Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-3042/2009
{T 1/2}

Urteil vom 3. September 2009

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richter Lorenz Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Mia Fuchs.

Parteien

Unique (Flughafen Zürich AG), Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Wiedererwägung Auflage 4.3 Vorläufiges Betriebsreglement für den Flughafen Zürich.

Sachverhalt:

A.
Am 29. März 2005 genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) das vorläufige Betriebsreglement (vBR) für den Flughafen Zürich. In Ziffer 4.3 des Dispositivs (Ziffer 4.3 vBR) nahm es die Auflage auf, wonach die Flughafen Zürich AG das Projekt für den Neubau von Schallschutzanlagen für Triebwerkstandläufe ohne Verzug an die Hand zu nehmen und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Plangenehmigungsgesuch zu unterbreiten habe. Nach Inbetriebnahme der Schallschutzanlagen, spätestens aber nach dem 1. April 2009 dürften am Flughafen Zürich keine Triebwerkstandläufe von Strahlflugzeugen sowie Propellerflugzeugen mit einem zulässigen Gewicht von mehr als 5.7 Tonnen im Freien durchgeführt werden.

Mit Beschwerde vom 2. Mai 2005 focht die Flughafen Zürich AG die Genehmigungsverfügung an und beantragte unter anderem die vollständige Aufhebung von Ziffer 4.3 vBR. Eventualiter verlangte sie, diese Bestimmung sei insoweit aufzuheben, als sie verpflichtet worden sei, dem UVEK ohne Verzug ein Plangenehmigungsgesuch für die verlangten Schallschutzanlagen für Triebwerkstandläufe einzureichen. Zudem sei der auf den 1. April 2009 angesetzte Termin um die Dauer des Rechtsmittelverfahrens zu verlängern und der Passus "im Freien" zu streichen und durch "ohne Schallschutzanlage" zu ersetzen (Rechtsbegehren Ziffer 7). Diese Beschwerde der Flughafen Zürich AG sowie die übrigen Beschwerden gegen das vBR sind unter der Verfahrensnummer A-1936/2006 zusammengefasst und vor dem Bundesverwaltungsgericht nach wie vor hängig.

B.
Am 15. Januar 2007 stellte die Flughafen Zürich AG das verlangte Gesuch für den Neubau einer modernen Schallschutzanlage für Triebwerkstandläufe an Grossflugzeugen, die mit mehr als Leerlaufleistung im Zuge von Unterhalts- und Wartungsarbeiten durchgeführt werden, sowie um die entsprechende Anpassung des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich.

Das UVEK erteilte die beantragte Plangenehmigung mit Verfügung vom 10. Oktober 2008, wobei es verschiedene Auflagen verfügte.

Gegen diese Plangenehmigung erhob die Swiss International Air Lines AG (SWISS) am 13. November 2008 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie verlangt, die Ziffern 2.14.6, 2.14.8, 2.14.10 sowie 2.14.16 des Dispositivs der Verfügung seien aufzuheben und gemäss ihrem Antrag zu ändern. Eventualiter sei die Flughafen Zürich AG zu verpflichten, für Standläufe eine geschlossene Halle zu erstellen. Das Verfahren (A-7225/2008) ist ebenfalls vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig.

C.
Nachdem das BAZL der Flughafen Zürich AG mit Schreiben vom 9. Februar 2009 die Wiedererwägung von Ziffer 4.3 vBR angekündigt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hatte, erliess es diese am 22. April 2009 wiedererwägungsweise mit abgeändertem Wortlaut. In seiner Verfügung macht es geltend, die in der Genehmigungsverfügung vBR formulierte Auflage würde nicht mit den vom UVEK verfügten Bestimmungen für die Benutzung der Schallschutzanlage in der Plangenehmigungsverfügung vom 10. Oktober 2008 übereinstimmen. Insbesondere sei das vollständige Verbot von Standläufen ausserhalb der Anlage durch die neueren Benützungsbedingungen überholt. Auch der Zeitpunkt, ab welchem Standläufe ausserhalb der Schallschutzanlage nicht mehr zulässig seien, sei nicht mehr aktuell, weshalb die Auflage an die neuen Verhältnisse anzupassen sei.

Gestützt auf diese Wiedererwägungsverfügung schrieb das Bundesverwaltungsgericht das Beschwerdeverfahren A-1936/2006 betreffend die ursprüngliche Auflage Ziffer 4.3 vBR am 5. Juni 2009 infolge Gegenstandslosigkeit ab.

D.
Gegen die Verfügung des BAZL vom 22. April 2009 hat die Flughafen Zürich AG (Beschwerdeführerin) am 11. Mai 2009 erneut Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben und deren Aufhebung beantragt. Mit Eventualantrag verlangt sie, der zweite Satz der Verfügung ("Nach Inbetriebnahme der Schallschutzanlage, spätestens ... für diese Anlagen entspricht.") sei aufzuheben. Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend, die Pflicht zur Erstellung einer Schallschutzanlage für Triebwerkstandläufe richte sich grundsätzlich an den Inhaber der Emissionsquelle ("Störer"), mithin an SR Technics und SWISS. Diese Aufgabenteilung entspreche auch dem bisherigen Rechtszustand, wonach die Schallschutzanlage im Eigentum und in der Verant-

wortung der Swissair bzw. von SR Technics gestanden habe. Die unternehmerischen Risiken für die Erstellung und den Betrieb einer Schallschutzanlage müssten klarerweise bei dem oder den Unternehmen liegen, welche über das Ausmass der Wartungsarbeiten in Zürich entscheiden würden. Entgegen der Darstellung des BAZL könne aus Art. 36*a* Abs. 2 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) keineswegs gefolgert werden, dass die direkte Verantwortung für Bau und Betrieb einer Schallschutzanlage bei der Beschwerdeführerin liege. Eine Schallschutzanlage sei nicht erforderlich für den ordnungsgemässen und sicheren Betrieb eines Flughafens. Im Übrigen handle es sich bei der Schallschutzanlage um einen Industriebetrieb, den es unabhängig vom übrigen Flughafenbetrieb zu beurteilen gelte.

E.
In seiner Stellungnahme vom 6. Juli 2009 weist das BAZL (Vorinstanz) darauf hin, dass die Bereiche, in denen Unterhalts- und Wartungsarbeiten an Flugzeugen ausgeführt würden, am Flughafen Zürich bisher unangefochten zu den Flugplatzanlagen gehört hätten und als solche in den entsprechenden Verfahren (bau-)bewilligt worden seien. Die Beschwerdeführerin könne sich ihrer Verantwortung für einen (auch umweltmässig) ordnungsgemässen Flughafenbetrieb nicht dadurch entziehen, dass sie diese Bereiche bzw. Dienstleistungen für die Abfertigung von Passagieren und Fracht nicht als zwingend notwendig ansehe. Ob die Triebwerkstandläufe wegen geplanter Unterhaltsarbeiten, der Line-Maintenance oder ausserplanmässiger Testläufe nötig seien, sei für die Lärmbetroffenen völlig unerheblich. Die Verantwortung für den geordneten Flughafenbetrieb treffe in jedem Fall die Beschwerdeführerin als Konzessionärin. Dass sie die Flugzeugunterhalts- und Wartungsdienste nicht selber ausführe, sei nunmehr mit der Formulierung berücksichtigt, sie "habe dafür zu sorgen", dass eine Schallschutzanlage erstellt werde.

F.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) führt mit Fachbericht vom 6. Juli 2009 aus, es ergebe sich einerseits aus dem LFG, wer für die Erstellung der Schallschutzanlage zuständig sei. Andererseits lasse sich aus Art. 11 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) ableiten, dass der Inhaber von Emissionsquellen zur Einschränkung dieser Quellen verpflichtet sei. Als Inhaberin der Schallschutzanlage müsse deshalb die Beschwerdeführerin die aus lärm-

schutzrechtlicher Sicht erforderlichen Auflagen erfüllen. Die Beurteilung der Lärmbelastung für ortsfeste Anlagen nach den Anhängen der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) erfolge aufgrund der speziellen Lärmcharakteristik. Entsprechend gelte die Schallschutzanlage als Anlage, welche Industrie- und Gewerbelärm verursache. Inwieweit die Beschwerdeführerin nicht auch Inhaberin einer Anlage mit Industrie- und Gewerbelärm sein könne, sei nicht ersichtlich. Hinsichtlich des Eventualantrags sei aus Sicht des BAFU zum Schutz der Bevölkerung vor übermässigen Lärmimmissionen wichtig, die Schallschutzanlage so rasch als möglich zu erstellen und in Betrieb zu nehmen. Die von der Vorinstanz gesetzte Frist erscheine deshalb verhältnismässig.

G.

Mit Eingabe vom 31. Juli 2009 nimmt die Beschwerdeführerin Stellung zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und des BAFU. Sie macht insbesondere geltend, ihre Verpflichtung zu namhaften Investitionen in Anlagen, deren Nutzung sie nicht direkt beeinflussen könne und deren Auslastung selbst in naher Zukunft keineswegs gesichert sei, erweise sich als verfehlt und unverhältnismässig. Zudem würden von den Gebäulichkeiten, die am Standort Zürich für Wartungsarbeiten dienten (Werft, General Aviation Center [GAC]), umfangmässig nur knapp die Hälfte in ihrem Eigentum stehen. Zu den Anlagen, die nicht ihr gehörten, hätten bisher – nicht zufällig – gerade die Schalldämpferanlagen gezählt. Auch aus diesem Grund sei nicht einzusehen, weshalb die Verantwortung für die Erstellung einer neuen Schallschutzanlage (allein) bei ihr liegen solle.

H.

Diesen Vorbringen hält die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 14. August 2009 entgegen, dass die Beschwerdeführerin nicht Eigentümerin der Anlagen im Bereich Werft und GAC sei, könne nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass sie als Konzessionärin dem Bund gegenüber die volle und alleinige Verantwortung für einen sicheren und geordneten – mithin auch umweltmässig rechtskonformen – Betrieb des Flughafens trage (Art. 36*a* Abs. 2 LFG). Der besonderen Konstellation, dass weitere Unternehmen und Eigentümer für Wartungs- und Unterhaltsarbeiten an Luftfahrzeugen am Flughafen Zürich tätig seien, sei mit der Neuformulierung der Auflage ("dafür zu sorgen", dass eine Schallschutzanlage erstellt und betrieben werde) Rechnung getragen worden.

I.
In ihren Schlussbemerkungen vom 20. August 2009 hält die Beschwerdeführerin an ihrer Begründung und Sachdarstellung in der Beschwerdeschrift fest.

J.
Auf weitergehende Ausführungen in den Rechtsschriften ist – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 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]). 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). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist formelle Adressatin der angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert. Sie ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Das vom BAZL am 29. März 2005 genehmigte vBR enthielt unter Ziffer 4.3 des Dispositivs folgende Auflage:

> "Die Gesuchstellerin hat das Projekt für den Neubau von Schallschutzanlagen für Triebwerkstandläufe ohne Verzug an die Hand zu nehmen und dem UVEK ein Plangenehmigungsgesuch zu unterbreiten. Nach Inbetriebnahme der Schallschutzanlagen, spätestens aber nach dem 1. April 2009 dürfen am Flughafen Zürich keine Triebwerkstandläufe von Strahlflugzeugen sowie Propellerflugzeugen mit einem zulässigen Gewicht von mehr als 5.7 Tonnen im Freien durchgeführt werden."

Mit der vorliegend angefochtenen Verfügung vom 22. April 2009 hat das BAZL diese Auflage in Wiedererwägung gezogen. Sie lautet neu wie folgt:

> "Die Gesuchstellerin hat dafür zu sorgen, dass das Projekt für den Neubau einer Schallschutzanlage ohne Verzug an die Hand genommen, dem UVEK ein Plangenehmigungsgesuch unterbreitet und die Anlage nach Rechtskraft der Plangenehmigung schnellstmöglich gebaut und in Betrieb genommen wird. Nach Inbetriebnahme der Schallschutzanlage, spätestens aber 1 Jahr nach dem letztinstanzlichen Entscheid über diese Verfügung dürfen am Flughafen Zürich einzig noch Triebwerkstandläufe mit einer Drehzahl höher als Leerlauf (Idle) von Strahlflugzeugen sowie Propellerflugzeugen mit einem zulässigen Gewicht von mehr als 5.7 Tonnen ausserhalb einer geeigneten Schallschutzanlage durchgeführt werden, wenn und soweit dies den Betriebsbedingungen für diese Anlagen entspricht."

3.2 Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Sie gehört wie die Bedingung oder die Befristung zu den Nebenbestimmungen einer Verfügung. Als solche untersteht sie dem Gesetzmässigkeitsprinzip und bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Indessen ist nicht zwingend erforderlich, dass eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage in einem Rechtssatz vorgesehen ist. Die Zulässigkeit einer Auflage kann sich vielmehr ebenfalls aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck ergeben und damit aus einem mit der Hauptanordnung in einem engen Sachzusammenhang stehenden öffentlichen Interesse hervorgehen. Die Auflage muss zudem mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar sein, das heisst sie muss die Voraussetzungen der Eignung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung resp. der Zumutbarkeit erfüllen (zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1870/2006 vom 14. September 2007 E. 5.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 913, 918 ff.;

PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 28 Rz. 95 f.).

4.
Zunächst ist daher zu prüfen, ob die vom BAZL verfügte Auflage die Anforderungen an das Gesetzmässigkeitsprinzip erfüllt.

4.1 Das BAZL leitet die Verantwortung der Beschwerdeführerin, als Flughafenhalterin für den Bau und Betrieb einer Schallschutzanlage besorgt zu sein, aus Art. 36*a* Abs. 2 LFG ab. Dieser Bestimmung zufolge wird mit der Konzessionierung das Recht verliehen, einen Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und insbesondere Gebühren zu erheben. Der Konzessionär ist verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen.

Fraglich ist, ob diese Norm eine genügende gesetzliche Grundlage für die vom BAZL erlassene Verfügung darstellt. Dabei ist für den vorliegenden Fall insbesondere von Interesse, was unter der "Gewährleistung eines ordnungsgemässen, sicheren Betriebs" durch den Konzessionär zu verstehen ist.

4.2 Ist die Bedeutung einer Rechtsnorm zweifelhaft, ist sie durch Gesetzesauslegung zu ermitteln. Auszugehen ist dabei vom Wortlaut der auszulegenden Norm, doch kann dieser nicht allein massgebend sein, namentlich wenn der Text unklar ist oder verschiedene Bedeutungen zulässt. Diesfalls muss unter Berücksichtigung der weiteren Auslegungselemente wie der Entstehungsgeschichte, dem zeitgemässen Verständnis und dem Zweck der Norm nach der wahren Tragweite der Rechtsnorm gesucht werden. Wichtig ist auch die Bedeutung, welche der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (Systematik). Nach herrschender Meinung kommt keiner dieser Auslegungsmethoden ein grundsätzlicher Vorrang zu. Vielmehr befolgt das Bundesgericht einen "pragmatischen Methodenpluralismus" (BGE 135 V 50 E. 5.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 216 f.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 90 ff., 127 ff.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 85 Rz. 2.182 f.).

4.3 Dem Wortlaut nach hat die Konzessionärin, das heisst die Beschwerdeführerin, für einen ordnungsgemässen und sicheren Betrieb zu sorgen. Die Vorgabe an einen *sicheren* Betrieb verweist auf die luftfahrtspezifischen Anforderungen gemäss Art. 3 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1). Flugplätze müssen danach so ausgestaltet, organisiert und geführt sein, dass der Betrieb geordnet ist und die Sicherheit für Personen und Sachen bei der Bereitstellung von Luftfahrzeugen, beim Ein- und Aussteigen, beim Beladen und Entladen, beim Rollen mit Flugzeugen oder Bodenfahrzeugen, bei Starts und Landungen sowie bei An- und Abflügen stets gewährleistet ist (Abs. 1). Es braucht an dieser Stelle nicht weiter hierauf eingegangen zu werden, da die Schallschutzanlage vom BAZL wie auch der Beschwerdeführerin zu Recht nicht unter dem Aspekt der Sicherheit, sondern des ordnungsgemässen Betriebs betrachtet wird.

4.4 Zu prüfen ist deshalb weiter, was unter einem *ordnungsgemässen* Flughafenbetrieb nach Art. 36*a* Abs. 2 LFG zu verstehen ist. Die Parteien sind sich über die Tragweite dieser Bestimmung nicht einig.

4.4.1 Der Wortlaut von Art. 36*a* Abs. 2 LFG als solcher ist sehr allgemein formuliert (vgl. auch die französischen und italienischen Gesetzestexte: "une exploitation rationnelle", "un esercizio adeguato") und vermag keine konkrete Bedeutung wiederzugeben. Die Bestimmung ist daher nach den übrigen Auslegungsmethoden, insbesondere systematisch und teleologisch auszulegen.

4.4.2 Art. 36*a* LFG steht im Abschnitt "Infrastruktur" unter der Marginalie "I. Flugplätze, 2. Betrieb, a. Betriebskonzession". In Art. 36*c* f. LFG ist das Betriebsreglement, in den Art. 37 ff. LFG das Plangenehmigungsverfahren geregelt.

4.4.3 Art. 36*c* Abs. 1 LFG verlangt, dass der Flugplatzhalter ein Betriebsreglement erlässt. Dieses Betriebsreglement hat die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), in der Betriebskonzession sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret auszugestalten. Insbesondere festzuhalten sind die Organisation des Flugplatzes, die An- und Abflugverfahren sowie die besonderen Vorschriften für die Benützung des Flugplatzes (Art. 36*c* Abs. 2 LFG). Das Betriebsreglement sorgt auf einem Flughafen somit für eine klare Regelung der Organisation und der Verfahrensabläufe in der Luft und am Boden (ADRIAN WALPEN, Bau und Betrieb von zivilen Flughäfen, Unter

besonderer Berücksichtigung der Lärmproblematik um den Flughafen Zürich, Zürich/Basel/Genf 2005, S. 178).

4.4.4 Art. 25 Abs. 1 VIL legt die Voraussetzungen für die Genehmigung oder die Änderung des Betriebsreglements fest. Danach müssen unter anderem die Vorgaben der Betriebskonzession und der Plangenehmigung umgesetzt (Bst. b) sowie die luftfahrtspezifischen Anforderungen und die Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sein (Bst. c).

4.4.5 Liest man Art. 36*a* Abs. 2 LFG zusammen mit Art. 25 Abs. 1 VIL, so ergibt sich, dass der Betrieb eines Flughafens dann ordnungsgemäss ist, wenn er auf einem genehmigten und damit rechtmässigen Betriebsreglement basiert. "Ordnungsgemäss" ist gestützt auf eine systematische und teleologische Auslegung von Art. 36*a* Abs. 2 LFG somit im Sinne von "rechtskonform" zu verstehen. Diesem Verständnis von Art. 36*a* Abs. 2 LFG steht auch die historische Auslegung nicht entgegen (vgl. etwa Botschaft vom 25. Februar 1998 zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, Bundesblatt [BBl] 1998 2591 ff.; Wortprotokolle im Amtlichen Bulletin [AB] von Nationalrat und Ständerat, AB 1998 S 1071, AB 1999 N 68).

4.5 Gestützt auf Art. 36*a* Abs. 2 LFG hat die Konzessionärin zudem für die erforderliche Infrastruktur zu sorgen. Daraus lässt sich zwar nicht eine uneingeschränkte Pflicht des Konzessionärs zur Bereitstellung der erwünschten Infrastruktur, jedoch immerhin eine beschränkte Pflicht zum Ausbau des Flughafens ableiten (TOBIAS JAAG, Der Flughafen Zürich im Spannungsfeld von lokalem, nationalem und internationalem Recht, in: Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 218; WALPEN, a.a.O., S. 160; KASPAR PLÜSS, Öffentliche Interessen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Flughäfen, Mit besonderer Berücksichtigung von luftverkehrsbedingten Eingriffen in das Eigentum im Bereich des Flughafens Zürich, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 106 f.).

4.5.1 Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen (Flugplatzanlagen), dürfen gemäss Art. 37 Abs. 1 LFG nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Das Plangenehmigungsgesuch ist von der Flugplatzhalterin einzureichen (Art. 27*a* Abs. 3 VIL). Wie das BAZL ausführt – und von der Beschwerdeführerin nicht bestritten wird –, bestehen am Flughafen

Zürich seit Jahrzehnten Betriebe, die Flugzeuge und Triebwerke warten, unterhalten und reparieren. Diese Betriebe, allen voran die Werften und Werkstätten der SR Technics, gehörten zu den Flughafenanlagen.

4.5.2 In Art. 2 Bst. e VIL wird eine Flugplatzanlage als eine Baute oder Anlage definiert, die aufgrund der Zweckbestimmung des Flugplatzes im SIL örtlich und funktionell zu diesem gehört und seinem ordnungsgemässen und reibungslosen Betrieb dient. Für die Qualifikation als Flugplatzanlage muss somit ein sachimmanenter und unmittelbarer Zusammenhang mit dem Betrieb eines Flugplatzes oder eine räumlich nahe Beziehung der fraglichen Baute zum Flugverkehr bestehen. Flugplatzanlagen sind demnach etwa Start- und Landepisten, Flughafengebäude, Hangare und Parkhäuser, ferner Sicherheitseinrichtungen wie Anflugbefeuerungen und Instrumentenlandesysteme. Als Nebenanlage wären dagegen etwa ein Restaurant oder Nachtklub am Rande des Flughafenareals zu qualifizieren, die vorwiegend der lokalen Bevölkerung und nicht in erster Linie den Flugpassagieren dienen (vgl. Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [REKO UVEK] B-2000-116 vom 9. April 2001 E. 6.1; BGE 124 II 75 E. 4; Tobias Jaag/Julia Hänni, Luftverkehrsrecht Teil I, Infrastruktur der Luftfahrt, in: Georg Müller [Hrsg.], Verkehrsrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Band IV, Basel 2008, S. 360 Rz. 48).

4.5.3 Dass die fraglichen Schallschutzanlagen zu den Flugplatzanlagen zu zählen sind, ist mit Blick auf die Definition von Art. 2 Bst. e VIL sowie unter Berücksichtigung der Rechtsprechung klar zu bejahen. Wie das BAZL zu Recht feststellt, werden auf dem Flughafen Zürich zudem seit jeher Unterhaltsarbeiten an Flugzeugen vorgenommen, die Standläufe notwendig machen. Da diese unbestrittenermassen starke Lärmimmissionen verursachen (vgl. dazu E. 5.1.1 f.), dürfen sie gemäss dem zur Zeit geltenden Art. 43 Betriebsreglement vom 31. Mai 2001 nur mit Bewilligung der Flugplatzleitung auf Vorfeld, Rollwegen und Pisten vorgenommen werden. Ohne Bewilligung müssen sie in geeigneten Schallschutzanlagen erfolgen, weshalb diese auf dem Flughafen Zürich sicherlich zur notwendigen Infrastruktur gehören (vgl. dazu auch Art. 31 vBR). Dies wird auch von der Beschwerdeführerin nicht grundsätzlich in Frage gestellt, hat sie doch von sich aus beim UVEK ein Plangenehmigungsgesuch für eine solche Anlage eingereicht. Hätte sie die Anlagen als Nebenanlagen angesehen, wäre kein

Plangenehmigungsverfahren notwendig gewesen, sondern eine Baubewilligung nach kantonalem Recht (Art. 37*m* LFG; CHRISTOPH BANDLI, Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2001, S. 525).

Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin sind die Schallschutzanlagen auch nicht als Industrieanlagen zu behandeln. Dass der Lärm der Schallschutzanlage als Industrie- und Gewerbelärm nach Anhang 6 LSV zu beurteilen ist, folgt aus Ziffer 1 Abs. 5 Anhang 5 LSV, wonach der Lärm von Reparaturwerkstätten, Unterhaltsbetrieben und ähnlichen Betriebsanlagen auf zivilen Flugplätzen dem Lärm von Industrie- und Gewerbeanlagen gleichgestellt wird. Dies hat aber nicht zur Folge, dass Schallschutzanlagen deswegen als Industrie- oder Gewerbeanlagen zu qualifizieren wären. Wie das BAFU als zuständige Fachbehörde zu Recht darlegt, erfolgt die Beurteilung der Lärmbelastung für ortsfeste Anlagen nach den Anhängen der LSV aufgrund der speziellen Lärmcharakteristik. Entsprechend gelten Schallschutzanlagen lärmrechtlich als Anlagen, welche Industrie- und Gewerbelärm verursachen.

4.6 Schliesslich ist es entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht wesentlich, in wessen Eigentum Flughafenanlagen stehen. Denn die Verantwortung für den Betrieb des Flughafens liegt – wie vorne erwähnt – bei der Beschwerdeführerin als Flughafenhalterin (Art. 36*a* Abs. 2 LFG; JAAG/HÄNNI, a.a.O., S. 351 Rz. 19). Sie kann zwar einzelne Aufgaben unter den Voraussetzungen von Art. 15 VIL auf Dritte übertragen. Aber auch in diesem Fall bleibt sie dem Bund gegenüber für die Erfüllung der durch Gesetz oder Konzession begründeten Pflichten verantwortlich (Art. 36*a* Abs. 3 LFG; WALPEN, a.a.O., S. 160). Diesem Umstand hat das BAZL insofern Rechnung getragen, als es verfügte, die Beschwerdeführerin "habe dafür zu sorgen", dass das Projekt ohne Verzug an die Hand genommen und der Neubau einer Schallschutzanlage schnellstmöglich gebaut und in Betrieb genommen werde.

4.7 Gehören Schallschutzanlagen für Triebwerkstandläufe zu den Flugplatzanlagen und zur notwendigen Infrastruktur des Flughafens Zürich, muss auch ihr Betrieb ordnungsgemäss bzw. rechtmässig sein. Entspricht der Betrieb insbesondere den lärmschutzrechtlichen Vorgaben des USG und der LSV nicht, darf das BAZL gestützt auf Art. 36*a*

Abs. 2 LFG i.V.m. Art. 25 VIL bei der Genehmigung des Betriebsreglements die erforderlichen Auflagen verfügen. Das BAZL hat Auflage Ziffer 4.3 vBR demnach zu Recht auf Art. 36*a* Abs. 2 LFG abgestützt. Ob daneben auch das Umweltrecht, das den Inhaber einer Emissionsquelle zur Einschränkung dieser Quellen verpflichtet (vgl. Art. 11 USG), als gesetzliche Grundlage herangezogen werden könnte, kann an dieser Stelle offen bleiben.

5.
Basiert die verfügte Auflage auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, ist des Weiteren zu prüfen, ob sie auch verhältnismässig ist. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581).

5.1 Fraglich ist zunächst, ob an der vom BAZL verfügten Auflage überhaupt ein öffentliches Interesse besteht. Fehlt das öffentliche Interesse, erübrigt sich eine Verhältnismässigkeitsprüfung (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 21 Rz. 1).

5.1.1 Der Flughafen Zürich ist als gesamte Verkehrsanlage bekanntermassen nach wie vor sanierungsbedürftig im Sinne des Lärmschutz- und Sanierungsrechts (vgl. BGE 126 II 522 E. 39a sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 22). Zwar ist der Betriebslärm im Umfeld des Flughafens – wie das Bundesgericht festgehalten hat – von untergeordneter Bedeutung, weil der Lärm rollender und manövrierender Flugzeuge in aller Regel im Grundgeräusch untergeht (vgl. BGE 126 II 522 E. 37c). Nach Ansicht des BAFU gilt dies aber nicht für Triebwerkstandläufe, besonders dann nicht, wenn sie nachts stattfinden.

5.1.2 Der Plangenehmigungsverfügung für Schallschutzanlagen für Triebwerkstandläufe an Grossflugzeugen des UVEK vom 10. Oktober 2008 ist zu entnehmen, dass die bestehenden Schallschutzröhren, auch Muffler genannt, alt und teilweise so baufällig sind, dass sie nicht mehr sicher betrieben werden können bzw. bereits abgebrochen werden mussten. Um einen gesetzeskonformen Schallschutz für Standläufe bei allen Flugzeugtypen zu erreichen, muss eine neue Schallschutzanlage erstellt werden, die dem Stand der Technik entspricht.

Triebwerkstandläufe verursachen starke Lärmimmissionen. Im Fall des Flughafens Zürich sind diese derart gross, dass sie – was von keiner Seite, insbesondere auch nicht von der Beschwerdeführerin, bestritten wird – umweltrechtlich relevant sind und eingedämmt werden müssen. Die von der Vorinstanz verfügte Auflage dient dieser Lärmreduktion; sie verfolgt damit ein öffentliches Interesse.

5.2 Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit muss die Massnahme geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen.

Die Auflage, dass die Beschwerdeführerin dafür zu sorgen habe, ein Projekt für den Neubau einer Schallschutzanlage ohne Verzug an die Hand zu nehmen und eine solche schnellstmöglich zu bauen und in Betrieb zu nehmen, ist ohne Weiteres geeignet, das Interesse an einer Lärmreduktion des Flughafenbetriebs zu erfüllen.

5.3 Die Auflage muss sodann im Hinblick auf den angestrebten Zweck erforderlich sein, das heisst sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme ausreichen würde.

Die Auflage lässt offen, was für eine Anlage gebaut werden muss. Es steht damit im Ermessen der Beschwerdeführerin, ein Gesuch für eine von ihr bevorzugte Anlage einzureichen. Insofern beschränkt sich die Auflage auf das Notwendige und lässt der Beschwerdeführerin bei der konkreten Ausgestaltung freie Hand. Dass eine neue Schallschutzanlage nötig ist, sieht im Übrigen auch die Beschwerdeführerin ein. Eine mildere Massnahme ist nicht ersichtlich, weshalb auch die Erforderlichkeit der Auflage zu bejahen ist.

5.4 Schliesslich verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für die betroffenen Privaten bewirkt, wahrt (sog. Zumutbarkeit). Es ist dehalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 614).

Eine neue Schallschutzanlage für Triebwerkstandläufe hätte weniger Lärmimmissionen für die Bevölkerung im Umfeld des Flughafens zur Folge. Sie ist daher von grossem öffentlichem, aber auch privatem In-

teresse. Demgegenüber ist die Verpflichtung der Beschwerdeführerin, dem gesetzlichen Auftrag folgend für einen ordnungsgemässen Betrieb der Schallschutzanlage zu sorgen, dieser durchaus auch finanziell zuzumuten. Seit Jahren sind auf dem Flughafen Zürich Wartungsarbeiten an Flugzeugen, darunter auch Triebwerkstandläufe, durchgeführt worden. Es liegt wie gesehen in der Verantwortung der Flughafenhalterin, insbesondere auch für die Erstellung und den Betrieb von Schallschutzanlagen besorgt zu sein (vgl. oben E. 4.4 ff.). Selbst wenn damit zusätzliche Kosten verbunden sind, entspricht dies den gesetzlichen Vorgaben, zumal die Beschwerdeführerin auch gestützt auf Art. 45 LFG die Kosten der Anlage, des Betriebs und des Unterhalts des Flugplatzes zu tragen hat. Die Interessen der Beschwerdeführerin vermögen die Interessen der Bevölkerung rund um den Flughafen an einer Eindämmung der Lärmimmissionen – besonders während der Nachtzeiten – deshalb nicht zu überwiegen.

5.5
Die angefochtene Verfügung erweist sich folglich als gesetz- und verhältnismässig.

6.
6.1 Die Beschwerdeführerin beantragt eventualiter die Aufhebung von Satz 2 der Auflage (betreffend die Befristung). Falls ein Jahr nach dem letztinstanzlichen Entscheid über die Genehmigungsverfügung vBR noch keine rechtskräftige Plangenehmigung für eine Schallschutzanlage vorliege bzw. mit dem Bau erst verspätet begonnen werden könne, führe die Regelung dazu, dass zumindest vorübergehend überhaupt keine Standläufe mehr stattfinden könnten. Eine solche Lösung sei völlig unverhältnismässig und darum nicht zu rechtfertigen.

6.2 Das BAZL führt in seiner Stellungnahme aus, die ursprünglich auf den 1. April 2009 gesetzte Frist zur Einstellung von Standläufen ausserhalb einer Schallschutzanlage sei aufgrund der hängigen Beschwerden gegen die Auflage obsolet geworden, so dass ein neuer, realistisch erscheinender Termin habe festgesetzt werden müssen. Es solle aber vermieden werden, den Zeitpunkt, in dem die Lärmbetroffenen von den Immissionen der (nächtlichen) Standläufe entlastet würden, in eine unabsehbare Zukunft zu verschieben.

Ebenso erachtet das BAFU die verfügte Frist als verhältnismässig. Gegenwärtig würden auf dem Flughafen Zürich – auch in der Nacht – Triebwerkstandläufe ohne entsprechende Schallschutzanlage durchge-

führt. Dem Schutz der Bevölkerung vor übermässigen Lärmimmissionen komme nach nunmehr fast zehnjähriger Planungs- und Diskussionsphase und ohne entsprechenden Schallschutz bei den Triebwerkstandläufen hohe Priorität zu. Deshalb sei es wichtig, diese so rasch als möglich zu erstellen und in Betrieb zu nehmen.

6.3 Es stellt sich die Frage, ob die von der Vorinstanz festgesetzte Frist, wonach nach Inbetriebnahme der Schallschutzanlage, spätestens aber ein Jahr nach dem letztinstanzlichen Entscheid über die Genehmigungsverfügung vBR grundsätzlich keine Standläufe ausserhalb einer Schallschutzanlage durchgeführt werden dürfen, verhältnismässig ist oder aber, wie die Beschwerdeführerin beantragt, aufzuheben ist. Die Beschwerdeführerin rügt dabei – zu Recht – nicht die grundsätzliche Unzulässigkeit einer Befristung, sondern erachtet deren konkrete Bemessung für unverhältnismässig und daher unrechtmässig. Somit ist auch zur Beantwortung dieser Frage eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorzunehmen.

6.3.1 An einer Befristung besteht vorliegend zweifellos ein öffentliches Interesse, sorgt sie doch für die Umsetzung der Massnahmen innert eines bestimmten Zeitraums. So sollen Triebwerkstandläufe möglichst schnell nur noch in einer geeigneten Schallschutzanlage erfolgen. Die Befristung eignet sich zudem ohne Weiteres dazu, dieses Ziel zu erreichen.

Fraglich erscheint, ob sie auch erforderlich ist. In sachlicher Hinsicht fehlt es an der Erforderlichkeit, wenn eine gleichermassen geeignete, aber mildere Anordnung das angestrebte Ziel ebenfalls erreicht (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 21 Rz. 8). Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Befristung auf ein Jahr nach Rechtskraft des Entscheids über die Genehmigungsverfügung vBR führe dazu, dass allenfalls überhaupt keine Standläufe mehr stattfinden könnten. Würde diese Befristung fallen gelassen, wäre die Massnahme tatsächlich milder, da die Beschwerdeführerin keine zeitlichen Vorgaben einzuhalten hätte. Die Vorinstanz wie auch das BAFU weisen jedoch überzeugend darauf hin, dass das Projekt Schallschutzanlage bereits seit Jahren hängig ist und keine weiteren Verzögerungen erträgt. Im Interesse der Bevölkerung vor weiteren Lärmimmissionen zu Tages- wie vor allem Nachtzeiten erscheint eine Befristung daher notwendig. Eine Befristung auf ein Jahr nach rechtskräftigem Entscheid über das vBR ist dabei realistisch und erscheint nicht zu kurz bemessen. So ist das ent-

sprechende Verfahren (A-1936/2006) nach wie vor vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig; ein rechtskräftiger Entscheid ist zurzeit noch nicht absehbar. Dagegen bestehen, wenn auch die Plangenehmigungsverfügung noch nicht rechtskräftig ist, bereits konkrete Pläne für die zu errichtende Schallschutzanlage. Die Beschwerdeführerin sollte daher durchaus in der Lage sein, innert der verfügten Frist für eine geeignete Schallschutzanlage besorgt zu sein.

Schliesslich muss die Massnahme für die Beschwerdeführerin zumutbar sein. Auch hier wiegt der Eingriff in die Stellung der Beschwerdeführerin im Vergleich zur Bedeutung der verfolgten öffentlichen und privaten Interessen der lärmgeplagten Bevölkerung weniger schwer. Die Beschwerdeführerin ist wie schon gesehen ohnehin verpflichtet, unverzüglich für eine geeignete Schallschutzanlage am Flughafen Zürich zu sorgen. Indem die Umsetzung dieser Pflicht zeitlich festgesetzt wird, wird sie nicht in unzumutbarerweise in ihrer Rechtsstellung beeinträchtigt.

6.3.2 Auch die vom BAZL festgelegte Frist, nach welcher grundsätzlich keine Triebwerkstandläufe mehr ausserhalb einer Schallschutzanlage zulässig sind, ist folglich verhältnismässig. Der Eventualantrag der Beschwerdeführerin ist deshalb ebenfalls abzuweisen.

7.
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich Ziffer 4.3 vBR auf Art. 36*a* Abs. 2 LFG stützen lässt und insgesamt vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhält. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin ist deshalb als unbegründet abzuweisen.

8.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei und hat die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

9.
Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1500.-- verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 6374 / 3/31/31-06; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- das BAFU

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Kathrin Dietrich	Mia Fuchs

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: