwingend anzuwendendes Recht, von denen keine Abweichung geduldet werden könne, erachte.

4.7.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, auch sie sei der Meinung, dass die ICAO-Empfehlungen (und Normen) der rechtsanwendenden Behörde Ermessen einräumten. Von diesem Ermessen habe sie verhältnismässig und damit rechtmässig Gebrauch gemacht.

4.7.3 Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin darf innerstaatlich ein über die ICAO-Normen und Empfehlungen hinausgehendes Sicherheitsniveau definiert und eingefordert werden (vgl. E. 4.3.2). Dies müsste allerdings durch den Gesetzgeber im Rahmen des Erlasses generell-abstrakter Normen erfolgen. Für die Umsetzung der ICAO-Empfehlungen im Einzelfall durch das BAZL hingegen sind, soweit diese direkt anwendbar und hinreichend klar definiert sind, grundsätzlich

keine zusätzlichen generell-abstrakten Vorgaben im Sinne von Richtlinien erforderlich. Denn Art. 3 Abs. 3 VIL umfasst weiterhin das Recht der Vorinstanz, im Einzelfall die luftfahrtspezifischen Anforderungen im Rahmen der unmittelbar anwendbaren ICAO-Normen und Empfehlungen zu verfügen (vgl. E. 4.6.2). Damit ist nachfolgend zu untersuchen, ob die Vorinstanz über Ermessens- und Entscheidungsspielräume bei der Anordnung der strittigen Ziff. 2b, 2c und 2d verfügt und diese auch korrekt genutzt hat.

5.
Die Beschwerdeführerin hat gemäss Ziff. 2b der Verfügung vom 16. Februar 2009 ein Standplatzkonzept für den Snowpark einzureichen, das die Mindestabstände einhält und den Höhen sowie den Operationen der verschiedenen Flugzeugentypen in diesem Bereich Rechnung trägt.

5.1 Der Begründung kann entnommen werden, dass der Abstand von der Pistenmittellinie zum Rand der Abstellfläche rund 40 m betrage, was dem halben Pistenstreifen (runway strip; vgl. E. 6.1) entspreche. Business Jets und Helikopter würden pistenseitig (Heck gegen Piste) und Kleinflugzeuge auf der gegenüberliegenden Seite aufgestellt. Die Einhaltung der Hindernisbegrenzungsflächen (seitliche Übergangsfläche) sowie der Hindernisfreihalteflächen (runway strip) sei auf Grund des Schneewalms und der Höhe der Luftfahrzeuge fraglich. In der Vernehmlassung führt die Vorinstanz ergänzend aus, fast alle parkierten Flugzeuge durchstiessen mindestens mit ihren Heckflossen die seitliche Hindernisbegrenzungsfläche und bildeten auf einer Länge von rund 150 m ein fast ununterbrochenes und permanentes Luftfahrthindernis. Die Anordnung sei geeignet und erforderlich, um das Ziel der Betriebssicherheit zu erreichen und für die Beschwerdeführerin zumutbar. Wirtschaftliche Interessen seien weniger hoch einzustufen als die Betriebssicherheit.

5.2 Die Beschwerdeführerin hat zwar am 19. Februar 2009 ein überarbeitetes und von der Vorinstanz offenbar genehmigtes "Konzept Snowpark" eingereicht. Dieses sieht eine Parkierung der Flugzeuge auf der von der Start- und Landepiste abgewendeten Seite der Abstellfläche, die parallel zur Piste verläuft, vor. Zudem sind die Flugzeuge quer zur Piste eingezeichnet, wobei jeweils die Flugzeugnase der Piste zugewendet und das Heck der Piste abgewendet ist (sog. "Marshaller Push-Back").

Gegen die Anordnung der Vorinstanz bringt die Beschwerdeführerin vor, dass sich die Kapazität des Snowparks von 30 auf 14 Flugzeuge reduziere, was Einnahmeausfälle zur Folge habe. Weiter kämen nicht weniger Fluggäste ins Engadin, die Piloten würden aber nach dem Absetzen der Passagiere auf einen anderen Flugplatz fliegen, das Flugzeug dort abstellen und später dann wieder nach Samedan fliegen, um die Passagiere abzuholen. Diese massive Erhöhung der Flugbewegungen führe zu einer erheblichen Mehrbelastung der Umwelt. Auch sei es widersprüchlich, 20 m vom Pistenrand eine Schneehöhe von 3 m zu erlauben, nicht aber die hinter der Schneewand abgestellten Flugzeuge, zumal die Normen nur geringfügig nicht eingehalten worden seien. Zudem sei nicht ersichtlich, dass die Anordnung die Sicherheit erhöhe. Denn es sei nicht erkennbar, wie ein startendes oder landendes Flugzeug mit pistenseitig abgestellten Flugzeugen in Kontakt kommen könne. So habe das im Rahmen des Sicherheits-Management-Systems eingesetzte Safety Board bereits im Dezember 2007 festgestellt, dass der Snowpark zwar zu nahe an der Piste liege. Es sei aber zum Schluss gekommen, dass dadurch keine relevanten Sicherheitsrisiken bestehen würden, da sich die parkierten Flugzeuge bei Anflügen auf die Piste 03 (von Süden her) vor der Aufsetzzone und bei Landungen auf die Piste 21 (von Norden her) hinter der Ausrollzone befinden würden. Gemäss Ziff. 4.2.4 ICAO-Anhang 14/I könne von den Vorgaben abgewichen werden, wenn eine Luftfahrtstudie (aeronautical study) ergebe, dass dadurch die Sicherheit nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werde. Falls das Safety Board für den Nachweis der Sicherheit nicht genüge, sei dem Flughafen Gelegenheit zu geben, eine externe Studie anzufertigen. Insgesamt seien Vermögensinteressen und Umweltschutz höher zu gewichten als das Risiko, dass ein Flugzeug beim Rollen wegen fehlerhafter Manipulationen beschädigt werden könnte. Die Anordnung sei damit unverhältnismässig.

5.3 Hindernisbegrenzungsflächen sind Flächen, die den für die Flugsicherheit in der Regel erforderlichen hindernisfreien Luftraum nach unten abgrenzen (Art. 2 Bst. h VIL). Solche Flächen sind für einen Flugplatz, eine Flugsicherungsanlage oder einen Flugweg nach ICAO-Anhang 14/I und den zugehörigen Ausführungsvorschriften auf Entwurf des Flugplatzhalters hin in einem amtlichen Kataster auszuscheiden (Art. 2 Bst. i i.V.m. Art. 61 Abs. 1 VIL). Die Vorinstanz beruft sich auf Ziff. 4.2.1 des ICAO-Anhangs 14/I. Danach ist auf einem Flugplatz unter anderem eine sog. "transitional surface" (Übergangsfläche) auszuarbeiten. Ziff. 4.2.2 und 4.2.3 bestimmen Folgendes:

4.2.2. The heights and slopes of the surfaces shall not be greater than, and their other dimensions not less than, those specified in Table 4-1.

4.2.3 New objects or extensions of existing objects shall not be permitted above an approach or transitional surface except when, in the opinion of the appropriate authority, the new object or extension would be shielded by an existing immovable object.

Gemäss Tabelle 4-1 beträgt der Winkel der Übergangsfläche für Pisten der Klassierung 2 20%. Der entsprechende Sicherheitswinkel ist im "Konzept Snowpark" eingetragen und ist nicht Gegestand der Beschwerde. Die von der Beschwerdeführerin bisher praktizierte Flugzeugparkierung (Business Jets und Helikopter heckseitig gegen die Piste und Kleinflugzeuge auf der gegenüberliegenden Seite der Abstellfläche) führt dazu, dass pistenseitig Flugzeugteile in den freizuhaltenden Luftraum hineinragen. Unbestritten ist nur die eingezeichnete Flugzeugparkierung mit den freizuhaltenden Übergangsflächen vereinbar. Als Folge davon stehen der Beschwerdeführerin weniger Abstellplätze zur Verfügung.

5.4 Bei den Ziff. 4.2.2 und 4.2.3 des ICAO-Anhangs 14/I in Verbindung mit den Vorgaben gemäss Tabelle 4-1 handelt es sich formal und inhaltlich um Normen. Sie sind hinreichend klar bestimmt und bereits deshalb unmittelbar anwendbar. Sie beinhalten Mindestanforderungen an die Sicherheit, die von den Flugplatzbetreibern zwingend einzuhalten sind (E. 4.3.2), soweit nicht der Nachweis erbracht wird, die Sicherheit könne auch auf andere Weise erfüllt werden, was dann von der Schweiz der ICAO zu melden wäre (E. 4.3.1).

5.4.1 Vorliegend bestehen unbestritten keine solchen gemeldeten Abweichungen. Allerdings beruft sich die Beschwerdeführerin auf Ziff. 4.2.4 ICAO-Anhang 14/I. Diese Bestimmung sieht – im Sinne einer Empfehlung – vor, dass die Behörde Objekte innerhalb von Hindernisbegrenzungsflächen zulassen kann, wenn mit einer luftfahrttechnischen Studie ("aeronautical study") nachgewiesen wird, dass die Sicherheit nicht nachteilig und der Flugbetrieb nicht erheblich beeinflusst werden. Ziff. 4.2.4 bezieht sich jedoch nicht auf die hier massgebende und von der Norm 4.2.3 erfasste "transitional surface", sondern auf die "conical surface" und die "inner horizontal surface" und ist deshalb nicht anwendbar. Ohnehin erfüllt eine vom Flughafen selber ausgearbeitete und unterzeichnete "Safety Board / Safety Documentation" die Anforderungen an eine luftfahrttechnische Studie im Sinne eines unabhängigen Sachverständigengutachtens nicht. Zudem geht aus der Abbildung 5 des Inspektionsberichts der Vorinstanz vom 15. Februar

2009 hervor, dass dannzumal ein wesentlicher Teil des Snowparks im Bereich der Aufsetz- bzw. Ausrollzone lag. Weil somit kein nachweislich sicherheitsadäquates Parkierungskonzept geltend gemacht wird, ist an den Anforderungen von Ziff. 4.2.2 und 4.2.3 festzuhalten, selbst wenn die Vorgaben nur geringfügig nicht eingehalten wären.

5.4.2 Als direkt anwendbare völkerrechtliche Verpflichtung (bzw. gestützt auf Art. 6a LFG i.V.m. Art. 3 Abs. 1bis VIL) verfügen die Anforderungen über eine hinreichende gesetzliche Grundlage, um die Eigentums- oder Wirtschaftsinteressen der Beschwerdeführerin zu beschränken. Weiter ist die Anordnung der Vorinstanz eine geeignete und erforderliche Massnahme, um die verlangte minimale Sicherheit des Flugplatzbetriebes zu gewährleisten. Schliesslich gehen die Interessen an einem sicheren Flugplatzbetrieb den entgegenstehenden privaten finanziellen Interessen der Beschwerdeführerin vor, zumal der Beschwerdeführerin eine sinnvolle Nutzung des Flugplatzes nicht übermässig erschwert wird. Auch ist anzunehmen, dass ihr die Möglichkeit offen steht, den Snowpark von der Piste weg zu verschieben. Dass eine Reduktion der Abstellflächen zu Mehrverkehr führen soll, ist schliesslich nicht weiter belegt und wäre aus Sicherheitsgründen im Rahmen des Zulässigen gemäss SIL-Objektblatt in Kauf zu nehmen. Die Anordnung ist demach verhältnismässig und allfällige Grundrechtseingriffe sind als zulässig zu erachten (Art. 36 BV). Die Beschwerde ist demzufolge in diesem Punkt als unbegründet abzuweisen.

6.

Mit Ziff. 2c der Verfügung vom 16. Februar 2009 verlangt die Vorinstanz von der Beschwerdeführerin, die internen Vorgaben bezüglich Pisten- und Rollwegräumung zu aktualisieren und schriftlich einzureichen. Der Begründung kann ergänzend entnommen werden, dass die Vorinstanz einerseits die Ziff. 3.4.2 des ICAO-Anhangs 14/I über die Verlängerung von Pistenanfang und –ende sowie dessen Ziff. 3.4.6 über die Hindernisfreiheit auf den Pistenstreifen auch für die Schneeräumung als massgebend erachtet. Weiter beruft sich die Vorinstanz auf Ziff. 7.3.5 des Airport Services Manual Part 2, welche die Schneehöhen seitlich der Piste in Abhängigkeit des Abstands zum Pistenrand vorgibt. Das entsprechende Querprofil gelte nur für die erste Phase der Schneeräumung, wenn die Niederschläge aufgehört hätten und die ersten prioritären Räumungsarbeiten abgeschlossen seien. Anschliessend müsse die Flughafenhalterin alles daran setzen, die Anfor-

derungen gemäss den Ziff. 3.4.2 und 3.4.6 ICAO-Anhang 14/I einzuhalten.

6.1 Eine Start- und Landebahn umfasst mehrere Zonen. Vorliegend sind folgende Bereiche massgebend (vgl. zu den Definitionen Ziff. 1.1 ICAO-Anhang 14/I): Die sog. „runway“ ist eine befestigte rechteckige Piste, die dem Starten und Landen der Flugzeuge dient. Der sog. „Stopway“ ist eine befestigte rechteckige Verlängerung der Start- und Landepiste, die im Falle eines Startabbruches als zusätzliche Piste für den Bremsvorgang zur Verfügung steht (NIELS KLUSSMANN / ARNIM MALIK, Lexikon der Luftfahrt, 2. Aufl., Düsseldorf 2007, S. 281). Bei dem sog. “Shoulder” handelt es sich um einen leicht befestigten Bereich links und rechts der Start- und Landepiste. Er verhindert einerseits, dass die Triebwerke eines Flugzeuges loses Material ansaugen, wenn das Flugzeug seitlich versetzt zur Mittellinie aufsetzt. Zum anderen sorgt dieser Bereich für einen weicheren Übergang zwischen der befestigten Piste und dem weitgehend unbefestigten Streifen (vgl. auch KLUSSMANN/ MALIK, a.a.O., S. 258). Der sog. „Runway Strip“ ist ein Sicherheitsstreifen, der die Start- und Landepiste inklusive deren Schultern und Stopway umrandet. Der Pistenstreifen ist meist als Rasenfläche ausgeführt und dient dazu, den Schaden an Flugzeugen, die bei Starts oder Landungen von der Piste abkommen, zu begrenzen sowie darüber fliegende, landende und startende Flugzeuge zu schützen (KLUSSMANN/MALIK, a.a.O., S. 282).

6.2 Hinsichtlich des Pistenstreifens lassen sich im Zusammenhang mit der vorliegenden Streitsache und unter Berücksichtigung, dass der Flughafen Samedan eine Start- und Landepiste der Klassierung 2 aufweist, dem ICAO-Anhang 14/I folgende Bestimmungen entnehmen:

Length of runway strips
3.4.2 A strip shall extend before the threshold and beyond the end of the runway or stopway for a distance of at least:
- 60 m where the code number is 2, 3 or 4;
(…).

Width of runway strips
3.4.5 **Recommendation**.--- *A strip including a non-instrument runway should extend on each side of the centre line of the runway and its extended centre line throughout the length of the strip, to a distance of at least:*
- (…)
- 40 m where the code number is 2.

Objects on runway strips
3.4.6 **Recommendation**.--- *An object situated on an runway strip which may endanger aeroplanes should be regarded as an obstacle and should, as far as practicable, be removed*.

Grading of runway strips
3.4.9 **Recommendation**.--- *That portion of a strip of a non-instrument runway within a distance of at least:*
(…)
- 40 m where the code number is 2;
from the centre line of the runway and its extended centre line should provide a graded area for aeroplanes which the runway is intended to serve in the event of an aeroplane running off the runway.

6.3 Ziff. 3.4.2 ist formal und inhaltlich eine Norm. Allerdings enthält diese Norm lediglich eine Vorgabe über die Länge der Streifens vor der Landeschwelle (threshold) bzw. ab Pistenende oder Stoppfläche. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz kann ihr nicht entnommen werden, dass dieser Streifen schneefrei zu halten ist. Auch der Ziff. 3.4.6 – eine Empfehlung – können keine Vorgaben hinsichtlich der Schneeräumung auf den Pistenstreifen entnommen werden. Erfasst werden von dieser Bestimmung einzig Luftfahrthindernisse im Sinne von unbeweglichen oder beweglichen Objekten (vgl. Definition in Ziff. 1.1 ICAO-Anhang 14/I). Auch nach Schweizer Luftfahrtrecht gelten Bauten, Anlagen oder Bepflanzungen als Luftfahrthindernisse (Art. 2 Bst. m VIL), nicht aber Ablagerungen wie Schneehaufen. Dem ICAO-Anhang 14/I können mit Ausnahme der Definition der verschiedenen Arten von Schnee in Ziff. 1.1 somit keine Bestimmungen über die Schneeräumung entnommen werden. Auch Ziff. 3.4.9 ist einzig als Empfehlung zur Gestaltung der Oberfläche der Pistenstreifen zu verstehen.

6.4 Anwendung findet dagegen Teil 2 des Airport Services Manual der ICAO (Doc 9137, 4. Ausgabe 2002; nachfolgend: Manual), welches im Sinne von Orientierungs- bzw. Handlungshilfen (Guidance) zum ICAO-Anhang 14/I Bestimmungen über den Zustand der Belagsoberfläche der Pisten (Pavement Surface Conditions) enthält. Dieses Manual ist als technische Ausführungsvorschrift gestützt auf Art. 3 Abs. 1bis VIL direkt anwendbar. Es enthält keine formale Unterscheidung zwischen Normen und Empfehlungen. Im Manual wird die Reibungscharakteristik von Flugzeugreifen auf der Pistenoberfläche in Abhängigkeit von Ablagerungen oder Verschmutzungen durch Schnee, Eis, stehendes Wasser, Schlamm, Staub, Öl oder Gummi sowie Abfällen oder losen Materialien umschrieben und es werden Anleitungen für deren Beseitigung gegeben. Das Kapitel 7 ist unter anderem der Schneebeseiti-

gung entlang der Pisten, Rollwege und Abstellflächen gewidmet. Die hier strittige Ziff. 7.3.5 hält Folgendes fest:

> The height of a snowbank on an area adjacent to a runway, taxiway or apron should be reduced so far as is practicable so as to provide wing overhang clearance and preclude operational problems caused by ingestion of ice into turbine engines. Figure 7-1 shows the maximum snow height profile allowable during initial snowclearing operations on such an area. This is the desired profile that should be obtained after snow has ceased to fall and after time and conditions permit clearance equipment to be diverted from higher-priority work. When conditions permit, the profile shown in figure 7-1 should be reduced in height in order to facilitate future snow removal operations and to reduce the possibility of snow ingestion into jet engines. Complete removal down to ground level should be the aim in areas where snow removal equipment can work, such as on shoulders. (…).

In Abbildung 7-1 wird die zulässige Schneehöhe in Abhängigkeit vom Abstand zum Rand der Piste, des Rollwegs oder der Abstellfläche festgelegt. Sie beträgt für Pisten wie jene in Samedan 0.6 m im seitlichen Abstand von 5 m, 1 m im Abstand von 10 m, 1.5 m im Abstand von 15 m und 3 m im Abstand von 20 m zum Pistenrand.

6.5 Die Reduktion der Schneehöhen entlang von Pisten, Rollwegen und Abstellflächen dient unbestritten der Flugsicherheit. Sie mindert vorab – wie in Ziff. 7.3.5 Manual ausdrücklich festgehalten – das Risiko, dass die Flügel von breiten Flugzeugen oder von solchen, die nicht in der Mitte der Piste landen oder starten, Schneeablagerungen berühren. Weiter soll die Gefahr verkleinert werden, dass aufgewirbelte Eisstücke oder Schnee in Flugzeugturbinen gelangen. Darüber hinaus gewährleistet die Schneeabtragung entlang der Piste in grundsätzlicher Weise die Schutzfunktion von Pistenschulter und Pistenstreifen für Flugzeuge, die von der Piste abkommen (E. 6.1). Was das Ausmass der Schneereduktion angeht, so lässt Ziff. 7.3.5 Manual den Schluss zu, dass die maximal zulässigen Schneehöhen in Abbildung 7-1 unter Berücksichtigung überhängender Flugzeugflügel festlegt wurden. Dieses Schneehöhenprofil gilt für die erste Schneeräumung der Pistenränder und sollte angestrebt werden, sobald die Schneefälle nachgelassen haben und vorrangige Räumungsarbeiten erledigt sind. Soweit die Verhältnisse es zulassen, sind die Schneehöhen anschliessend weiter zu reduzieren, um künftige Schneeräumungen zu erleichtern und um die Gefahr für Flugzeugturbinen (weiter) zu vermindern. Als Zielvorgabe umschreibt Ziff. 7.3.5 die vollständige Schneeräumung in jenen Bereichen, die maschinell (vgl. zum „snow removal equipement“ Ziff. 7.4 und 7.5 Manual) bearbeitet werden können.

6.6 Unbestritten ist, dass die Vorinstanz am 1. Januar 1986 eine sog. "Technische Mitteilung" erliess, die offenbar an alle Flugplatzbetreiber gerichtet war. Darin wurden die Flugplatzbetreiber aufgefordert, beim Schneeräumen der Belagsflächen die Spannweite und Flügelbodenfreiheit der auf ihrem Flugplatz verkehrenden Flugzeuge zu berücksichtigen und es wurde auf das Schneehöhenprofil gemäss Abbildung 7-1 des Manuals aufmerksam gemacht. Weiter hielt das BAZL folgendes fest:

> Vielleicht finden Sie diese allgemeine Richtlinie für Ihre Verhältnisse übertrieben. Wir möchten es in diesem Fall Ihnen überlassen, die für Ihre Verhältnisse zweckmässige Schneeverteilung festzulegen.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin steht diese Mitteilung der hier strittigen Forderung der Vorinstanz, die Schneeräumung entsprechend Abbildung 7-1 Manual vorzunehmen, nicht entgegen. Selbst wenn das Verhalten der Vorinstanz, den Umfang der Schneeräumung der Pistenränder den Flugplatzhaltern zu überlassen, als frühere Praxis und die jetzige Vorgabe als deren Änderung anzusehen wäre, wäre dies als zulässig zu erachten (vgl. zu den Voraussetzungen Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich/St. Gallen 2006, Rz. 509 ff., Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005, § 23, Rz. 15). So wurden Anhang 14 (bzw. dessen Empfehlungen) sowie die zugehörigen technischen Vorschriften, wozu auch das Manual Doc 9137 gehört, erst mit dem Inkrafttreten der VIL und dessen Art. 3 Abs. 1 am 1. Januar 1995 (Art. 75 VIL) direkt anwendbar. Die mit dem Paradigmawechsel verbundene neue Praxis der Vorinstanz, gestützt auf Art. 3 Abs. 3 VIL einen möglichst hohen Sicherheitsstandard durchzusetzen, gilt seit dem 15. März 2008. Damit liegt zumindest eine geänderte Rechtsanschauung vor und es sprechen ernsthafte und sachliche Gründe für die neue Praxis. Gegen Änderungen der materiellrechtlichen Praxis gibt es keinen allgemeinen Vertrauensschutz (Urteil des Bundesgerichts 4A_466/2007 vom 23. Januar 2008 E. 3.4 mit Verweis auf BGE 103 Ib 197 E. 4a; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2676/2008 vom 23. Januar 2009 E. 6.1). Der Vertrauensschutz kommt im Übrigen auch ausnahmsweise nicht zum Tragen, weil Anhaltspunkte dafür, dass die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin vorliegend als ausreichend erachtete Schneeräumung ausdrücklich oder stillschweigend toleriert hätte, nicht vorliegen. Dies zumal der Winter 2008/2009 auf der Alpensüdseite und im Oberengandin extrem schneereich war (Meteoflash MeteoSchweiz vom 2. März 2009) und

damit bei der Schneehöhe und der Schneeräumung Verhältnisse vorlagen, die mit früheren Jahren nicht vergleichbar waren.

6.7 Die Vorgaben von Ziff. 7.3.5 des Manuals bezüglich Schneeräumung und damit verbunden die zulässigen Schneehöhen gemäss Abbildung 7-1 sind gestützt auf Art. 3 Abs. 1bis VIL somit ebenfalls direkt anwendbar und damit zu beachten. Zweck und Formulierung von Ziff. 7.3.5 Manual deuten weiter darauf hin, dass es sich beim Profil gemäss Abbildung 7-1 um eine Art Minimalbedingung für einen sicheren Flugbetrieb handelt. In diesem Sinne ist die am 15. Februar 2009 angetroffene Situation mit bis zu 4 m hohen Schneewänden in 8 m Abstand zur Piste (an Stelle der gemäss Schneehöhenprofil zulässigen rund 0.85 m) zweifellos als unrechtmässiger Zustand zu werten. Soweit die Vorinstanz die entsprechende Räumungspraxis der Beschwerdeführerin als unzulässig bezeichnet hat und von ihr vom Grundsatz her die Einhaltung der Profils gemäss Abbildung 7-1 des Manuals als Voraussetzung für einen sicheren Flugbetrieb verlangt, ist die angefochtene Verfügung an sich nicht zu beanstanden.

6.7.1 Allerdings stellt sich die Frage, ob auf Grund besonderer Verhältnisse allenfalls vorübergehend davon abgewichen werden darf oder muss. Auch eine weitergehende Schneeräumung, die zweifellos einem höheren Sicherheitsniveau dient und damit im Interesse der Flugsicherheit liegt, darf nicht unbesehen der konkreten Verhältnisse und ohne Abwägung entgegenstehender wirtschaftlicher Interessen der Flugplatzbetreiberin angeordnet werden. Dies folgt bereits aus Ziff. 7.3.5 Manual, die der Behörde diesbezüglich – analog zu den ICAO-Empfehlungen – einen erheblichen Ermessens- und Entscheidungsspielraum zugesteht. In diesem Sinne geht es bei der Frage, ob und in welchem Umfang weitergehende Schneeräumungen durchzuführen sind, um die Definition eines über die minimale Sicherheit hinausgehenden Sicherheitsniveaus. Demnach hat die Vorinstanz bei ihren Anordnungen auch gestützt auf Art. 3 Abs. 3 VIL insbesondere dem Gebot der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen und sie muss unter anderem prüfen, ob die Massnahmen wirtschaftlich tragbar sind. Zudem hat die Vorinstanz der Betroffenen die Möglichkeit zu geben, nachzuweisen, dass die Sicherheitsanforderungen auf andere Weise erfüllt werden können (vgl. E. 4.6.4).

6.7.2 In diesem Zusammenhang wirft die Beschwerdeführerin der Vorinstanz vor, von ihrem Ermessen keinen Gebrauch gemacht zu haben.

Sie habe offensichtlich die Empfehlungen als zwingendes Recht, von denen keine Abweichung geduldet werden könne, erachtet.

Unberücksichtigt sei geblieben, dass auf dem Flugplatz Samedan wegen den aussergewöhnlichen Winterbedingungen die Empfehlungen nicht immer vollumfänglich eingehalten werden könnten. Dies sei auch nicht nötig, denn die Flügelfreiheit stelle auf dem Flugplatz Samedan kein Problem dar, sei doch die Piste 10 m breiter als für eine Piste der Kategorie 2 verlangt und schon bisher seien links und rechts der Piste zusätzlich 8 m schneefrei geräumt worden. Die angeordnete Massnahme sei somit für die Aufrechterhaltung der Sicherheit weder geeignet noch erforderlich. Sie sei auch wirtschaftlich nicht tragbar. Der Flughafen verfüge über zwei Schneefräsen, je einen grossen und kleinen Lastwagen mit Pflug sowie ein Reinigungsfahrzeug. Dieser Maschinenpark genüge nicht, um den Schnee entsprechend den Vorgaben der Vorinstanz kontinuierlich zu räumen. Vielmehr müssten zusätzlich eine weitere Schneefräse (Kostenpunkte Fr. 600'000.-), eine Pistenmaschine (Fr. 600'000.-), ein Pneulader (Fr. 350'000.-) und ein LKW Kipper (Fr. 300'000.-) angeschafft werden. Zu den Investitionskosten von 1,85 Mio. Franken kämen jährliche Betriebskosten von Fr. 470'000.- für Abschreibungen, Amortisation, Unterhalt, Garagierung und zusätzliches Personal hinzu. Der Flughafen sei aber bereits defizitär. Um diese Auslagen zu finanzieren, müssten die ohnehin schon hohen Landegebühren wohl praktisch verdoppelt werden oder das Geld, das für die Schneeräumung ausgegeben werde, fehle anderswo, wo es dringender benötigt werde.

Die Sicherheit könne hingegen mit anderen Mitteln gewährleistet werden. So sehe Ziff. 2.9.9 ICAO-Anhang 14/I vor, dass der Pistenzustand zu überwachen sei und die Piloten darüber zu informieren seien. Für diese Infomationen stehe das sog. SNOWTAM zur Verfügung. Damit würden auch kritische Schneewände und weitergehende Schneeräumungen mitgeteilt, woraus zu schliessen sei, dass auch gelandet und gestartet werden könne, wenn die Richtwerte für die Schneeräumung nicht eingehalten seien. Item L und M des SNOWTAM zeigten darüber hinaus, dass es im Ermessen des Flughafens liege, inwieweit weitere Räumungen erfolgen würden. Damit würden die Piloten die Schneebedingungen kennen und könnten entscheiden, ob sie Samedan anfliegen wollten oder nicht.

Weiter sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz festgestellt

habe, die flugplatzinternen Vorgaben bezüglich Schneeräumung würden nicht mehr dem aktuellen Flugbetrieb bzw. den operierenden Flugzeugtypen entsprechen. Art und Umfang des zivilen Flugbetriebs hätten sich in den vergangenen Jahren nicht erheblich geändert. Auch die Flugzeugtypen, die den Flughafen benutzten, seien dieselben geblieben. Inwieweit eine allfällige Veränderung der Flugzeugtypen die Risikobeurteilung beeinflusse, sei auch nicht ersichtlich. Insoweit liege eine mangelhafte Begründung vor.

Die Vorinstanz verlange auch, dass die Flächen bis 60 m vor den beiden Landeschwellen (Threshold) schneefrei seien. Die Einhaltung dieser Regel bereite dem Flughafen keine Probleme. Allerdings sei ein sicherer Flugbetrieb auch dann möglich, wenn diese Regel nicht eingehalten sei. Dies müsse erst recht für den Flugplatz Samedan gelten, dessen Landebahn länger sei, als für einen Flugplatz der Klassierung 2 verlangt. Die Flugzeuge würden damit über hinreichend Platz verfügen, um im Falle eines Startabbruchs oder bei Landeproblemen zum Stillstand zu kommen. Auf den zusätzlichen Streifen von 60 m seien sie damit nicht angewiesen.

6.7.3 Die Vorinstanz hat zwar im Rahmen der Vernehmlassung zur Frage der Verhältnismässigkeit der Anordnung 2c Stellung genommen. Allerdings blieb eine Auseinandersetzung mit den Flugplatzverhältnissen, den betrieblichen Bedingungen und der Interessenlage des Flugplatzes vollständig aus. Die Vorinstanz liess es bei der Feststellung bewenden, die verlangte Schneeräumung sei zumutbar. Einzig bezüglich des SNOWTAM (dringliche Informationen in Form von Codes über die Pistenbedingungen im Winter auf einem Flugplatz; vgl. zum NOTAM KLUSSMANN/MALIK, a.a.O., S. 207) hielt sie fest, dieses würde die Beschwerdeführerin nicht davon entbinden, einen dauerhaften, ICAO-konformen Flugbetrieb zu gewährleisten.

6.7.4 Die Vorinstanz hat somit den ihr zustehenden Ermessensspielraum beim Entscheid darüber, welche Massnahme anzuordnen ist, nicht pflichtgemäss ausgeübt, indem sie im Rahmen der erforderlichen Verhältnismässigkeitsprüfung die konkreten Verhältnisse nicht ausreichend abgeklärt und keine umfassende Interessenabwägung vorgenommen hat. Ziff. 2c der Verfügung vom 16. Februar 2009 ist deshalb infolge Rechtsverletzung (Art. 49 Bst. a und b VwVG) aufzuheben (vgl. OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, Praxiskommentar VwVG, Art. 49, Rz. 27 und 31). Weil es, wie die Beschwerdeführerin zu Recht festge-

halten hat, nicht Aufgabe des Gerichts ist, an Stelle der Vorinstanz die tatsächlichen Verhältnisse zu erheben und die unterbliebene Güterabwägung vorzunehmen, zumal dabei im erheblichen Masse besondere fachliche und technische Kenntnisse erforderlich sind, ist die Sache in Anwendung von Art. 61 Abs. 1 VwVG an die Vorinstanz zur erneuten Prüfung zurückzuweisen. Insoweit ist die Beschwerde gutzuheissen.

6.7.5 Die Vorinstanz wird vorab zu prüfen haben, ob die besonderen klimatischen Verhältnisse im Oberengadin und damit verbunden der finanzielle Aufwand für die Schneeräumung sowie die technischen Möglichkeiten es überhaupt erlauben, das geforderte Schneehöhenprofil ausnahmslos einzufordern. Weiter wird zu prüfen sein, ob besondere Verhältnisse wie die offenbar über die Mindestmasse hinausgehenden Pistenlänge und -breite oder die eingesetzten Flugzeuge es zulassen, vom geforderten Schneehöhenprofil abzuweichen und ob die Sicherheit in Kombination mit anderen Mitteln wie insbesondere dem SNOWTAM ausreichend gewährleistet werden kann. Diese Aspekte sind auch im Hinblick auf die Anordnung weitergehender Schneeräumungen in Betracht zu ziehen, wobei zusätzlich die Durchführbarkeit solcher Räumungen und die dadurch entstehenden Zusatzkosten zu erheben und abzuwägen sind. Ebenso wird die Vorinstanz zur Frage Stellung nehmen müssen, ob die Schneeräumung des 60 m breiten Streifens am Anfang und am Ende der Piste von den Vorschriften der ICAO verlangt und aus Gründen der Sicherheit notwendig ist. Zudem wird sich die Vorinstanz dazu zu äussern haben, wieweit die flugplatzinternen Vorgaben bezüglich der operierenden Flugzeugtypen zu aktualisieren sind. Bei seinem neuen Entscheid wird die Vorinstanz auch zu beachten haben, dass die Begründung umso dichter und ausführlicher auszufallen hat, je grösser der Entscheidungsspielraum ist (ZIBUNG/HOFSTETTER, a.a.O., Art. 49, Rz. 27, mit Hinweisen).

7.
Mit Ziff. 2d schliesslich verlangt die Vorinstanz, bei Flugbetrieb auf der Piste sei generell die Hartbelagspiste schneefrei zu halten, ansonsten der Flugbetrieb einzustellen sei.

7.1 In der Vernehmlassung führt die Vorinstanz ergänzend aus, Ziel dieser Anordnung sei es, dass der Pilot bei seinem Endanflug genügend optische Referenzen habe. Denn in Samedan seien der Pistenrand, die Schwellen- und die Mittellinienmarkierungen die einzigen optischen Hilfen, verfüge doch der Flugplatz über keine Befeuerungsan-

lagen oder andere zusätzlichen Orientierungs- und Anflugshilfen. Deshalb sei es unerlässlich, dass die Piste für den Piloten im Endanflug als homogene schwarze und seitlich klar begrenzte Fläche erkennbar sei. Bei der Betriebsfreigabe nach den Schneeräumungsarbeiten müssten die beiden Pistenränder in symmetrischem, regelmässigem und ICAO-konformem Abstand zur Mittellinie verlaufen, damit ein einheitliches Bild der verfügbaren Pistenbreite entstehe. Verwehter trockener Schnee könne akzeptiert werden, sofern dadurch die Norm gemäss Ziff. 10.2.8 des ICAO-Anhangs 14 zur Pistenoberfläche eingehalten werde und ein homogener Reibungskoeffizient sowie das beschriebene Bild der Piste für den Piloten gewährleistet bleibe. Weil dieses Verständnis von "Schneefreiheit" mit jenem des "Schwarzräumens" der Beschwerdeführerin übereinstimme, sei auf diesen Beschwerdepunkt nicht einzutreten.

7.2 Die Beschwerdeführerin ist der Meinung, Ziff. 10.2.8 des ICAO-Anhangs 14/I verlange nur gute Reibungs- und Rolleigenschaften des Belags, nicht aber eine Schwarzräumung. Während Schneefalls und Schneeräumungen sei der Flughafen Samedan geschlossen, ebenso bei Vereisung der Piste. Landungen würden erst wieder zugelassen, wenn die Piste geräumt sei. Die Piste bleibe offen, solange die "Center Line" schneefrei und die Konturen der Piste gut erkennbar seien. Die Reibung werde durch etwas Schnee auf der Piste nicht beeinträchtigt, weil der Schnee im Engadin wegen den tiefen Temperaturen regelmässig sehr trocken sei. Der Pilot kenne die Bremseigenschaften seines Flugzeuges und die benötigte Anhaltestrecke. Er müsse nur noch wissen, wie die Piste im Zeitpunkt der Landung beschaffen sei. Diese Information erhalte er vor seinem Abflug über das SNOWTAM. Vor der Landung könne er zudem über das ATIS (Automated Terminal Information System) des Flughafens den aktuellen Zustand der Piste abfragen. Letzte aktuelle Informationen erhalte er schliesslich unmittelbar vor der Landung vom FISO (Flight Information Service Officer). Gestützt darauf könne er entscheiden, ob er in Samedan landen wolle. Mehr zu verlangen sei unverhältnismässig und führe zu einer erhöhten Umweltbelastung durch zusätzlichen Einsatz von Chemikalien oder wegen der Umleitung von Flugzeugen in Warteräume bzw. zu Ausweichflughäfen. Die Klarstellung der Vorinstanz in der Vernehmlassung sei zu begrüssen. Nicht ersichtlich sei jedoch, weshalb ein "homogener Reibungskoeffizient" verlangt werde. Ziff. 10.2.8 lasse Starts und Landungen auch zu, wenn kleinere "Ice Patches" auf der Piste seien, solange die Reibungseigenschaften gut seien. Insofern bedürfe es be-

züglich der Schwarzräumung einer Klarstellung. Damit sei es weiterhin nötig, Ziff. 2d aufzuheben oder zumindest unmissverständlich festzustellen, dass die Piste benutzt werden dürfe, wenn sie als solche klar erkennbar und Ziff. 10.2.8 ICAO-Anhang 14/I eingehalten sei.

7.3 Der Zustand der Belagsoberflächen wird im Kapitel 10.2 ICAO-Anhang 14/I umschrieben. Ziff. 10.2.8 hält folgendes fest:

> 10.2.8 The surface of a paved runway shall be maintained in a condition so as to provide good fricition characteristics and low rolling resistance. Snow, slush, ice, standing water, mud, dust, sand, oil, rubber deposits and other contaminants shall be removed as rapidly and completely as possible to minimize accumulation.

Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine ICAO-Norm. Soweit Schnee- und Eisablagerungen nicht vermieden werden können, verweist die an Ziff. 10.2.8 anschliessende Note zur Bestimmung der Reibungseigenschaften auf Beilage A Teil 6 zum ICAO-Anhang 14/I sowie auf das Manual. Aus diesen geht hervor, dass der Ermittlung des Reibungskoeffizienten zentrale Bedeutung zukommt im Hinblick auf die Beurteilung des Bremsverhaltens eines Flugzeuges. Um die Reibungseigenschaften zu erheben, wird jede Piste in drei Bereiche unterteilt. Für jeden Bereich wird in der Regel auf Grund von Messungen der Durchschnittswert ermittelt (vgl. insb. Ziff. 6.7 Beilage A zum ICAO-Anhang 14/I) und diese drei Werte werden unter anderem im SNOWTAM bekannt gegeben (Item H).

7.4 Mittlerweile unbestritten ist, dass der Pistenbetrieb nicht davon abhängt, ob der Belag im Winter schnee- oder eisfrei ist. Entscheidend ist vielmehr, ob die von den ICAO-Vorschriften geforderten Reibungseigenschaften und der verlangte Rollwiderstand gewährleistet sind. Beim Flugplatz Samedan kommt auf Grund der fehlenden optischen Orientierungs- und Anflughilfen hinzu, dass die Piste für Piloten deutlich erkennbar sein muss und ein einheitliches Bild der verfügbaren Pistenbreite gewährleistet ist.

Soweit die Vorinstanz fordert, es müsse ein "homogener Reibungskoeffizient" vorhanden sein, kann ihr hingegen nicht gefolgt werden. Eine solche Voraussetzung kann dem ICAO-Anhang 14/I und den technischen Ausführungsbestimmungen nicht entnommen werden. Im Gegenteil deuten die Ermittlungsmethoden zur Bestimmung der Reibungseigenschaften (3 Abschnitte mit jeweiligen Durchschnittswerten) darauf hin, dass nicht immer einheitliche Bedingungen bestehen kön-

nen und in solchen Fällen die Durchschnittswerte massgebend sind. Im Sinne einer Klarstellung ist deshalb die Auflage Ziff. 2d der Verfügung vom 16. Februar 2009 wie folgt neu zu formulieren:

> Der Flugbetrieb auf der Start- und Landepiste ist einzustellen, wenn Reibungseigenschaften und Rollwiderstand nicht den Anforderungen von Ziff. 10.2.8 des ICAO-Anhangs 14/I und den entsprechenden technischen Ausführungsbestimmungen entsprechen oder wenn die Piste nicht über die ganze Breite als homogene schwarze und seitlich klar begrenzte Fläche erkennbar ist.

Die Beschwerde ist deshalb auch in diesem Punkt gutzuheissen.

8.

Gestützt auf vorstehende Erwägungen ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als Ziff. 2c der Verfügung vom 16. Februar 2009 aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen und Ziff. 2d im Sinne vorstehender Erwägung neu zu formulieren ist. Darüber hinausgehend ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

9.

Die Beschwerdeführerin als teilweise unterliegende Partei wird in diesem Umfang kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Kosten sind der Vorinstanz aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Kostenanteil der Beschwerdeführerin ist gemessen an ihrem Unterliegen auf die Hälfte des gerichtlichen Aufwands und demnach auf Fr. 1'250.- festzusetzen (Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Restbetrag des geleisteten Kostenvorschusses ist ihr aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten.

10.

Im Rahmen des Obsiegens steht der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung zu, die der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen ist (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung auf Grund der Akten zu bestimmen ist (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Berücksichtigung von Umfang und Schwierigkeit der Sache und dem damit verbundenen notwendigen Zeitaufwand für den Vertreter ist die um die Hälfte gekürzte Entschädigung auf Fr. 9'000.- festzusetzen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.

2.
Ziff. 2c der Verfügung vom 16. Februar 2009 wird aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.
Ziff. 2d der Verfügung vom 16. Februar 2009 wird wie folgt geändert:

> Der Flugbetrieb auf der Start- und Landepiste ist einzustellen, wenn Reibungseigenschaften und Rollwiderstand nicht den Anforderungen von Ziff. 10.2.8 des ICAO-Anhangs 14/I und den entsprechenden technischen Ausführungsbestimmungen entsprechen oder wenn die Piste nicht über die ganze Breite als homogene schwarze und seitlich klar begrenzte Fläche erkennbar ist.

4.
Der Beschwerdeführerin werden um die Hälfte reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 1'250.- auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.- verrechnet. Der Restbetrag wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

5.
Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 9'000.- zu bezahlen.

6.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 62-04.002; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Beat Forster Jana Mäder

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: