Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.64-69/2003 /bmt

Urteil vom 8. Juli 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Catenazzi,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Parteien
1A.64/2003
Gemeinde Regensdorf, 8105 Regensdorf,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler,
Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,

1A.65/2003
1. Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (SBFZ), Dorfstrasse 17, 8155 Niederhasli,
2. Gemeinde Dällikon, 8108 Dällikon,
3. Gemeinde Hochfelden, 8182 Hochfelden,
4. Gemeinde Niederhasli, 8155 Niederhasli,
5. Gemeinde Nürensdorf, 8309 Nürensdorf,
6. Gemeinde Oberglatt, 8154 Oberglatt ZH,
7. Gemeinde Rümlang, 8153 Rümlang,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,

1A.66/2003
1. Stadt Dübendorf, 8600 Dübendorf,
2. Gemeinde Egg, 8132 Egg b. Zürich,
3. Gemeinde Fällanden, 8117 Fällanden,
4. Gemeinde Greifensee, 8606 Greifensee,
5. Gemeinde Maur, 8124 Maur,
6. Gemeinde Mönchaltorf, 8617 Mönchaltorf,
7. Gemeinde Pfäffikon, 8330 Pfäffikon ZH,
8. Gemeinde Russikon, 8332 Russikon,
9. Gemeinde Schwerzenbach, 8603 Schwerzenbach,
10. Stadt Uster, 8610 Uster,
11. Gemeinde Volketswil, 8604 Volketswil,
12. Gemeinde Wangen-Brüttisellen, 8306 Brüttisellen,
13. Gemeinde Zumikon, 8126 Zumikon,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,

1A.67/2003
1. Gemeinde Bassersdorf, 8303 Bassersdorf,
2. Gemeinde Dietlikon, 8305 Dietlikon,
3. Stadt Opfikon, 8152 Glattbrugg,
4. Gemeinde Wallisellen, 8304 Wallisellen,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,

1A.68/2003
1. VCS Schweiz, Lagerstrasse 18, Postfach,
3360 Herzogenbuchsee,
vertreten durch die VCS Sektion Thurgau, Dorfstrasse,
9223 Halden, und die VCS Sektion Zürich, Post-
fach 1179, 8040 Zürich,
2. WWF Schweiz, Postfach, 8038 Zürich,
vertreten durch die WWF-Sektion Bodensee/Thurgau, Bahnhofstrasse 4, 8570 Weinfelden, und die WWF-Sektion Aargau, Asylstrasse 1 5000 Aarau,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,

1A.69/2003
1. HEV Dübendorf & Oberes Glattal, Strehlgasse 11, 8600 Dübendorf,
2. X._____ und 10 private Mitbeteiligte,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

unique zurich airport Flughafen Zürich AG,
Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Roland Gfeller, Postfach 1709, 8032 Zürich,
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), vertreten durch das Generalsekretariat, 3003 Bern,

Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Schwarztorstrasse 59, Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Erteilung der Betriebskonzession für den Flughafen Zürich, Anfechtungsbefugnis, zulässige Rügen,

Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen den Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 18. Februar 2003.

Sachverhalt:
A.
Im Hinblick auf den Ablauf der am 20. Oktober 1951 dem Kanton Zürich eingeräumten Konzession zum Betrieb eines interkontinentalen Flughafens reichte die Flughafen Zürich AG am 15. Dezember 2000 beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Gesuch um Erteilung einer Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer von 50 Jahren ab 1. Juni 2001 ein. Dem Gesuch beigelegt waren das Betriebsreglement samt Einführungsbericht, ein Synthesebericht über die volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich für die Schweiz, der Nachweis des Handelsregistereintrags, Unterlagen zur Finanzierung des Flughafens, Informationen über den zuständigen Flugplatzleiter sowie der Beschluss des Zürcher Regierungsrates vom 12. Juli 2000, mit dem dieser den Vorsteher des UVEK ersuchte, die neue Betriebskonzession der Flughafen Zürich AG zu erteilen.

In ihrem Gesuch wies die Flughafen Zürich AG darauf hin, dass sie gemäss dem kantonalzürcherischen Gesetz über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999 Rechtsnachfolgerin des Kantons als Flughafenhalter und -betreiber geworden sei. Sie habe sämtliche Aktiven und Passiven sowie die Flughafenbetriebsorganisation des Kantons Zürich übernommen und sei vollumfänglich in der Lage, den Flughafen gemäss den Zielsetzungen und Vorschriften des Bundes mit allen Rechten und Pflichten zu betreiben. Im Einführungsbericht zum Betriebsreglement legte die Flughafen Zürich AG dar, nach Art. 74a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt hätte das Betriebsreglement einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Eine

solche habe aber insbesondere wegen der noch laufenden Verhandlungen mit Deutschland über die Benutzung des süddeutschen Luftraumes nicht vorgenommen werden können. Im Rahmen der 5. Bauetappe sei indessen das bisher geltende Betriebsregime bereits einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden. Da es zur Zeit im Wesentlichen bei dieser Regelung bleibe und nur Anpassungen gemäss den Auflagen der Baukonzession Dock Midfield vorgenommen worden seien, erübrige sich die Durchführung einer nochmaligen Prüfung. Hingegen werde bei einer künftigen Änderung des Betriebsreglementes eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen sein.
Das Gesuch um Erteilung der Betriebskonzession wurde - ohne die Unterlagen über die Finanzierung des Betriebes - Ende Februar 2001 in verschiedenen Kantonen öffentlich aufgelegt und die Auflage im Bundesblatt vom 27. Februar 2001 bekannt gemacht. Das UVEK hörte die Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau, Zug und Zürich, die deutschen Landkreise Konstanz und Waldshut sowie die interessierten Bundesstellen direkt an. Während der Auflagefrist erhoben über 1'000 Private, Organisationen und Gemeinwesen gegen das Konzessionsgesuch Einsprache.
B.
Mit Verfügung vom 31. Mai 2001 erteilte das UVEK der Flughafen Zürich AG die Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer vom 1. Juni 2001 bis 31. Mai 2051. Im Dispositiv seiner Verfügung hielt das Departement fest, dass die Konzession den Betrieb eines Flughafens nach den Bestimmungen der internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ICAO für den nationalen, internationalen und interkontinentalen Verkehr umfasse (Dispositiv-Ziffer 2.1). Die Flughafen Zürich AG sei berechtigt und verpflichtet, den Flughafen während der gesamten Dauer der Konzession zu betreiben und die dafür erforderliche Infrastruktur zur Verfügung zu halten. Die Konzessionärin dürfe zu diesem Zweck von den Benutzern des Flughafens Gebühren erheben (Dispositiv-Ziffer 2.2). Weiter sei die Flughafen Zürich AG berechtigt, einzelne Rechte und Pflichten aus dieser Konzession an Dritte zu übertragen. Diese Rechtsverhältnisse unterlägen, soweit sie flughafenspezifische Aufgaben wie Treibstoffausschank, Flugzeugabfertigung, Passagier-, Gepäck-, Post- und Frachtabfertigung sowie Catering betreffen, dem öffentlichen Recht (Dispositiv-Ziffer 2.3). Im Sinne einer Auflage verpflichtete das UVEK die Konzessionärin, den Flughafen grundsätzlich für alle im nationalen
und internationalen Verkehr zugelassenen Luftfahrzeuge offen zu halten, wobei sich Menge und Abwicklung des zulässigen Flugverkehrs nach den Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt SIL und den Bestimmungen des Betriebsreglementes richteten. Sollten aus irgendwelchen Gründen - insbesondere solchen des Nachbar- und Umweltschutzes - während der Dauer der Konzession Bau- oder Verkehrsbeschränkungen nötig werden, entstehe dadurch der Konzessionärin kein Anspruch auf Entschädigung (Dispositiv-Ziffer 3.1). Als weitere Auflage ordnete das UVEK an, dass die Konzessionärin sämtliche Massnahmen zur Umsetzung der Regelungen über die Benützbarkeit des deutschen Luftraumes für An- und Abflüge zum und vom Flughafen Zürich ohne Verzug an die Hand zu nehmen und die nötigen Gesuche rechtzeitig einzureichen habe. Innert eines Jahres nach der beidseitigen Unterzeichnung (Paraphierung) des Staatsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz habe die Konzessionärin das überprüfte und entsprechend angepasste Betriebsreglement mitsamt Bericht über die Umweltverträglichkeit beim BAZL einzureichen. Die Konzessionärin habe sämtlichen Verpflichtungen, die ihr aufgrund der staatsvertraglichen Regelung überbunden würden, ohne
Anspruch auf Entschädigung nachzukommen (Dispositiv-Ziffer 3.2). Schliesslich wurde die Konzessionärin ermächtigt und verpflichtet, die Schallschutzmassnahmen zu vollziehen und dort umzusetzen, wo sie unbestritten seien (Dispositiv-Ziffer 3.3). Allfälligen Beschwerden entzog das UVEK die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziffer 7).

In den Erwägungen zu seiner Verfügung legte des UVEK unter anderem dar, weshalb das Gesuch als den Anforderungen entsprechend betrachtet werden könne, obschon keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen worden sei und obwohl die Unterlagen zur Finanzierung des Flughafens nicht aufgelegt worden seien. Im Weiteren wurde ausgeführt, dass die Flughafen Zürich AG aus Sicht des UVEK über die personellen und instrumentellen Fähigkeiten, Kenntnisse und Mittel verfüge, um langfristig einen ordnungsgemässen und sicheren Betrieb des Flughafens abzuwickeln. Was das vorgelegte Betriebsreglement betreffe, habe das UVEK nicht zu prüfen, ob es genehmigungsfähig sei. Da dieses vom BAZL mit gleichentags ergehendem Entscheid genehmigt werde, stehe der Erteilung der Betriebskonzession auch unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegen. Im Übrigen erklärte das Departement, weshalb die Konzession für eine Dauer von 50 Jahren erteilt werden müsse

und die Einräumung einer kürzeren oder bloss provisorischen oder die Verlängerung der bisherigen Konzession ausser Betracht falle.

Die Konzessionserteilungsverfügung wurde allen Einsprechern mit Rechtsmittelbelehrung schriftlich mitgeteilt.

C.

Mit Verfügung ebenfalls vom 31. Mai 2001 genehmigte das BAZL das Betriebsreglement der Flughafen Zürich AG und wies die entgegenstehenden Anträge und Begehren aus den Einsprachen und der Anhörung ab.

In der Genehmigungsverfügung wurde allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen.

D.

Gegen die Konzessionserteilung durch das UVEK und die Genehmigungsverfügung des BAZL oder gegen eine dieser beiden Verfügungen erhoben die Konzessionärin sowie zahlreiche Privatpersonen, Organisationen und öffentliche Gemeinwesen bei der Rekurskommission des eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK) Verwaltungsbeschwerde.

Die Beschwerdeführenden rügten in formeller Hinsicht die Verletzung verschiedener Verfahrensgarantien, so des Anspruchs auf rechtliches Gehör und des Akteneinsichtsrechts. Gegen die Betriebskonzession selbst wendeten sie im Wesentlichen ein, es fehle eine genügende gesetzliche Grundlage für das Konzessionierungsverfahren und die Konzessionierung hätte nicht ohne umfassende Überprüfung des Betriebsreglementes und ohne Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgen dürfen. Im Weiteren verfüge die Flughafen Zürich AG weder über die erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse noch über die finanziellen Mittel, um den Verpflichtungen aus Gesetz, Konzession und Betriebsreglement nachzukommen. Die Betriebskonzession hätte nicht für eine Dauer von 50 Jahren erteilt werden dürfen. Sie müsse den - noch nicht festgelegten - Vorgaben des Sachplanes Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) entsprechen. Die Rahmenbedingungen für den Flughafenbetrieb hätten in der Konzession festgelegt werden müssen und der Zulassungszwang sei zu beschränken. Schliesslich müsse eine Heimfallregelung in die Betriebskonzession aufgenommen werden.

E.

Mit Verfügung vom 19. Juli 2001 wies die Rekurskommission UVEK die Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder auf Erlass anderer vorsorglicher Massnahmen ab. Gleichzeitig wurden die Verfahren jener Beschwerdeführer, die vorsorgliche Massnahmen verlangt hatten, vereinigt.

Am 20. September 2001 forderte die Rekurskommission UVEK die Flughafen Zürich AG auf, der Rekurskommission die vollständigen dem Konzessionsgesuch beigelegten Finanzierungsunterlagen, insbesondere auch den 10-Jahres-Businessplan sowie den Emissionsprospekt vom 2. November 2000 und den letzten Geschäftsbericht der Konzessionärin einzureichen.

Mit Verfügung vom 19. Oktober 2001 wurden alle Beschwerdeverfahren, die sich einerseits gegen die Konzessionserteilung und andererseits gegen die Genehmigung des Betriebsreglementes richteten, unter der Prozessnummer Z-2001-58 vereinigt. Ein Gesuch der Flughafen Zürich AG um Sistierung des Verfahrens betreffend die Genehmigung des Betriebsreglementes wurde abgewiesen.

Nachdem die Flughafen Zürich AG nochmals am 20. September und 23. Oktober 2001 aufgefordert worden war, die verlangten Unterlagen zur Finanzierung des Flughafens einzureichen, verpflichtete die Rekurskommission UVEK diese mit Zwischenentscheid vom 3. Dezember 2001, ihr die fraglichen Dokumente innert fünf Tagen nach Rechtskraft des Zwischenentscheides zukommen zu lassen. In der gleichen Verfügung wies die Rekurskommission den Antrag der Flughafen Zürich AG vom 14. November 2001 ab, einen Teilentscheid über die Frage der Legitimation zur Anfechtung der Konzessionsverfügung zu treffen.

Mit Zwischenentscheid vom 18. Februar 2002 ordnete die Rekurskommission UVEK an, dass die von der Flughafen Zürich AG eingereichten, als Business Planung des Flughafens Zürich bezeichneten Finanzierungsunterlagen den im vereinigten Verfahren Z-2001-58 Beschwerdeführenden teilweise abgedeckt zur Akteneinsicht zur Verfügung gestellt würden. Gegen diesen Entscheid erhob die Flughafen Zürich AG Verwaltungsgerichts-

beschwerde beim Bundesgericht. Im bundesgerichtlichen Verfahren (1A.72/2002) ist den Beschwerdegegnern, die im vorinstanzlichen Verfahren kein Gesuch um Akteneinsicht gestellt hatten, Gelegenheit zur Erklärung eingeräumt worden, am bundesgerichtlichen Verfahren nicht teilnehmen zu wollen. Mit Beschlüssen vom 21. Mai 2002 und 11. Juli 2002 sind verschiedene der am vorinstanzlichen Verfahren Beteiligten auf ihr Gesuch hin aus dem bundesgerichtlichen Verfahren entlassen worden.

Am 19. August 2002 hiess das Bundesgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Flughafen Zürich AG gut und hob den Zwischenentscheid der Rekurskommission UVEK vom 18. Februar 2002 auf (ZBl 104/2003 S. 308 ff.). Es erwog, dass den Verfahrensbeteiligten nicht Parteirechte gewährt und deren Prozessbegehren zu Lasten der Gegenpartei gutgeheissen werden dürften, bevor überhaupt die Befugnis dieser Beteiligten zur Beschwerdeführung festgestellt worden sei; die Rekurskommission hätte demnach das Recht auf Akteneinsicht nicht bejahen dürfen, ohne zuvor über die Legitimation der Beschwerdeführenden zur Anfechtung der Konzessionsverfügung befunden zu haben. Zusätzlich stellte das Bundesgericht einige Erwägungen über die Legitimation zur Anfechtung der Betriebskonzession an, die sich vom Beschwerderecht gegenüber dem genehmigten Betriebsreglement unterscheide.

F.

Nach Durchführung eines doppelten Schriftenwechsels entschied die Rekurskommission UVEK am 18. Februar 2003, dass auf die Beschwerde der Flughafen Zürich AG gegen die Betriebskonzessionsverfügung des UVEK vom 31. Mai 2001 eingetreten werde (Dispositiv-Ziffer 1). Auf die übrigen Beschwerden - insgesamt 25 Beschwerdeführer bzw. Beschwerdeführergruppen - werde nicht eingetreten (Dispositiv-Ziffer 2). Die herabgesetzten Verfahrenskosten von Fr. 11'000.– wurden - mit Ausnahme der deutschen und schweizerischen Gemeinwesen - den Beschwerdeführenden zu je gleichen Teilen, ausmachend je Fr. 1'000.–, auferlegt (Dispositiv-Ziffer 3). Die Beschwerdeführenden (mit Ausnahme der Crossair AG) wurden ausserdem verpflichtet, der Flughafen Zürich AG eine Parteientschädigung von je Fr. 1'961.–, insgesamt Fr. 47'065.–, zu bezahlen (Dispositiv-Ziffer 4).

In ihrem einlässlich begründeten Teilentscheid umschreibt die Rekurskommission UVEK zunächst die rechtliche Natur der Betriebskonzession und deren Inhalt nach den geltenden neueren Bestimmungen des Luftfahrtrechts. Sie kommt zum Schluss, dass die erteilte Konzession aufgrund der spezialrechtlichen Vorschriften und des SIL nichts anderes enthalten dürfe als das Recht, in Zürich einen Landesflughafen als europäische Drehscheibe für den nationalen und internationalen Luftverkehr in Zusammenarbeit mit den anderen beiden Landesflughäfen über eine bestimmte Dauer zu betreiben und Gebühren zu erheben. Alle Fragen hinsichtlich Art und Umfang des Betriebes als auch der damit verbundenen Auswirkungen ergäben sich aus dem gleichzeitig zu genehmigenden Betriebsreglement und seien nicht Regelungsgegenstand der Konzession. Demnach beschränkten sich die aus der Konzession abzuleitenden Rechte auf die Wahl der Konzessionärin, den Standort und den Stellenwert des Flughafens sowie das Recht, Gebühren zu erheben. Soweit sich daher die von den Beschwerdeführern erhobenen Einwendungen gegen den Flugbetrieb und dessen Auswirkungen richteten - was von der Rekurskommission im Einzelnen untersucht wird -, hätten sie ihren Platz im Beschwerdeverfahren betreffend das Betriebsreglement. Im Konzessionserteilungsverfahren seien dagegen von vornherein nur jene vorgetragenen Rügen zulässig, welche die Konzessionsdauer und -natur, den Zulassungszwang, Finanzierungsfragen, das Verhältnis zum SIL, Entschädigungsansprüche der Konzessionärin, die Verpflichtung zur Umsetzung der Regelungen des Staatsvertrages mit Deutschland, die Frist zur Einreichung eines überarbeiteten Betriebsreglementes sowie das Konzessionserteilungsverfahren selbst beträfen. Im Weiteren untersuchte die Rekurskommission UVEK, ob die Beschwerdeführenden im Sinne von Art. 48 lit. a des Verwaltungsverfahrensgesetzes zur Erhebung dieser Rügen befugt seien. Sie verneinte dies gegenüber den Anwohnern, den Umweltschutzorganisationen und den Gemeinwesen in allen Punkten. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sei die Popularbeschwerde ausgeschlossen und seien Dritte, die nicht Verfügungsadressaten seien, zur Beschwerde nur berechtigt, wenn sie in einer besonderen Beziehung zur angefochtenen Verfügung stünden und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hätten. Die Beschwerdeführenden müssten daher durch den fraglichen Akt persönlich und unmittelbar benachteiligt sein. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse - ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache selber - berechtige dagegen nicht zur Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Nun werde von der Flughafen Zürich AG bestritten, dass die Beschwerdeführenden durch die Erteilung der Betriebskonzession mit

dem dem heutigen Recht entsprechenden Gehalt überhaupt im Sinne von Art. 48 lit. a des Verwaltungsverfahrensgesetzes betroffen sein könnten. Die Betriebskonzession begründe ausschliesslich ein öffentlichrechtliches Verhältnis zwischen Bund und Flughafenbetreiber, das keine Aussenwirkungen zeitige. Auch das UVEK habe in seiner Vernehmlassung ausgeführt, die Konzession stelle nur mehr das rechtliche Gefäss dar, dessen Inhalt im Betriebsreglement umschrieben werde; zur Beschwerde gegen die erteilte Konzession wäre daher allein ein unterlegener Mitbewerber berechtigt. Nach Meinung der Rekurskommission könne die Beschwerdebefugnis der Anwohner und Gemeinwesen allerdings nicht generell ausgeschlossen werden. Es sei jedoch in der Tat nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführenden als Dritte von einer längeren oder kürzeren Dauer der Konzession oder von deren provisorischen oder definitiven Natur in ihren Rechten oder
faktischen Interessen betroffen sein könnten. Das Gleiche gelte für die Frist zur Einreichung des überarbeiteten Betriebsreglementes. Überprüfungen des Betriebsreglementes seien jederzeit möglich und müssten bei allen wesentlichen Veränderungen der Verhältnisse vorgenommen werden. Weiter würden mit den Anträgen, wonach die Konzessionärin den staatsvertraglichen Verpflichtungen entschädigungslos nachzukommen und auch bei Eingriffen in wohlerworbene Rechte auf Entschädigungen zu verzichten habe, nicht eigene, sondern öffentliche Interessen wahrgenommen, zu deren Geltendmachung die Beschwerdeführer nicht berechtigt seien. Was ferner die mit dem Konzessionsgesuch vorzulegenden Unterlagen über die Finanzierung des Flughafens anbelange, so solle mit diesen belegt werden, dass die Bewerberin über die notwendige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfüge, um langfristig einen sicheren, ordnungsgemässen Betrieb zu gewährleisten. Damit würden offensichtlich nicht nur volkswirtschaftliche Interessen der Region, sondern angesichts der Bedeutung des Flughafens Zürich für die Schweiz solche des ganzen Landes wahrgenommen. Niemand unter den Beschwerdeführern habe einen spezifischen Bezug zur Frage der Finanzierung des Flughafens und wäre im
Falle von Problemen der Konzessionärin unmittelbar betroffen. Mit den Begehren hinsichtlich der Finanzierung bzw. der Finanzierungsunterlagen würden daher ebenfalls allein öffentliche Anliegen verfochten. Inwiefern die Beschwerdeführenden durch die Bezugnahme auf den SIL in persönlichen Interessen betroffen sein sollten, sei nicht ersichtlich. Sie würden auch durch die Möglichkeit der Konzessionärin, Rechte und Pflichten an Dritte zu übertragen, nicht oder höchstens mittelbar selbst betroffen. Da das schweizerische Recht keinen absoluten Zulassungszwang kenne und betriebliche Einschränkungen aus Umweltschutzgründen nicht ausgeschlossen seien, sei nicht erkennbar, inwiefern die Beschwerdeführer durch den in der Konzessionsverfügung erwähnten Zulassungszwang benachteiligt würden. Die Beschränkung des Zulassungszwangs könne dagegen im Betriebsreglementsverfahren Streitgegenstand sein. Mit den Forderungen nach besserem Zusammenwirken der Landesflughäfen unter sich und mit anderen Verkehrsträgern würden öffentliche Interessen verfolgt. Die Frage einer Heimfall-Regelung betreffe einzig das Verhältnis zwischen der Konzessionsbehörde und der Konzessionärin. Wenn mithin auf sämtliche Begehren in der Sache nicht einzutreten sei, entfalle
auch jedes schutzwürdige Interesse an der Beurteilung der verschiedenen verfahrensrechtlichen Anträge.

Abschliessend betont die Rekurskommission UVEK, dass sich im vorliegenden Teilentscheid neue Rechtsfragen gestellt hätten, deren Beantwortung aufgrund der bisherigen Ausgangslage nicht zum vornherein klar gewesen sei. Diese Schwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten könnten mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben wie auch auf das Prinzip der Verfahrensfairness nicht ohne weiteres zu Lasten der Beschwerdeführenden gehen, die bei der Beschwerdeeinreichung noch von der bisherigen Legitimationspraxis hätten ausgehen dürfen. Es sei denn auch aufgrund der luftfahrtrechtlichen Vorschriften fraglich, ob ein Konzessionsgesuch zu publizieren und - mit entsprechender Einsprachemöglichkeit - öffentlich aufzulegen sei, da dies eigentlich nur beim Betriebsreglements- und Plangenehmigungsverfahren vorgesehen sei. Diese Frage müsse zwar hier nicht abschliessend beantwortet werden. Es sei aber klar, dass die durch das UVEK veranlasste Publikation im Bundesblatt und die öffentliche Auflage mit dem umfassenden Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit sowie der falsche Verweis auf Verfahrensvorschriften des Plangenehmigungsverfahrens bei zahlreichen Einsprechenden hätten den Eindruck hervorrufen können, sie seien bei einem anschliessenden
Beschwerdeverfahren grundsätzlich legitimiert. Dieser Eindruck sei noch durch die an weite Kreise erfolgte direkte Eröffnung der Konzessionsverfügung (mit entsprechender Rechtsmittelbelehrung) verstärkt worden. In diesem Zusammenhang sei schliesslich auch auf die in diesem Verfahren ergangenen Zwischenentscheide der Rekurskommission UVEK selber hinzuweisen, wo Auffassungen vertreten worden seien, an denen im Lichte des Bundesgerichtsurteils vom 19. August 2002 nicht mehr festgehalten werden könne. Diesen besonderen Umständen Rechnung tragend, würden ausnahmsweise sämtliche Anträge der Beschwerdeführenden, auf wel-

che infolge falschen Anfechtungsgegenstands nicht einzutreten sei, in das bei der Rekurskommission UVEK hängige Beschwerdeverfahren betreffend die Genehmigung des Betriebsreglementes übernommen und dort geprüft.

G.

Gegen den Entscheid der Rekurskommission UVEK vom 18. Februar 2003 haben neben anderen die Gemeinde Regensdorf, der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (SBFZ) und sieben mitbeteiligte Gemeinden, die Stadt Dübendorf und 12 mitbeteiligte Gemeinden, die Gemeinde Bassersdorf und drei mitbeteiligte Gemeinden, der Verkehrsclub VCS Schweiz gemeinsam mit dem WWF Schweiz sowie der Hauseigentümerverband HEV Dübendorf & Oberes Glattal und 11 mitbeteiligte Privatpersonen Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben.

G.a (1A.64/2003) Die Gemeinde Regensdorf erhebt die Begehren, Ziffern 2 bis 4 des angefochtenen Erkenntnisses seien aufzuheben und die Vorinstanz sei dementsprechend anzuweisen, auf die Beschwerde einzutreten. Ziffer 4 des angefochtenen Entscheides sei selbst im Falle der Abweisung des Antrags auf Aufhebung des Nichteintretensentscheides aufzuheben und demgemäss die dort festgesetzte Parteientschädigung nicht den Beschwerdeführenden aufzuerlegen. Im Falle der Bestätigung des Nichteintretens sei der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zu Lasten der Beschwerdeführenden zuzusprechen.

Zur Erläuterung dieser Begehren wird vorgebracht, die in der Betriebskonzession vorgesehenen (möglichen) Einschränkungen des Flugbetriebes seien zu wenig weit gehend und nicht rechtskonform. Der Verfügungsteil der Konzession basiere nicht nur auf dem Luftfahrtrecht, sondern auf der gesamten Rechtsordnung und insbesondere auf dem Umweltschutzrecht. In der Konzession müsse umschrieben werden, was unter der Pflicht des Konzessionärs auf "Gewährleistung eines ordnungsgemässen, sicheren Betriebes und Bereitstellung der dazu erforderlichen Infrastruktur" zu verstehen sei, umso mehr, als das den Flughafen Zürich betreffende Objektblatt des SIL noch ausstehe und die bisher genehmigten Teile des SIL durch die Entwicklung überholt seien. Der angefochtene Entscheid verletze Art. 10 Abs. 1 sowie Art. 12 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 3a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt, setzten doch diese Bestimmungen voraus, dass der Betrieb der Anlage bei der Konzessionserteilung den anlagespezifischen Zielen und Vorgaben des SIL entsprächen. In der Betriebskonzession seien grundlegende Eckwerte, so insbesondere eine Beschränkung der Flugbewegungszahl auf 320'000 Bewegungen pro Jahr festzusetzen. Da der Konzessionärin das Recht
darauf zugestanden werde, den Flughafen rentabel zu betreiben, bestehe die Gefahr des Strebens nach möglichst grossem Wachstum, das auf Kosten des Umweltschutzes und der Sanierung gehen könnte. Die Anwohner hätten daher einen Anspruch darauf, dass nicht Rentabilitätsberechnungen, die in geheimer Kabinettspolitik angestellt und dem Betriebskonzessionsentscheid zugrunde gelegt worden seien, das Ausmass der möglichen Sanierung diktierten. Nur durch die Aufnahme von Eckwerten in die Betriebskonzession könne auch vermieden werden, dass im Rechtsmittelverfahren widersprüchliche Entscheide über Umweltanliegen und die Sanierung ergingen. Weiter dürfe gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu nachträglichen Einschränkungen der durch Konzessionierung wohlerworbenen Rechte nicht in die Substanz oder den Wesensgehalt der verliehenen Rechte eingegriffen werden. Diese Rechtsprechung könne auch auf Flughafenkonzessionen übertragen werden. Die in die Konzession aufgenommene Auflage betreffend die allenfalls aus Gründen des Nachbar- und Umweltschutzes zu verfügenden Verkehrsbeschränkungen sei daher von vornherein wirkungslos. Mit diesen Rügen habe sich die Vorinstanz nicht auseinandergesetzt und damit der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör
verweigert. Schliesslich sei die Übergangsbestimmung von Art. 74a Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt unbeachtet geblieben. Zur Kosten- und Entschädigungsregelung führt die Beschwerdeführerin aus, die Gesetzes- und Verordnungvorschriften seien hinsichtlich des Zusammenspiels von Betriebskonzession und -reglement zumindest auslegungsbedürftig. Zudem hätten die Erwägungen im BGE 126 II 522 ff. die Beschwerdeführenden geradezu zur Beschwerdeführung in Sachen Betriebskonzession aufgefordert. Auch das Vorgehen des Konzedenten bei der Eröffnung der Betriebskonzession habe keine drohende Nichteintretensfalle erahnen lassen. Unter diesen Umständen rechtfertige es sich, von der Zusprechung einer Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin zu Lasten der Beschwerdeführenden abzusehen.

G.b (1A.65/2003) Der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (SBFZ) sowie die Gemeinden Dällikon, Hochfelden, Niederhasli, Nürensdorf, Oberglatt und Rümlang stellen die gleichen Anträge wie die Gemeinde Regensdorf und tragen im Wesentlichen die selbe Begründung vor. Zusätzlich rügen sie eine Gehörsverletzung, die darin bestehe, dass die Vorinstanz den Beschwerdeführenden keine Gelegenheit

zur Stellungnahme zu einem allfälligen Nichteintretensentscheid gegeben habe. Ferner wird geltend gemacht, bei Bestätigung des Nichteintretensentscheides bestehe die Gefahr, dass das ausstehende Sanierungsverfahren aus Gründen des der Beschwerdegegnerin zu gewährenden Vertrauensschutzes ausgehebelt oder stark eingeschränkt werde.

G.c Die Beschwerden der Stadt Dübendorf und der mitbeteiligten Gemeinden (1A.66/2003) sowie der Gemeinde Bassersdorf und der mitbeteiligten Gemeinden (1A.67/2003) lauten gleich wie die Beschwerde des SBFZ und der Mitbeteiligten.

G.d Die Beschwerden des Verkehrsclub der Schweiz VCS und des WWF Schweiz (1A.68/2003) sowie des Hauseigentümerverbandes HEV Dübendorf & Oberes Glattal und der mitbeteiligten Privaten lauten ebenfalls praktisch gleich wie die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der SBFZ. Die Anträge sind in beiden Beschwerden insofern ergänzt worden, als den Beschwerdeführenden im vorinstanzlichen wie im bundesgerichtlichen Verfahren keine Kosten auferlegt werden dürften.

H.

Die Flughafen Zürich AG ersucht um Abweisung sämtlicher Beschwerden, soweit auf diese eingetreten werden könne. Die Rekurskommission UVEK stellt den gleichen Antrag. Das UVEK schliesst sich in seiner - verspätet eingereichten - Vernehmlassung den Erwägungen der Rekurskommission UVEK an.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Die eingereichten Beschwerden richten sich alle gegen den selben Entscheid und enthalten weitgehend die gleichen Rechtsbegehren und die nämlichen Rügen. Es rechtfertigt sich daher, die Beschwerden gemeinsam in einem einzigen Urteil zu behandeln.

2.

Nach der Ausnahmebestimmung von Art. 99 Abs. 2 lit. c OG kann sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Betriebskonzessionen für Flugplätze richten. Die beschwerdeführenden Privaten, Gemeinwesen und Organisationen sind Adressaten des Nichteintretensentscheides der Rekurskommission UVEK und jedenfalls insofern zur Beschwerdeerhebung befugt, als ihre Legitimation im vorinstanzlichen Verfahren in Frage steht. Auf die eingereichten Verwaltungsgerichtsbeschwerden ist grundsätzlich einzutreten.

3.

In formeller Hinsicht beklagen sich die Beschwerdeführenden darüber, dass ihnen die Vorinstanz keine Gelegenheit zur Stellungnahme zu einem allfälligen Nichteintreten gegeben und dadurch ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt habe. Verwaltungsbeschwerden sind jedoch nach Art. 52 VwVG mit einer Begründung zu versehen. Die Begründungspflicht erstreckt sich auch auf die Frage der Beschwerdelegitimation (BGE 120 Ib 431 E. 1). Diese ist, wie die weiteren Prozessvoraussetzungen, vom Gericht von Amtes wegen zu prüfen. Die Beschwerdeführer hatten sich somit in ihrer Rechtsmitteleingabe ohnehin zur eigenen Legitimation zu äussern und können auch nicht geltend machen, sie hätten nicht damit rechnen müssen, dass die Rekurskommission UVEK das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen prüfe. Im Übrigen hatten die Beschwerdeführenden, nachdem das UVEK und die Flughafen Zürich AG ihre Beschwerdebefugnis bestritten hatten, in der Replik nochmals Gelegenheit, sich mit dieser Frage zu befassen. Der Vorwurf der Gehörsverletzung geht daher fehl.

4.

Nach Art. 55 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) steht das Beschwerderecht auch den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen zu, soweit gegen Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, die Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht zulässig ist. Nun geht es im Verfahren zur Erteilung einer Betriebskonzession für einen Flughafen weder um die Planung noch um die Errichtung oder Änderung einer ortsfesten Anlage. Seit der Änderung der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011) durch die Verordnung zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 2. Februar 2000 (AS 2000 S. 703, 722 f.) ist im Konzessionserteilungsverfahren auch keine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 9 USG mehr vorzunehmen; diese ist nach geltendem Verordnungsrecht im Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglementes durchzuführen (vgl. Anhang 14 zur UVPV). Die Rekurskommission UVEK hätte daher den beschwerdeführenden Umweltschutzorganisationen schon gestützt auf Art. 55 USG das Beschwerderecht absprechen sollen. Auf ihre

Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist aus diesem Grunde nicht weiter einzugehen.
5.
Die beschwerdeführenden Gemeinden und Privaten machen vor Bundesgericht erneut geltend, in der Konzessionsverfügung hätte konkretisiert werden müssen, was unter der Pflicht des Konzessionärs zur Gewährleistung eines "ordnungsgemässen sicheren Betriebes" zu verstehen sei. In die Konzession hätten daher grundlegende, für die Nachbarn und die Umwelt wesentliche Rahmenbedingungen (Eckwerte) aufgenommen werden müssen.

Das Bundesgericht hat sich mit der Frage des (notwendigen) Inhalts von Betriebskonzession und Betriebsreglement und der entsprechenden Anfechtungsmöglichkeiten im vorliegenden Konzessionserteilungsverfahren bereits - als obiter dictum - befasst (vgl. Urteil 1A.72/2002 vom 19. August 2002) und sie erneut in dem zur amtlichen Publikation bestimmten BGE 1A.226/2002 vom 8. April 2003 i.S. Genossenschaft Flugplatz Oberengadin geprüft.

Die dort angestellten Erwägungen seien hier wie folgt in Erinnerung gerufen:
5.1 Inhalt und Tragweite der Flugplatz-Betriebskonzession sind bei der Änderung der luftfahrtrechtlichen Bestimmungen durch das Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 18. Juni 1999 (AS 1999 S. 3071, 3112 ff.) und die zugehörige Verordnung vom 2. Februar 2000 (AS 2000 S. 703, 709 ff.) neu umschrieben worden. Während bis zu dieser Revision - wie in BGE 124 II 293 E. 8 bis 10 einlässlich geschildert - weitgehend unklar war, durch welche rechtlichen Institute und in welchen Verfahren der Flugplatz-Betrieb zu regeln und zu überprüfen sei, werden in den nunmehr geltenden Vorschriften die Aufgaben der Betriebskonzession einerseits und des Betriebsreglementes andererseits klar auseinander gehalten. Gemäss der Bestimmung von Art. 36a des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) in der Fassung vom 18. Juni 1999 wird mit der Konzessionierung durch hoheitlichen Akt das Recht zum Betrieb eines dem öffentlichen Verkehr dienenden Flugplatzes verliehen und der Inhaber in grundsätzlicher Weise verpflichtet, diesen Betrieb ordnungsgemäss zu führen. Die Organisation des Flugplatzes im Einzelnen sowie die An- und Abflugverfahren, also der Flugbetrieb, werden
demgegenüber im Betriebsreglement festgelegt (Art. 36c LFG). Art. 10 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.1131.1) in der Fassung vom 2. Februar 2000 halten denn auch ausdrücklich fest, dass die Ausgestaltung des Betriebs und der Infrastruktur eines Flugplatzes nicht Gegenstand der Betriebskonzession bzw. der Betriebsbewilligung sei. Der Flug- und Flugplatzbetrieb ist vielmehr in allen Belangen im Betriebsreglement zu regeln (Art. 23 VIL). Dementsprechend ist im Gesuch um Genehmigung eines Betriebsreglementes darzulegen, welche Auswirkungen der Betrieb auf Raum und Umwelt hat, und ist die Umweltverträglichkeitsprüfung in diesem Genehmigungsverfahren vorzunehmen (Art. 24 lit. b VIL, Anhang Nr. 14 zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [UVPV; SR 814.011]in der Fassung vom 2. Februar 2000). Wer sich demnach durch den Flugbetrieb betroffen fühlt, hat heute seine Einwendungen im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des Betriebsreglementes und nicht im Konzessionserteilungsverfahren zu erheben (vgl. auch BGE 127 II 306 E. 7b S. 315).
5.2 Wie in den zitierten Entscheiden weiter ausgeführt worden ist, kann die Befugnis zur Anfechtung des Konzessionsentscheides auch nicht aus Art. 12 Abs. 1 lit. c VIL hergeleitet werden, wonach die Konzession nur erteilt werden darf, wenn das Betriebsreglement genehmigt werden kann. Diese Voraussetzung ändert nichts daran, dass die zwei fraglichen Institute unterschiedliche Funktionen haben und die beiden Entscheidverfahren auseinander zu halten sind. Der Entscheid darüber, ob ein neues oder abgeändertes Betriebsreglement genehmigt werden kann, liegt in der alleinigen Kompetenz des Bundesamtes (Art. 36c Abs. 3 und 4 LFG), während die Erteilung der Konzessionen Sache des Departementes ist (Art. 36a Abs. 1 LFG). Das Departement hat sich daher bei der Prüfung des Konzessionsgesuchs hinsichtlich des Betriebsreglements lediglich beim BAZL zu vergewissern, ob dieses den Reglements-Entwurf (Art. 11 Abs. 1 lit. e VIL) genehmigen könne. Stellt sich im Nachhinein - etwa im Laufe eines Beschwerdeverfahrens - heraus, dass das Betriebsreglement gegen Bundesrecht verstösst, fällt die Konzession nicht per se dahin, sondern ist allenfalls vom UVEK zu entziehen, wobei dieses gemäss Art. 16 Abs. 2 VIL die erforderlichen Massnahmen zur Fortführung
des Flughafenbetriebes anordnen kann. Steht demnach den Flugplatzanwohnern, den Umweltschutzorganisationen und den betroffenen Gemeinwesen mit der Einsprache gemäss Art. 36d Abs. 4 LFG und der nachfolgenden Beschwerdemöglichkeit ein besonderer Rechtsweg offen, um auf die Mängel des Betriebsreglementes

hinzuweisen, so ist die Einwendung, das Betriebsreglement sei rechtswidrig und hätte nicht genehmigt werden dürfen, im Konzessionsverfahren ausgeschlossen (vgl. Art. 102 lit. d OG und sinngemäss BGE 108 Ib 376).
5.3 Das Bundesgericht hat im Weiteren in seinem Entscheid vom 8. April 2003 - also nach Erlass des hier angefochtenen Urteils - dargelegt, dass auch die gemäss Art. 36a Abs. 2 LFG mit der Konzessionierung verbundene Ermächtigung zur Gebührenerhebung keine Befugnis von Dritten zur Anfechtung der Konzessionsverfügung zu begründen vermöge. Dass der Flughafenhalter mit der Konzessionierung u.a. zur Enteignung und zur Gebührenerhebung berechtigt werde, heisse nicht, dass im Rahmen des Konzessionsverfahrens unter Gewährung des Rechtsschutzes zugleich festzulegen wäre, wie diese Befugnisse auszuüben seien. Nach welchen Grundsätzen die Gebührenordnung auszugestalten sei, in welchem Verfahren sie zu erlassen sei und inwieweit und in welchem Verfahren sie angefochten werden könne, bestimme sich allein nach den Spezialvorschriften der VIL über die Flughafengebühren (vgl. Art. 32 ff. VIL; s.a. Art. 39 LFG).
6.
Die Rekurskommission UVEK hat sich im angefochtenen Entscheid den vom Bundesgericht angestellten Überlegungen angeschlossen. Was in der Beschwerde gegen diese vorgebracht wird, ist nicht geeignet, den Inhalt der Konzessionsverfügung und den Beschwerdeentscheid als bundesrechtswidrig erscheinen zu lassen.
6.1 Die Beschwerdeführer räumen ein, dass die betrieblichen Vorgaben und Rahmenbedingungen für Flughäfen in der Regel im SIL zu umschreiben seien und daher nicht notwendigerweise in die Betriebskonzession aufgenommen werden müssten. Vorliegend sei jedoch das Objektblatt Flughafen Zürich des SIL noch nicht festgelegt und auch noch nicht ansatzweise auf den koordiniert zu revidierenden Richtplan des Kantons Zürich abgestimmt. Aus dem bereits vorliegenden allgemeinen Teil des SIL lasse sich aber für den "ordnungsgemässen Betrieb" des Flughafens nichts herleiten, seien doch die darin enthaltenen allgemeinen Vorgaben und Ziele völlig losgelöst von sich allenfalls aus der Raumplanung ergebenden Konflikten festgelegt worden. Erfülle mithin der SIL die ihm in Art. 36c Abs. 2 LFG zugedachten Funktionen nicht, so geböten Wortlaut und Zweck dieser Bestimmung, dass der Konzedent entsprechende Rahmenbedingungen in der Konzession festsetze.
Aus der Tatsache, dass das Objektblatt Flughafen Zürich des SIL noch aussteht, kann jedoch nicht geschlossen werden, dass in der Konzessionsverfügung selbst flugbetriebliche Rahmenbedingungen festgelegt werden müssten:
6.1.1 Art. 36c Abs. 2 LFG umschreibt nicht den Inhalt der Betriebskonzession, sondern den Inhalt des Betriebsreglementes bzw. die Voraussetzungen, unter denen dieses genehmigt werden kann. Danach sind bei der Ausgestaltung des Betriebsreglementes "die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, in der Konzession ... sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen" zu berücksichtigen. Von diesen drei rechtlichen Instrumenten hat nach den Umschreibungen in Gesetz und Verordnung nur der SIL zwingend Vorgaben und Rahmenbedingungen zum Betrieb der fraglichen Infrastruktur zu enthalten (vgl. Art. 3a Abs. 2 VIL). Art. 36a LFG sieht, wie oben (E. 5.1) erwähnt, für die Betriebskonzession nichts Derartiges vor. Und die Plangenehmigung als Bewilligung für die Errichtung oder Änderung von Flugplatzanlagen legt nach geltendem Recht in aller Regel keine Grundsätze für den Flugbetrieb fest; bedingt die Änderung von Flugplatzanlagen auch betriebliche Änderungen, so sind diese ins Betriebsreglement aufzunehmen (vgl. Art. 36c Abs. 4 LFG; BGE 126 II 522 nicht publ. E. 11). Art. 36c Abs. 2 LFG ist daher so zu verstehen, dass im Betriebsreglement allfällige in der Betriebskonzession und in der Plangenehmigung enthaltene - betriebliche oder
nichtbetriebliche - Vorgaben und Rahmenbedingungen umzusetzen seien. Dagegen lässt sich aus dieser Bestimmung kein Anspruch Dritter darauf herleiten, dass im Falle eines noch ausstehenden SIL-Objektblattes in der Betriebskonzession selbst derart konkrete Angaben über den künftigen Flugbetrieb und insbesondere die An- und Abflugverfahren gemacht werden müssten, dass ein Rechtsschutzinteresse der betroffenen Anwohner und Gemeinwesen zu bejahen wäre.
6.1.2 Es ist den Beschwerdeführern darin zuzustimmen, dass den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes, das eine Abstimmung aller raumwirksamen Tätigkeiten und eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Besiedlungsordnung anstrebt, am besten entsprochen werden könnte, wenn zunächst die Konzepte und Sachpläne des Bundes gemeinsam mit den Richtplänen der Kantone erarbeitet und erst danach die raumwirksamen Tätigkeiten aufgenommen bzw. die geplanten Infrastrukturanlagen erstellt und in Betrieb genommen werden könnten (vgl. insbesondere Art. 1, 6 und 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]). Nun besteht der Flughafen Zürich-Kloten seit über fünfzig Jahren und und sind die fraglichen Planungspflichten erst lange nach dessen Inbetriebnahme in die Bundesgesetzgebung aufgenom-

men worden. Die Planung läuft daher aus dieser Sicht den Gegebenheiten unvermeidlicherweise hinterher. Im Hinblick auf die Erneuerung der Betriebskonzessionen und die damit verbundene Überprüfung des Betriebsreglementes ist tatsächlich bedauerlich, dass heute die Objektblätter des SIL für die Landesflughäfen mit den betrieblichen Rahmenbedingungen noch immer fehlen. Dies kann jedoch entgegen der Meinung der Beschwerdeführenden nicht zur Folge haben, dass das Konzessionserteilungsverfahren die Funktion des Sachplanungsverfahrens übernehmen müsste. Die im Objektblatt für die einzelnen Anlagen noch festzulegenden Rahmenbedingungen werden sich, da die netzspezifische Stellung und gewisse Erschliessungsgrundsätze für die Landesflughäfen im Teil III des SIL bereits umschrieben sind (III B1-B7 - 2), im Wesentlichen auf die An- und Abflugverfahren und deren Auswirkungen auf die Umwelt konzentrieren. Nach dem heutigen System des Luftfahrtrechts sind aber diese Fragen, wie bereits einlässlich dargelegt, im Betriebsreglement und dem betreffenden Genehmigungsverfahren zu regeln. Die flugbetrieblichen Belange sind daher, soweit sie nicht schon im Luftfahrtrecht geordnet sind, mit oder ohne Vorgaben des SIL im Rahmen des Betriebsreglementes festzulegen und können von den Betroffenen im Genehmigungs- und anschliessenden Rechtsmittelverfahren angefochten werden. Das Betriebsreglement ist denn auch das Instrument, das - gleich wie der SIL (vgl. SIL I - 5 zur "rollenden Planung") - bei Veränderung der Verhältnisse und Bedürfnisse zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen ist (Art. 36d LFG, Art. 14 Abs. 2 und Art. 26 VIL), während die Betriebskonzession lediglich übertragen, erneuert oder entzogen werden kann (Art. 36a Abs. 3 LFG, Art. 14 bis 16 VIL).

6.1.3 Dass das Fehlen des Objektblattes SIL für den Flughafen Zürich zu einer Einschränkung der Rechtsmittelmöglichkeiten führen würde, machen die Beschwerdeführer selbst nicht geltend. Die Sachpläne des Bundes werden zwar sowohl in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden wie auch unter Mitwirkung der Bevölkerung erstellt (vgl. Art. 4 Abs. 2 RPG, Art. 17 bis 19 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1]), doch mündet dieses Anhörungsverfahren nicht in ein Rechtsmittelverfahren. Die Sachpläne sind einzig für die Behörden sowie für die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betrauten Personen und Organisationen, nicht dagegen für Private rechtlich verbindlich (Art. 22 RPV). Läge somit das Objektblatt für den Flughafen Zürich mit flugbetrieblichen Rahmenbedingungen bereits vor, so würde dies nichts daran ändern, dass sich die Anwohner gegen diese Vorgaben nur insofern im Einsprache- und Rechtsmittelverfahren zur Wehr setzen könnten, als sie im - anfechtbaren - Betriebsreglement umgesetzt werden.

6.2 In der Beschwerde wird weiter beanstandet, dass zur Bestimmung des (nötigen) Konzessionsinhalts einzig das Luftfahrtrecht beigezogen und der Blick auf die übrige Verfassungsordnung, insbesondere auf die Zielsetzungen von Art. 73 bis 75 BV, vernachlässigt worden sei. Diese Rüge erweist sich sofort als unbegründet, schliesst doch das eidgenössische Luftfahrtrecht die Anwendung des übrigen Bundesverfassungsrechts und insbesondere die Berücksichtigung der umweltschutzrechtlichen Prinzipien keineswegs aus. Die Geltung und Einhaltung der umweltschutzrechtlichen Vorschriften werden in gewissen luftfahrtrechtlichen Bestimmungen sogar ausdrücklich vorausgesetzt (vgl. etwa Art. 42 Abs. 5 LFG, Art. 25 Abs. 1 lit. c VIL).

6.3 Die Beschwerdeführenden stellen zwischen der Rentabilität des Flughafens und dem Umfang der Lärmsanierung eine Beziehung her, welche zur Folge haben müsse, dass in der Betriebskonzession selbst ein Flugbewegungsplafond verankert werde; andernfalls könnte die Sanierung - worunter die Beschwerdeführer betriebliche Einschränkungen verstehen - den Rentabilitätsbestrebungen zum Opfer fallen. Dieser Schluss kann jedoch nicht gezogen werden. Zur Frage, wann und in welchem Rahmen die Notwendigkeit allfälliger weiterer Einschränkungen des Flugbetriebs zu prüfen sei, hat sich das Bundesgericht bereits im Baukonzessionsverfahren für das Dock Midfield geäussert. In BGE 126 II 522 E. 40 S. 572 wird dazu ausgeführt, dass das Konzept zum Schutz der Flughafenregion vor übermässiger Lärmbelastung erneut zu überprüfen sei, falls das An- und Abflugsystem unter der Herrschaft der neuen Betriebskonzession erheblich geändert werden müsse. Das Übergangsrecht (Art. 74a VIL) sehe denn auch eine entsprechende Umweltverträglichkeitsprüfung ausdrücklich vor. Über die Frage, ob die von den Anwohnern verlangte zusätzliche Beschränkung des Nachtflugbetriebs angeordnet werden müsse, sei zu entscheiden, wenn auch das dannzumalige An- und Abflugverfahren festgelegt sein werde. Das Gleiche gelte für die geforderten Verkehrseinschränkungen während der Tagesstunden sowie für die Begehren um Einräumung von "Ruhefenstern", von Pegelbegrenzungen für Einzelüberflüge und um die Erhöhung des Nachtlärmzuschlags. Ob solche Vorkehren umweltrechtlich geboten seien, werde erst beurteilt werden können, wenn alle Daten des künftigen Flugbetriebs bekannt seien. In welchem Masse und zu welcher Tages- oder Nachtzeit die durch den Erweiterungsbau gewonnene Kapazität des Flughafens genutzt werden dürfe, werde daher endgültig erst mit der Genehmigung des Betriebsreglementes bestimmt (keine

Hervorhebung im Original). - Das Gesagte gilt auch heute noch. Über die Erforderlichkeit der Festsetzung eines Flugbewegungsplafonds ist daher nicht im Konzessionserteilungsverfahren, sondern bei der umfassenden Überprüfung des Betriebsreglements zu befinden. Eine andere, hier nicht zu untersuchende Frage ist, ob das Betriebsreglement am 31. Mai 2001 auch ohne die in Art. 74a Abs. 2 VIL verlangte Überprüfung habe genehmigt werden dürfen; diese Frage bildet Gegenstand des hängigen Beschwerdeverfahrens gegen die Genehmigung des Betriebsreglements.
Soweit die Beschwerdeführenden im gleichen Zusammenhang auf die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen hinweisen und eine Verfahrenskoordination fordern, ist nicht ersichtlich, inwiefern die umfassende Regelung des Flugbetriebs ausschliesslich im Rahmen des Betriebsreglementes mit den Grundsätzen koordinierten Vorgehens unvereinbar wäre. Vielmehr ist durch die im revidierten Luftfahrtrecht vorgenommene Abgrenzung der Funktionen und Inhalte von Betriebskonzession und Betriebsreglement der Abstimmungsbedarf kleiner geworden.
6.4 Die Rekurskommission UVEK hat im angefochtenen Entscheid festgestellt, die Betriebskonzession begründe hinsichtlich Betriebsumfang, -konzept und -abwicklung keine wohlerworbenen Rechte, und hat damit die Einwendungen der Beschwerdeführer, im Betriebsreglementsverfahren könnten nur noch kosmetische Massnahmen getroffen und keine substanziellen Betriebsbeschränkungen mehr angeordnet werden, zurückgewiesen. Es trifft daher nicht zu, dass sich die Vorinstanz mit den Vorbringen der Beschwerdeführer über Eingriffe in wohlerworbene Rechte nicht befasst hätte. Dass hinsichtlich der Ausgestaltung des Flugbetriebs noch erhebliche umweltschutzbedingte Korrekturen möglich sein müssen, ergibt sich auch aus der bereits wiedergegebenen Erwägung 40 in BGE 126 II 522.
6.5 Es bleibt somit dabei, dass die Rekurskommission UVEK zu Recht festgehalten hat, dass die Betriebskonzession keine (flug-) betrieblichen Rahmenbedingungen enthalten müsse und daher im Konzessionserteilungsverfahren keine sich auf die Auswirkungen des Flughafenbetriebes beziehenden Rügen erhoben werden können. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Anwohner und der Gemeinden erweisen sich in der Sache als unbegründet.
7.
Die beschwerdeführenden Organisationen und Privaten verlangen schliesslich, dass der vorinstanzliche Kosten- und Entschädigungsentscheid auch im Falle ihres Unterliegens aufzuheben sei. Die beschwerdeführenden Gemeinden, die von der Kostenpflicht ausgenommen worden sind, stellen den Antrag, die im angefochtenen Entscheid festgesetzte Parteientschädigung sei nicht den Beschwerdeführenden aufzuerlegen. Die Befreiung von Gerichts- und Parteikosten sei anzuordnen, weil das Bundesgericht die Beschwerdeführenden in Erwägung 40 des Baukonzessionsentscheides Dock Midfield (BGE 126 II 522) geradezu zur Beschwerdeführung in Sachen Betriebskonzession aufgefordert habe. Auch das Vorgehen des Konzedenten bei der Eröffnung der Betriebskonzession habe keine drohende Nichteintretensfalle erahnen lassen.
Die Lektüre der bereits zitierten Passagen von E. 40 des Baukonzessionsentscheids Dock Midfield (s. oben E. 6.3) genügt, um festzustellen, dass das Bundesgericht den vom Fluglärm Betroffenen in keiner Weise zugesichert hat, dass sie ihre Anliegen dereinst im Konzessionserteilungsverfahren verfechten könnten. Dagegen trifft zu, dass der Text der Publikation des Konzessionsgesuchs im Bundesblatt (BBl 2001 S. 1114) den Eindruck erweckt, die vom Flughafenbetrieb Betroffenen könnten in diesem Verfahren Einsprache und anschliessend allenfalls Beschwerde erheben. Die Rekurskommission UVEK hat diesem Umstand durch erhebliche Herabsetzung der Verfahrenskosten Rechnung getragen und die Anträge auf vollständigen Erlass der Verfahrenskosten abgewiesen. Die Beschwerdeführer bzw. Beschwerdeführergruppen sind im Übrigen verpflichtet worden, die von der Flughafen Zürich AG ausgewiesenen Parteikosten zu vergüten. Dass diese Kosten- und Entschädigungsregelung im Lichte von Art. 63 und 64 VwVG oder der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren vom 10. September 1969 (SR 172.041.0) bundesrechtswidrig wäre, bringen die Beschwerdeführer selbst nicht vor. Das Bundesgericht, das im vorliegenden Verfahren nicht zur Überprüfung der Angemessenheit befugt ist (vgl. Art. 104 lit. c OG), hat daher keinen Grund, die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens neu festzusetzen.
8.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden der beschwerdeführenden Gemeinden und Privaten sind nach dem Gesagten vollständig abzuweisen. Die Beschwerden der beiden gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen sind abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.
Es besteht kein Anlass, im bundesgerichtlichen Verfahren von der üblichen Regelung der Kosten- und Ent-

schädigungsfolgen gemäss dem Unterliegen bzw. Obsiegen der Parteien abzuweichen (vgl. Art. 156 Abs. 1 und Art. 159 Abs. 1 OG). Die Beschwerdeführer können sich nach dem bundesgerichtlichen Urteil vom 19. August 2002 (1A.72/2002) und der angefochtenen Entscheidung der Rekurskommission UVEK nicht mehr darauf berufen, dass sie nicht mit ihrem Ausschluss aus dem Konzessionserteilungsverfahren hätten rechnen müssen. Den beschwerdeführenden Gemeinden sind allerdings in Anwendung von Art. 156 Abs. 2 OG gemäss bisheriger Praxis in den Flughafenverfahren keine Gerichtskosten aufzuerlegen, obschon sie neben den öffentlichen wohl auch eigene Vermögens-Interessen verfolgen. Dagegen sind den beschwerdeführenden gesamtschweizerischen Organisationen gleich wie den Privaten Verfahrenskosten zu überbinden, da sie ausserhalb des ihnen vom Bundesgesetzgeber in Art. 55 USG gesteckten Rahmens Beschwerde führen. Sämtliche Beschwerdeführer sind zu verpflichten, der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Gemeinde Regensdorf (1A.64/2003), des Schutzverbandes der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (SBFZ) und den mitbeteiligten Gemeinden (1A.65/2003), der Stadt Dübendorf und den mitbeteiligten Gemeinden (1A.66/2003), der Gemeinde Bassersdorf und den mitbeteiligten Gemeinden (1A.67/2003) sowie des HEV Dübendorf & Oberes Glattal und der mitbeteiligten Privaten (1A.69/2003) werden abgewiesen.

2.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde des VCS Schweiz und des WWF Schweiz (1A.68/2003) wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 6'000.– wird dem HEV Dübendorf & Oberes Glattal und den Mitbeteiligten (1A.69/2003) sowie den gemeinsam Beschwerde führenden VCS Schweiz und WWF Schweiz (1A.68/2003) je zur Hälfte auferlegt.

4.
Die Gemeinde Regensdorf (1A.64/2003), der Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich und die mitbeteiligten Gemeinden (1A.65/2003), die Stadt Dübendorf und die mitbeteiligten Gemeinden (1A.66/2003), die Gemeinde Bassersdorf und die mitbeteiligten Gemeinden (1A.67/2003), der VCS Schweiz und der mitbeteiligte WWF Schweiz (1A.68/2003) sowie der HEV Dübendorf & Oberes Glattal und die mitbeteiligten Privaten (1A.69/2003) haben der Flughafen Zürich AG für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von je Fr. 500.– (insgesamt Fr. 3'000.–) zu bezahlen.

5.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), vertreten durch das Generalsekretariat, und der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 8. Juli 2003

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: