Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-322/2009, A-4745/2010

Urteil vom 14. Juni 2011

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richter Christoph Bandli,
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

Parteien

Flughafen Zürich AG, Postfach, 8058 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Stefan Vogel und Rechtsanwältin Mirella Cartillone, Flughafen Zürich AG, Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK,
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Plangenehmigung (Neubau einer Toranlage mit Kontrollstelle).

Sachverhalt:

A.
Mit Verfügung vom 5. Dezember 2008 genehmigte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (nachfolgend: UVEK) das Vorhaben der Unique (heute: Flughafen Zürich AG) betreffend den Neubau der Toranlage 130 unter anderem mit Kontroll- und Mannschaftsgebäude für Fahrzeug- und Personenkontrollen sowie überdachte Schleusen wie auch eine Verlegung des Flughafenzaunes und von 293 Mitarbeiter- und Besucherparkplätzen auf die Landseite des Flughafenzauns, davon 245 zwischen dem Betriebsgelände der Betankungsgesellschaften bzw. dem Tor 130 und dem Flughafengefängnis, 29 an der Rohrstrasse entlang der Glatt und 19 im Bereich der neuen Toranlage. Hinsichtlich des Naturschutzes ordnete es in Ziff. 2.11 des Dispositivs folgende Auflagen an:

> "2.11.1 Die Dachflächen sind extensiv zu begrünen.
>
> 2.11.2 Unique ist verpflichtet, das Flächenpoolprojekt zusammen mit dem ALN/Fachstelle Naturschutz und dem Amt für Verkehr voranzutreiben.
>
> 2.11.3 25 Prozent der durch die Parkplatzzufahrten neu versiegelten Flächen sowie die durch die Parkplätze entlang der Glatt beanspruchte Fläche in den Ökoflächenpool einzubringen und gemäss den noch festzulegenden Bestimmungen des Flächenpoolprojekts adäquat zu kompensieren."

B.
Gegen diese Verfügung erhebt die Flughafen Zürich AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 15. Januar 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt die vollumfängliche Aufhebung der Ziff. 2.11.2 und 2.11.3 des Dispositivs, eventualiter die Aufhebung von Ziff. 2.11.2 sowie der Verpflichtung zur Einbringung in den Ökoflächenpool gemäss Ziff. 2.11.3. In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellt sie den Antrag, der Beschwerde hinsichtlich der Verfügungsteile, die nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildeten, die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Zur Begründung führt sie aus, die Auflagen beruhten auf inhaltlich falschen Überlegungen des UVEK. Dieses unterstelle den beteiligten Ämtern (Bundesamt für Umwelt [BAFU] sowie Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich [ALN]) Äusserungen, welche sie so nie getätigt hätten. Die betroffenen Flächen seien nicht schutzwürdig und die Anordnung einer Ersatzmassnahme gemäss Art. 18 Abs. 1ter des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz

(NHG, SR 451) sei folglich nicht angezeigt. Aber selbst wenn dem so wäre, wären die Auflagen zumindest insoweit aufzuheben, als sie die Ersatzmassnahme zwingend an die Initiierung eines Ökoflächenpools anknüpften, fehle doch hierfür eine zureichende gesetzliche Grundlage und sei noch völlig offen, ob ein solcher überhaupt verwirklicht werden könne.

C.
Mit Zwischenverfügung vom 20. Januar 2009 trat das Bundesverwaltungsgericht auf den Antrag der Beschwerdeführerin auf Entzug der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerde mit der Begründung nicht ein, der Eintritt der formellen Rechtskraft der Verfügung vom 5. Dezember 2008 werde bereits von Gesetzes wegen nicht gehemmt, soweit diese nicht angefochten worden sei.

D.
Mit Zwischenverfügung vom 19. März 2009 wurden der Kanton Zürich, vertreten durch die Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Verkehr (AfV), sowie die Stadt Kloten, vertreten durch die Baupolizei, zum Beschwerdeverfahren beigeladen.

E.
Auf entsprechenden Antrag des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) hin und mit Zustimmung der Beschwerdeführerin sistierte das Bundesverwaltungsgericht am 14. April 2009 das Verfahren zwecks Prüfung einer allfälligen Wiedererwägung der angefochtenen Auflagen durch die Vorinstanz bis am 30. September 2009. Die Sistierung wurde in der Folge wiederholt, letztmals bis am 30. Mai 2010, verlängert.

F.
Mit Verfügung vom 28. Mai 2010 zog die Vorinstanz ihre Verfügung vom 5. Dezember 2008 hinsichtlich der Auflagen zum Naturschutz wie folgt in Wiedererwägung:

> "1.1 Die Auflage 2.11.2 wird aufgehoben.
>
> 1.2 Die Auflage 2.11.3 wird neu zu 2.11.2 und lautet:
>
> Die Parkplätze entlang der Glatt sowie die Parkplätze zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis sind zu 25 % der Gesamtfläche ersatzpflichtig. Der angemessene Ersatz ist im Rahmen des Ökoflächenpool-Projekts und gemäss den dabei noch festzulegenden Bestimmungen zu leisten.
>
> Sollten die Arbeiten dazu – wider Erwarten – scheitern, hat der angemessene Ersatz durch die ökologische Aufwertung der

> Restflächen und/oder angrenzender Gebiete zu erfolgen. Die Flughafen Zürich AG hat diesfalls in Zusammenarbeit mit der kantonalen Fachstelle Naturschutz ein Massnahmenkonzept zu erarbeiten und dem BAFU innert Jahresfrist nach Scheitern der Arbeiten am Ökoflächenpool-Projekt zur Beurteilung vorzulegen. Die Flughafen Zürich AG hat die Massnahmen innert Jahresfrist nach der Beurteilung des Konzepts durch das BAFU umzusetzen und zu dokumentieren. Der Bericht über die Umsetzung ist dem BAZL zu Handen des BAFU einzureichen."

Mit dieser Neuformulierung werde ihrer Auffassung nach den Anliegen ihrer Fachämter (BAFU und Bundesamt für Zivilluftfahrt [BAZL]) korrekt Rechnung getragen. Auf ökologische Ersatzmassnahmen könne nicht verzichtet werden, da die zuständigen Stellen von Bund und Kanton die Schutzwürdigkeit der betroffenen Flächen klar bejaht hätten.

G.
Mit Schreiben vom 24. Juni 2010 hält die Beschwerdeführerin, was die ihr auferlegte Ersatzpflicht gemäss Ziff. 2.11.3 der Auflagen der Verfügung vom 5. Dezember 2008 anbelangt, (inhaltlich) an ihrer Beschwerde vom 15. Januar 2009 vollumfänglich fest; einzig mit einer Teilabschreibung des Beschwerdeverfahrens hinsichtlich der aufgehobenen Ziff. 2.11.2 könne sie sich einverstanden erklären. Die Wiedererwägung von Ziff. 2.11.3 führe in materieller Hinsicht sogar zu einer reformatio in peius, sei doch die Formulierung "der durch die Parkplatzzufahrten neu versiegelten Flächen" von der Vorinstanz aus unerfindlichen Gründen fallengelassen worden, so dass auch die mit Rasengittersteinen belegten Parkflächen neu ausgleichspflichtig würden und die Ersatzpflicht statt 882 m^2 nun 1'549 m^2 betrage.

H.
Die Beschwerdeführerin erhebt am 30. Juni 2010 gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 28. Mai 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die Nichtigkeit von Ziff. 1.2 des Dispositivs festzustellen, eventualiter diese Ziffer vollumfänglich aufzuheben. In prozessualer Hinsicht ersucht sie um Vereinigung des von ihr neu eingeleiteten Beschwerdeverfahrens mit dem Beschwerdeverfahren A-322/2009.

Es sei der Vorinstanz grundsätzlich verwehrt, im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens eine Wiedererwägungsverfügung zu erlassen, welche die Beschwerdeführerin – wie vorliegend geschehen – gegenüber der ursprünglich angefochtenen Verfügung schlechter stelle. Die

Verfügung vom 28. Mai 2010 sei daher mangels Zuständigkeit der Vorinstanz als nichtig zu erklären bzw. lediglich als Antrag an das Bundesverwaltungsgericht zu verstehen, in diesem Sinn zu entscheiden. Dessen ungeachtet hätte die Vorinstanz ihr vorgängig die Absicht, Ziff. 2.11.3 der Auflagen der Verfügung vom 5. Dezember 2008 zu ihren Ungunsten abzuändern, zur Kenntnis bringen und ihr im Rahmen ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör Gelegenheit zur Gegenäusserung einräumen müssen.

Die Fläche entlang der Glatt umfasse einen kleinen, schmalen Landstreifen, der durch einen Weg vom Glattufer getrennt sei, diejenige zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis habe vormals aus einer Kiesfläche und einer nicht weiter schützenswerten, durch einen Fahrweg unterteilten Wiese bestanden. Schon angesichts ihrer Grösse und Lage sei nicht ersichtlich, inwiefern diesen Flächen eine ausgleichende Funktion für den Naturhaushalt zukommen solle. Das von ihr nachträglich in Auftrag gegebene Gutachten der planikum GmbH vom 23. Juli 2009 habe in glaubwürdiger, schlüssiger und nachvollziehbarer Art und Weise aufgezeigt, dass es sich bei den Restbeständen der streitbetroffenen Grünflächen um artenarme Fromentalwiesen handle, welche – mangels Auflistung im Anhang 1 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV, SR 451.1) – grundsätzlich keine schützenswerten Lebensräume gemäss Art. 18 NHG i.V.m. Art. 14 NHV darstellten; auch eine untypischerweise speziell artenreiche Ausprägung einer Fromentalwiese (welche eine Ausnahme vom vorerwähnten Grundsatz begründete) sei nicht festgestellt worden. Weder dem BAFU und dem ALN noch dem kantonalen Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV) sei es gelungen, dieses Gutachten zu widerlegen; vielmehr hätten sie bloss unbestimmte, nicht näher belegte Vermutungen angestellt.

Die (rechtliche) Beurteilung der erhöhten Schutzwürdigkeit eines Lebensraumes habe einzig nach qualitativen Kriterien zu erfolgen. Massstab dafür bilde insbesondere Art. 14 Abs. 3 NHV, wobei hauptsächlich die gemäss Anhang 1 der NHV aufgeführten ökologischen Lebensraumtypen, die geschützten Pflanzen und Tiere der Anhänge 2 bis 4 der NHV, die vom BUWAL (recte: BAFU) erlassenen bzw. anerkannten Roten Listen gefährdeter oder seltener Pflanzen- und Tierarten und die Grösse und Vernetzung (Umgebungsqualität) eines Lebensraumes sowie seine Bedeutung für seltene Arten massgebend seien. Die vorliegend zu beurteilenden Flächen würden diesen Anforderungen jedoch – entgegen der Auffassung des ALN und des BAFU – nicht genügen, weshalb auch

nicht von einem schutzwürdigen Biotop im Sinn von Art. 18 Abs. 1bis NHG gesprochen werden könne. Fehle diese Schutzwürdigkeit, lasse sich auch eine Ersatzmassnahme nicht rechtfertigen. Zudem stehe die angefochtene Auflage in keinem vernünftigen Verhältnis zum ökologischen Wert der betroffenen Flächen und verstosse demnach gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip.

I.
Mit Zwischenverfügung vom 22. Juli 2010 vereinigte das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeverfahren A-322/2009 und A-4745/2010 und führte sie fortan unter der Geschäftsnummer A-322/2009 weiter.

J.
In ihrer Vernehmlassung vom 6. August 2010 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde vom 30. Juni 2010. Sie gehe davon aus, dass mit ihrer Wiedererwägungsverfügung vom 28. Mai 2010 sowohl die in der Verfügung vom 5. Dezember 2008 angeordneten Auflagen (Ziff. 2.11.2 und 2.11.3) als auch die dagegen gerichtete Beschwerde vom 15. Januar 2009 gegenstandslos geworden seien. Die Beschwerdeführerin habe sich zu den Stellungnahmen der Fachstellen – darunter dem vom BAFU am 17. November 2009 formulierten neuen Wortlaut der Auflage – vorgängig äussern können. Was die von der Beschwerdeführerin beanstandete Schutzwürdigkeit der betroffenen Grünflächen und die damit verbundene Ersatzpflicht sowie der Vorwurf der reformatio in peius anbelange, verweise sie auf (die noch ausstehende) Stellungnahme des BAFU.

K.
Mit Schreiben vom 11. August 2010 unterstützt die Stadt Kloten weiterhin den Antrag des ALN, welcher in Ziff. 2.11.3 der Auflagen der Plangenehmigungsverfügung vom 5. Dezember 2008 eingeflossen sei.

L.
In seiner Stellungnahme vom 26. August 2010 beantragt der Kanton Zürich unter Verweis auf die Einschätzung des ALN vom 13. August 2010, die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, für die gesamten strittigen Flächen, für welche keine rechtskräftige Baubewilligung vor der Plangenehmigung vom 5. Dezember 2008 vorgelegen habe, einen Kompensationsfaktor von 25 % beizubehalten und die Ersatzbiotope in Übereinkunft mit der kantonalen Fachstelle Naturschutz innerhalb zweier

Jahre zu erstellen bzw. die Realisierung in einem Ökoflächenpool zu sichern.

Das ALN führt in seinem Amtsbericht vom 13. August 2010 aus, das Gutachten der planikum GmbH sei ungenügend, habe diese doch nur (noch) eine sehr geringe Fläche beurteilen können, ihre Einschätzung anscheinend nur zu einem Zeitpunkt vorgenommen, die Standortverhältnisse nicht ausreichend erhoben und die Aussagekraft ihrer Erhebung nicht weiter abgewogen. Zudem habe die Vegetationskarte 1997 das Areal an der Glatt als wechselfeuchte Glatthaferwiese ausgewiesen und eine am 6. August 2010 erfolgte Begehung der Restfläche an der Glatt Indikatorarten für schutzwürdige Lebensräume ergeben. Bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit einer Fläche dürfe nicht nur auf das Vorhandensein geschützter Arten auf dieser selber abgestellt werden, sondern es müsse auch ihre ökologische Vernetzungsfunktion für gefährdete Arten der angrenzenden Lebensräume beachtet werden. Die Fläche an der Glatt üb(t)e eine solche Funktion für eine Reihe von geschützten, schutzwürdigen und seltenen Tier- und Pflanzenarten in der Umgebung aus. Hinsichtlich der (ihm nicht zugänglichen) Fläche zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis bestünde zwar seines Wissens keine frühere Lebensraumkartierung; Luftbilder und Aussagen von Gebietskennern wiesen aber auf artenreiche Wiesen und schutzwürdige Biotope hin, welche ebenfalls eine Trittsteinfunktion für geschützte, schutzwürdige und seltene, auf den extensiv genutzten offenen Flächen des Flughafens vorkommende Arten aufwiesen bzw. aufgewiesen hätten.

M.
In seiner Stellungnahme vom 10. September 2010 erachtet das BAFU die in der Wiedererwägungsverfügung vom 28. Mai 2010 angeordnete Ersatzmassnahme als unerlässlich. Könne dieser aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht entsprochen werden, sei (zumindest) die Auflage in Ziff. 2.11.3 des Dispositivs der Plangenehmigungsverfügung vom 5. Dezember 2008 zu bestätigen.

Entgegen dem Gutachten der planikum GmbH und der Auffassung der Beschwerdeführerin handle es sich bei den beeinträchtigten Flächen um schutzwürdige Lebensräume nach Art. 18 Abs. 1bis NHG bzw. Art. 14 Abs. 3 NHV: Aufgrund der Stellungnahmen der kantonalen Behörden sei nämlich davon auszugehen, dass diese weitaus artenreicher und qualitativ wertvoller gewesen seien als wie von der Gutachterin angenommen. Die Fläche entlang der Glatt sei in der Vegetationskarte

2002 als feuchte Glatthaferwiese aufgeführt und anlässlich der Begehung des Kantons vom 6. August 2010 seien dort Kennarten für feuchte bis wechselfeuchte Standorte, so unter anderem Sanguisorba officinalis, festgestellt worden. Diese seien Kennarten des schutzwürdigen Molinions (Pfeifengraswiese), gehörten zum in Anhang 1 der NHV aufgeführten Lebensraumtypen "Uferbereiche, Verlandungsgesellschaften und Flachmoore" und gälten folglich gemäss Art. 14 Abs. 3 Bst. a NHV als schützenswert. Die Fläche zwischen dem Tor 130 und dem Flughafengefängnis sei selbst gemäss dem Gutachten aufgrund einer Luftbildanalyse als eine der artenreicheren Fromentalwiesen des Flughafenareals beurteilt worden. Es könne daher als erwiesen gelten, dass dieser ursprünglich – wie auch der kleinen Kiesfläche (Ruderalflur) – eine nicht zu vernachlässigende Schutzwürdigkeit aufgrund der ausgleichenden Funktion im Naturhaushalt im Sinn von Art. 14 Abs. 6 Bst. b NHV zugekommen sei. Zudem kämen beiden Flächen Vernetzungsfunktionen im Sinn von Art. 14 Abs. 3 Bst. e NHV zu.

Da die ursprüngliche Bemessung des Ersatzes in der Verfügung vom 5. Dezember 2008 unpräzis formuliert gewesen sei, habe im Rahmen der Wiedererwägungsverfügung vom 28. Mai 2010 eine Verdeutlichung erfolgen müssen. Mit der Auflage, dass insgesamt 25 % der durch das Projekt benötigten Gesamtfläche zu ersetzen sei, habe aus ihrer Sicht eine bestmögliche Annäherung an die effektiv notwendige und als angemessen zu erachtende Ersatzpflicht nach Art. 18 Abs. 1ter NHG stattgefunden.

N.

Mit Replik vom 5. November 2010 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und insbesondere am Gutachten der planikum GmbH vom 23. Juli 2009 fest. Die Begehung des ALN vom 6. August 2010 könne keine Angaben zum für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit massgebenden Zustand der streitgegenständlichen Flächen im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Auflage (5. Dezember 2008) liefern; zudem sei völlig unklar, welche "Restfläche an der Glatt" besichtigt worden sei. Die vom ALN eingereichte "Liste seltener und gefährdeter Blütenpflanzen und Tierarten mit Bedarf an Trittsteinen / Vernetzung Feuchtgebiete in der Flughafenregion" belege in keiner Weise, dass die aufgeführten Pflanzen- und Tierarten auf den betroffenen Flächen tatsächlich vorgekommen seien.

Sowohl in der Vegetationskarte aus dem Jahre 1997 als auch in derjenigen aus dem Jahre 2002 sei die Fläche entlang der Glatt als

wechselfeuchte Glatthaferwiese (sog. Arrhenatherion) kartiert, welche grundsätzlich gemäss Anhang 1 der NHV als nicht schutzwürdiger Lebensraumtyp gelte. Entgegen der Auffassung des ALN könne auch nicht von einer vorbestehenden, gemäss Anhang 1 der NHV prinzipiell schutzwürdigen Pfeifengraswiese (sog. Molinion) ausgegangen werden: Die von ihm aufgeführten Pflanzenarten seien nämlich keine Kennarten dieses schützenswerten Lebensraumtypes. Lediglich Sanguisorba officinalis gelte als eine für die Pfeifengraswiese typische bzw. häufig vorkommende Art, weise aber – mangels enger Standortgebundenheit – keine Kennarteneigenschaft auf und zähle auch nicht zu den gefährdeten Arten der Roten Listen oder geschützten Pflanzen gemäss Anhang 2 bis 4 der NHV. Die von den Fachstellen angesprochene Vernetzungsfunktion bedinge, dass die betreffende Fläche von geschützten bzw. gefährdeten Arten überhaupt als Lebensraum genutzt werde und angrenzende Lebensräume miteinander vernetze. Bei der vom Kanton eingereichten "Liste seltener und gefährdeter Blütenpflanzen und Tierarten" handle es sich aber lediglich um eine allgemeine Aufzählung von Arten, welche in Feuchtgebieten der Umgebung (zu welchen die streitgegenständliche Fläche nicht gehöre) anzutreffen seien. Was schliesslich die Fläche zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis anbelange, hätten die Fachstellen keinerlei Anhaltspunkte genannt, weshalb und inwiefern dieser – wie von ihnen behauptet – eine ausgleichende Funktion für den Naturhaushalt zukommen solle.

O.

In seiner Eingabe vom 6. Dezember 2010 verweist der Kanton Zürich auf den ergänzenden Fachbericht des ALN vom 2. Dezember 2010. Darin führt dieses aus, es sei davon ausgegangen, mit der Beschwerdeführerin anfangs November 2008 eine einvernehmliche Lösung über die Leistung eines pauschalen ökologischen Ersatzes erzielt zu haben, und habe daher darauf verzichtet, von dieser eine detaillierte Untersuchung der betroffenen Grünflächen zu verlangen. Anlässlich der Begehung vom 6. August 2010 seien zwar auf der Fläche entlang der Glatt keine gefährdeten Arten mehr festgestellt worden. Die erfassten und mit beiliegender Liste dokumentierten Indikatorarten zeigten jedoch nach wie vor eindeutig auf, dass ein schutzwürdiger Lebensraum mit feuchtgebietstypischen Arten des Glattufers und angrenzender Feucht- und Riedwiesen vorliege, welcher eine ökologische Vernetzungsfunktion erfülle. Mit grösster Wahrscheinlichkeit habe der ökologische Wert der beurteilten Fläche in den vergangenen Jahren nicht zugenommen, sondern vielmehr (wegen nicht zielgemässer Pflege und baulichen Beanspruchungen) eine Abnahme erfahren. Es könne somit

ausgeschlossen werden, dass sich die Qualität in den letzten Jahren verbessert und anspruchsvollere Indikatorarten eingewandert seien. Die Vernetzungsfunktion sei nur für Arten geprüft worden, die einen Lebensraum in der beurteilten Ausprägung und Lage bei geeigneter Bewirtschaftung nutzen könnten, und es habe in seine "Liste seltener und gefährdeter Blütenpflanzenarten" nur deren vier und lediglich solche aufgenommen, die auch im nahen Umfeld vorkommen würden.

Es habe nicht behauptet, dass es sich bei der Fläche entlang der Glatt um ein Molinietum handle, sondern bloss, dass – wie durch die erfassten Indikatorarten belegt – Arten feuchterer Vegetationseinheiten (z.B. Molinietum) vorhanden seien. Bei vegetationskundlichen Kartierungen seien Übergangseinheiten zwischen zwei oder mehr Assoziationen häufig. Bei der strittigen Fläche liege eine solche Übergangseinheit vor: Sie sei – wie aus den Indikatoreigenschaften unschwer zu erkennen sei – nasser und feuchter als eine Glatthaferwiese und ihre ökologische (Schutz-) Qualität sei höher einzustufen. Was schliesslich die Fläche zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis anbelange, liessen die von der planikum GmbH in ihrem Gutachten beispielhaft aufgeführten Pflanzenarten und der von ihr erwähnte erhöhte Artenreichtum sowie das Luftbild 2006 mit grosser Wahrscheinlichkeit darauf schliessen, dass es sich um wechseltrockene und/oder artenreiche Glatthaferwiesen handle, welche eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllten.

P.
Mit Eingabe vom 9. Dezember 2010 hält die Vorinstanz an der angefochtenen Auflage weiterhin fest. Sie überlasse es der Beurteilung des Gerichts, ob die mit Verfügung vom 28. Mai 2010 erfolgte Neuformulierung eine unerlaubte reformatio in peius darstelle.

Q.
In seiner Stellungnahme vom 9. Dezember 2010 erachtet das BAFU sowohl eigentliche Charakterarten als auch Arten, die in einem Lebensraum häufig auftreten, aber weniger strikt an ein Milieu gebunden seien, als Kennarten eines Lebensraumes. Die vom ALN auf der Fläche entlang der Glatt angetroffene Sanguisorba officinalis gelte folglich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin als Kennart des Molinions und – neben den ebenfalls festgestellten Filipendula ulmaria und Lythrum salicaria – des Filipendulions (Spierstaudenflur), welches ebenfalls zu den schützenswerten Lebensraumtypen gemäss Anhang 1 der NHV gehöre.

R.
In ihren Schlussbemerkungen vom 3. Februar 2011 vertritt die Beschwerdeführerin die Auffassung, das ALN hätte vor Baubeginn (d.h. vor Ende Januar 2009) – falls es dies als notwendig erachtet hätte – noch genügend Zeit gehabt, den Zustand der betroffenen Flächen zu dokumentieren. Es könne nicht angehen, dass sich die Vorinstanz – wie geschehen – erst *nach* Erlass der angefochtenen Auflagen über die Grundlagen derselben vergewissere. Die vom ALN anlässlich seiner Besichtigung vom 6. August 2010 erhobenen Pflanzen seien nicht auf der strittigen (Rest-) Fläche entlang der Glatt sondern auf einer weiter unten gelegenen, mit dieser nicht vergleichbaren Nachbarsfläche entdeckt worden. Dessen ungeachtet liessen die vom ALN dokumentierten "Indikatorarten" keine Rückschlüsse auf die Schutzwürdigkeit der Fläche zu, handle es sich doch bei diesen weder um schutzwürdige/gefährdete Arten noch um typische Kennarten eines geschützten Lebensraumtypes. Die grossräumige Vernetzung des Glattlaufs werde bereits durch den unberührten Uferbereich sichergestellt und durch die Parkplätze entlang der Glatt und zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis nicht tangiert.

S.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und Fachbehörden und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz gemäss Art. 33 oder Art. 34 VGG entschieden hat. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist vorliegend nicht gegeben und das UVEK ist eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 Bst. d VGG. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der am 15. Januar 2009 gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 5. Dezember 2008 (Verfahren A-322/2009) bzw. der am 30. Juni 2010 gegen die Verfügung vom 28. Mai 2010 (Verfahren A-4745/2010) erhobenen Beschwerden zuständig.

2.
Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Verfügungen vom 5. Dezember 2008 bzw. vom 28. Mai 2010 durch die ihr auferlegten Pflichten ohne weiteres beschwerdelegitimiert.

3.
Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist einzutreten.

4.

4.1. Eine Beiladung bezweckt, die Rechtskraft des Urteils auf die beigeladene Person auszudehnen, so dass diese in einem späteren gegen sie gerichteten Prozess das Urteil gegen sich gelten lassen muss. Mit der Beiladung erlangt eine Person Parteistellung, wird aber nicht Haupt-, sondern bloss Nebenpartei; die Beiladung ist jedoch nur dann zulässig, wenn keine selbständige Anfechtung der Verfügung möglich war (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 108 Rz. 3.2; FRANK SEETHALER/KASPAR PLÜSS, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissen-berger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 57 N 17 f.).

4.2. Die Stadt Kloten und der Kanton Zürich haben im Rahmen ihrer Anhörung im vorinstanzlichen Verfahren eigene Anträge gestellt und es wäre ihnen an sich unbenommen gewesen, selbständig Beschwerde gegen die Plangenehmigungsverfügung vom 5. Dezember 2008 zu ergreifen (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. a und Art. 12*c* Abs. 2 NHG in analogiam und e contrario [Gemeinde] bzw. Art. 12*g* Abs. 1 NHG [Kanton]). Es stellt sich daher die Frage, ob sie als Beigeladene (vgl. Zwischenverfügung vom 19. März 2009) oder als Beschwerdegegner zu behandeln sind. Letztlich ist ihre rechtliche Qualifikation jedoch von geringer praktischer Relevanz, gelten doch sowohl Beigeladene als auch Beschwerdegegner als Parteien und können als solche bei Unterliegen grundsätzlich zur Bezahlung von Verfahrens- und Parteikosten verpflichtet werden (Art. 63 Abs. 1 und Art. 64 Abs. 2 VwVG; vgl. hierzu aber auch E. 13 ff. nachfolgend).

5.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtenen Verfügungen auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

6.
Umstritten sind vorliegend einzig noch die von der Vorinstanz im Zusammenhang mit dem Naturschutz und gestützt auf Art. 27*e* Bst. b der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) angeordneten und von der Beschwerdeführerin angefochtenen Ziff. 2.11.2 und 2.11.3 der Auflagen der Verfügung vom 5. Dezember 2008 (vgl. Bst. A). Die Plangenehmigung betreffend den Neubau der Toranlage 130 sowie die Verlegung der Mitarbeiter- und Besucherparkplätze auf die (hier interessierenden) Flächen zwischen dem Betriebsgelände der Betankungsgesellschaften bzw. dem Tor 130 und dem Flughafengefängnis sowie an der Rohrstrasse entlang der Glatt ist in formelle und materielle Rechtskraft erwachsen. Mit Verfügung vom 28. Mai 2010 hat die Vorinstanz die streitbetroffenen Auflagen während hängigem Beschwerdeverfahren in Wiedererwägung gezogen, Ziff. 2.11.2 ersatzlos aufgehoben, die ursprüngliche Ziff. 2.11.3 neu als Ziff. 2.11.2 bezeichnet und inhaltlich umformuliert (vgl. Bst. F).

6.1. Der Erlass einer neuen Verfügung führt nicht von sich aus zur Gegenstandslosigkeit des Beschwerdeverfahrens; eine solche kann nur dann angenommen werden, wenn mit der neu erlassenen Verfügung ein Rechtszustand geschaffen wird, bei welchem ein Rechtsschutzinteresse an einem Beschwerdeentscheid dahinfällt. Wird den Anträgen des Beschwerdeführers nur teilweise entsprochen, kann die ursprüngliche Verfügung nur in diesem Umfang als gegenstandslos abgeschrieben werden; über die nicht erfüllten Rechtsbegehren bleibt der Rechtsstreit aufrechterhalten, so dass die Beschwerdeinstanz über die noch streitigen Punkte materiell entscheiden muss (vgl. Art. 58 Abs. 3 VwVG; ANDREA PFLEIDERER, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 58 N 45 und N 52; AUGUST MÄCHLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 18 zu Art. 58). Die ursprüngliche Ziff. 2.11.2 der Auflagen der Verfügung vom 5. Dezember 2008 hat die Vorinstanz dem Antrag der Beschwerdeführerin folgend aufgehoben. Die Beschwerde vom 15. Januar 2009 ist demnach in diesem Punkt als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Was die Anpassung von Ziff. 2.11.3 (neu: Ziff. 2.11.2)

anbelangt, hat die Vorinstanz an der Pflicht zur Leistung von ökologischen Ersatzmassnahmen festgehalten und diese umfangmässig sogar noch ausgeweitet (vgl. sogleich E. 6.2). In dieser Hinsicht ist folglich die Behandlung der Beschwerde vom 15. Januar 2009 fortzusetzen.

6.2. Die Vorinstanz hat in ihrer Wiedererwägungsverfügung vom 28. Mai 2010 neu als Auflage angeordnet, dass die Beschwerdeführerin "die Parkplätze entlang der Glatt sowie die Parkplätze zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis zu 25 % der Gesamtfläche" zu ersetzen habe, nachdem in der Auflage gemäss Verfügung vom 5. Dezember 2008 noch von einer adäquaten Kompensation von "25 Prozent der durch die Parkplatzzufahrten neu versiegelten Flächen" sowie der "durch die Parkplätze entlang der Glatt beanspruchte(n) Fläche" die Rede war. Die Beschwerdeführerin hat mit ihrer Eingabe vom 24. Juni 2010 sowie mit ihrer Beschwerde vom 30. Juni 2010 glaubhaft (und von den übrigen Verfahrensbeteiligten unwidersprochen) dargelegt, dass mit der Neuformulierung zwar die zu ersetzende Fläche entlang der Glatt um 75 % abgenommen hat, jedoch die gesamte Kompensationsfläche – angesichts des Umstandes, dass auf der Fläche zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis neu nicht nur die Zufahrtstrassen sondern auch die mit Rasengittersteinen belegten Parkplätze und die Restgrünflächen als ausgleichspflichtig erachtet werden – insgesamt sogar angewachsen ist (1'549 m^2 statt ursprünglich 882 m^2). Es handelt sich somit – entgegen der Auffassung der Vorinstanz und des BAFU – nicht bloss um eine "Präzisierung", sondern alles in allem um eine Schlechterstellung der Beschwerdeführerin im Vergleich zur ursprünglichen Auflage.

6.3. Eine Anpassung der ursprünglichen Verfügung zu Ungunsten des Beschwerdeführers durch die Vorinstanz ist lite pendente nicht möglich, soll dieser doch wie auch im Rechtsmittelverfahren vor einer ungünstigen Änderung der angefochtenen Verfügung durch die Vorinstanz geschützt werden. Die Zuständigkeit zum Entscheid über eine allfällige reformatio in peius geht aufgrund des Devolutiveffekts der Beschwerde auf die Beschwerdeinstanz über und die neue Verfügung der Vorinstanz ist als ganze nichtig bzw. lediglich als Antrag an die Rechtsmittelbehörde, in diesem Sinn zu entscheiden, zu verstehen. Die Beschwerdeinstanz hat dann selber über die von der Vorinstanz verlangte reformatio in peius im Rahmen von Art. 62 Abs. 2 VwVG zu befinden (PFLEIDERER, a.a.O., Art. 58 N 39; vgl. auch MÄCHLER, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 58; MOSER/BEUSCH/KNEU-BÜHLER, a.a.O., S. 127 Rz. 3.45; ANNETTE GUCKELBERGER, Zur reformatio in peius vel melius in der schweizerischen

Bundesverwaltungsrechtspflege nach der Justizreform, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2/2010 S. 108 f.). Die Beschwerde vom 30. Juni 2010, welche primär auf die Nichtigkeit der in Ziff. 1.2 des Dispositivs der Verfügung vom 28. Mai 2010 neu formulierten Auflage abzielt, ist daher gutzuheissen und es ist die ursprüngliche Fassung von Ziff. 2.11.3 der Auflagen der Plangenehmigungsverfügung vom 5. Dezember 2008 auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen, wobei die mit der Wiedererwägungsverfügung neu angeordnete (alles in allem umfangreichere) Ersatzpflicht der Beschwerdeführerin als Antrag der Vorinstanz entgegenzunehmen ist. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob – wie von der Beschwerdeführerin beanstandet – ihr Anspruch auf rechtliches Gehör vor Erlass der neuen und strengeren Auflage verletzt worden ist.

7.
Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin in Ziff. 2.11.3 der Auflagen der Plangenehmigungsverfügung vom 5. Dezember 2008 dazu verpflichtet, für die beanspruchten Flächen zumindest teilweise ökologischen Ersatz zu leisten. Nachfolgend ist in einem ersten Schritt zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen eine solche ökologische Ausgleichspflicht angeordnet werden kann.

7.1. Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Bei diesen Massnahmen ist schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen (Art. 18 Abs. 1 NHG). Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (Art. 18 Abs. 1bis NHG). Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen (Art. 18 Abs. 1ter NHG). Gemäss Art. 14 Abs. 3 NHV werden Biotope als schützenswert bezeichnet aufgrund der insbesondere durch Kennarten charakterisierten Lebensraumtypen nach Anhang 1 (Bst. a), der geschützten Pflanzen- und Tierarten nach Art. 20 NHV (welcher seinerseits auf die Anhänge 2 bis 4 verweist) (Bst. b), der nach der Fischereigesetzgebung gefährdeten Fische und Krebse (Bst. c),

der gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten, die in den vom BAFU erlassenen oder anerkannten Roten Listen aufgeführt sind (Bst. d) oder weiterer Kriterien, wie Mobilitätsansprüche der Arten oder Vernetzung ihrer Vorkommen (Bst. e). Nach Art. 14 Abs. 6 NHV darf ein technischer Eingriff, der schützenswerte Biotope beeinträchtigen kann, nur bewilligt werden, sofern er standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht; für die Bewertung des Biotops in der Interessenabwägung sind neben seiner Schutzwürdigkeit nach Abs. 3 insbesondere seine Bedeutung für die geschützten, gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten (Bst. a), seine ausgleichende Funktion für den Naturhaushalt (Bst. b), seine Bedeutung für die Vernetzung schützenswerter Biotope (Bst. c) sowie seine biologische Eigenart oder sein typischer Charakter (Bst. d) massgebend. Wer einen Eingriff vornimmt oder verursacht, ist zu bestmöglichen Schutz-, Wiederherstellungs- oder ansonsten angemessenen Ersatzmassnahmen zu verpflichten (Art. 14 Abs. 7 NHV).

7.2. Biotope als Lebensräume sind – solange sie überhaupt Tiere und Pflanzen beherbergen – vorerst nichts anderes als zu bezeichnende Gebiete. Ihre Besonderheit liegt in ihrer *Schutzwürdigkeit*. Diese wird damit zum einzigen Beurteilungskriterium, um Biotope im Sinn des NHG von anderen Gebieten abzugrenzen. Die Ausscheidung erfolgt ausschliesslich anhand qualitativer Kriterien; Massstab bilden hauptsächlich die Vorgaben von Art. 18 Abs. 1, 1bis und 1ter NHG sowie von Art. 14 Abs. 3 NHV (KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, Zürich 1997, Rz. 14 zu Art. 18). In der letztgenannten Bestimmung werden spezifische Kategorien mit entsprechenden Qualitätskriterien bzw. Indikatoren aufgestellt, die es ermöglichen, Lebensräume zu bezeichnen, denen eine besondere Bedeutung in Bezug auf den Artenschutz unabhängig von ihrem nationalen, regionalen oder lokalen Stellenwert zukommt (CHRISTOPH FISCH, Neuerungen im Natur- und Heimatschutz, in: URP 2001 S. 1118 f). Die im zweiten Satzteil von Art. 18 Abs. 1bis NHG aufgeführte "Generalklausel", welche sich an der dem Biotop zugeschriebenen Funktion (Ausgleich im Naturhaushalt, besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften) orientiert, dient einerseits der Überprüfung der im ersten Satzteil aufgelisteten Standorte im Einzelfall auf ihre Richtigkeit hin, andererseits der Ergänzung durch zusätzliche Standorte (FAHRLÄNDER, a.a.O., Rz. 15 zu Art. 18).

7.3. Vorab ist daher zu klären, ob den streitbetroffenen Flächen Schutzwürdigkeit zukommt; denn nur bei einem geschützten Lebensraum

stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit eines technischen Eingriffs (vgl. Art. 14 Abs. 6 NHV) bzw. sind – falls ein solcher unvermeidbar ist – Schutz-, Wiederherstellungs- oder angemessene Ersatzmassnahmen zu ergreifen (vgl. Art. 18 Abs. 1ter NHG). Die Vorinstanz hat sowohl vor Erlass der strittigen Auflage Ziff. 2.11.3 als auch vor Beginn der Bauarbeiten darauf verzichtet, auf den streitbetroffenen Flächen zumindest die vorhandene Flora zu erheben bzw. erheben zu lassen. Diese ist daher – soweit möglich – anhand der Ergebnisse der später erfolgten Begehungen zu rekonstruieren. Die Fläche an der Rohrstrasse entlang der Glatt und die Fläche zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis sind jedoch gesondert zu beurteilen.

8. Fläche an der Rohrstrasse entlang der Glatt

8.1. Die von der Beschwerdeführerin beauftragte planikum GmbH kommt in ihrem Kurzgutachten vom 23. Juli 2009 zum Schluss, dass die ursprünglich vorhandene Vegetation keinem der in Anhang 1 der NHV aufgeführten schützenswerten Lebensraumtypen entsprochen habe. Zur Begründung führt sie aus, sie habe anlässlich ihrer Begehung vom 18. Juni 2009 auf einem kleinen, nicht gemähten oder baulich beanspruchten Wiesenstück insbesondere die Pflanzenarten Arrhenatherum elatius, Dactylis glomerata, Galium album, Lathyrus pratensis, Trifolium repens, nicht aber Arten der Roten Liste angetroffen. Es könne daher von einer gräserreichen, artenarmen Fromentalwiese ausgegangen werden. In der Vegetationskarte 2002 sei die Fläche als feuchte Glatthaferwiese kartiert und nicht als besonders artenreich gekennzeichnet worden. Der Ausgangszustand der bereits vor Baubeginn als Parkplätze genutzten Teilfläche habe nicht rekonstruiert werden können.

8.2. Das ALN bzw. dessen Fachstelle Naturschutz hält in seinem Amtsbericht vom 13. August 2010 fest, es habe anlässlich seiner Begehung vom 6. August 2010 – trotz weitgehender Zerstörung des ökologischen Wertes durch die Neugestaltung des Parkplatzes sowie der angrenzenden Grünflächen – auf der Restfläche an der Glatt noch folgende Indikatorarten für schutzwürdige Lebensräume festgestellt: Sanguisorba officinalis, Filipendula ulmaria, Lythrum salicaria, Polygonum amphibium, Phalaris arundinacea, Glycera fluitans/notata, Equisetum palustre, Juncus tenuis/inflexus, Potentilla anserina, Geranium palustre, Carex hirta/acutiformis sowie Phragmites australis. Insbesondere Sanguisorba officinalis gelte in tiefen Lagen als Art der schutzwürdigen Stromtalwiesen der wechselfeuchten Assoziationen des Arrhenatherions (Fromentalwiese) und des Molinions (Pfeifengraswiese). In der

Vegetationskarte 1997 sei die Fläche bereits vor ihrer teilweisen Beanspruchung als provisorischer Bauinstallations- bzw. Besucherparkplatz als wechselfeuchte Glatthaferwiese ausgewiesen worden; zusammen mit den verbliebenen Indikatorarten deute dies auf ihre ursprüngliche Schutzwürdigkeit hin.

8.3. Auch das BAFU stuft in seinen Fachberichten vom 10. September bzw. 9. Dezember 2010 die Fläche als schützenswert ein, gelte doch die vom ALN darauf erhobene Sanguisorba officinalis als Kennart des im Anhang 1 der NHV aufgeführten Molinions bzw. – zusammen mit den ebenfalls festgestellten Filipendula ulmaria und Lythrum salicaria – des Filipendulions (Spierstaudenflur).

8.4. Das Bundesverwaltungsgericht würdigt die Beweise nach freier Überzeugung (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]). Gutachten, welche von den Parteien bei einem von ihnen ausgewählten Sachverständigen eingeholt und in das Verfahren als Beweismittel eingebracht werden, darf der Beweiswert nicht schon deshalb abgesprochen werden, weil sie von einer Partei stammen; vielmehr sind sie ebenfalls in die Beweiswürdigung einzubeziehen, sofern sie als schlüssig erscheinen, nachvollziehbar begründet sowie in sich widerspruchsfrei sind und keine Indizien gegen ihre Zuverlässigkeit bestehen (BERNHARD WALDMANN/PHILIPPE WEISSENBERGER, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 19 N 16). Einander widersprechende Sachverständigen- oder Parteigutachten haben die Behörden unter Berücksichtigung des gesamten Beweismaterials zu würdigen und die Gründe anzugeben, weshalb im Ergebnis auf die eine und nicht auf die andere Tatsachendarstellung abgestellt wird (WALDMANN/WEISSENBERGER, a.a.O., Art. 19 N 23).

8.4.1. Biotope werden als schützenswert bezeichnet aufgrund der insbesondere durch Kennarten charakterisierten Lebensraumtypen nach Anhang 1 der NHV (Art. 14 Abs. 3 Bst. a NHV; vgl. oben E. 7.1). Für die Beurteilung gilt dabei die Lebensraumtypologie der Schweiz nach Delarze –Gonseth – Galland als massgeblich, in welcher insbesondere die pflanzensoziologisch wichtigen Kennarten aufgelistet sind (FISCH, a.a.O., S. 1119). Das ALN hat anlässlich seiner Begehung vom 6. August 2010 auf der Fläche entlang der Glatt Indikatorarten für geschützte Lebensräume festgestellt, welche – aus nicht näher zu ermittelnden Gründen – im Gutachten der planikum GmbH vom 23. Juli 2009 nicht aufgeführt sind. Es bestehen folglich gewichtige Indizien dafür, dass das

Privatgutachten – zumindest was die Fläche entlang der Glatt anbelangt – auf einer unvollständigen Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts beruht. Dieser ist daher nachfolgend mittels den mit Herbarbelegen und Fotos dokumentierten Erhebungen des ALN zu ergänzen.

8.4.2. Das vom ALN vereinzelt angetroffene Geranium palustre ist eine Charakterart des Filipendulions, während die von ihm weiter festgestellten und vom BAFU besonders hervorgehobenen Filipendula ulmaria, Lythrum salicaria sowie Sanguisorba officinalis Arten sind, welche in einer Spierstaudenflur häufig in Erscheinung treten (vgl. RAYMOND DELARZE/YVES GONSETH, Lebensräume der Schweiz, 2. Aufl., Bern 2008, S. 92 f.). Sanguisorba officinalis ist zudem eine Art, welche in einer Pfeifengraswiese (Molinion) häufig anzutreffen ist (DELARZE/GONSETH, a.a.O., S. 88 f.). Sowohl das Molinion wie auch das Filipendulion sind im Anhang 1 der NHV unter „Uferbereiche, Verlandungsgesellschaften und Flachmoore“ als schützenswerte Lebensraumtypen aufgeführt. Dies lässt darauf schliessen, dass es sich bei der Fläche entlang der Glatt vor Baubeginn bzw. – soweit den bereits zuvor als provisorischen Parkplatz genutzten Teilbereich betreffend – zumindest in früheren Jahren um ein schützenswertes Biotop gehandelt hat.

8.4.3. An diesem Befund ändert auch nichts, dass das ALN seine Begutachtung nicht auf der durch die Parkplätze weitgehend überbauten, sondern auf der unmittelbar daran anschliessenden, in etwa gleich grossen Fläche vorgenommen hat, sind beide Flächen doch mit Blick auf ihre identische Lage zwischen Rohrstrasse und Glattuferweg als ökologisch gleichwertig anzusehen. Soweit die Beschwerdeführerin den Einwand vorbringt, die mehr als zwei Jahre nach Anordnung der angefochtenen Auflagen erfolgte Erhebung des ALN sei nicht repräsentativ für den ursprünglichen Zustand der Fläche, ist ihr mit dem ALN als Fachbehörde entgegenzuhalten, dass sich die ökologische Qualität der Vergleichsfläche aufgrund der Bautätigkeit in ihrer unmittelbaren Umgebung und der langen Etablierungszeit einzelner angetroffener Pflanzen wohl kaum verbessert, sondern im Gegenteil – wenn überhaupt – verschlechtert haben dürfte. Waren sogar rund eineinhalb Jahre nach Baubeginn noch Indikatoren vorhanden, hat dies erst recht für die Zeit davor zu gelten.

8.4.4. Die Vegetationskarten aus den Jahren 1997 und 2002 weisen die Fläche entlang der Glatt als wechselfeuchte (und im Anhang 1 der NHV

nicht aufgelistete) Glatthafer- bzw. Fromentalwiese auf, was sich grundsätzlich mit dem von der planikum GmbH erhobenen Pflanzenbestand (Arrhenatherum elatius, Dactylis glomerata, Galium album, Lathyrus pratensis, Trifolium repens) deckt (vgl. DELARZE/GONSETH, a.a.O., S. 194 f.). Das ALN hat aber als Fachbehörde in nachvollziehbarer Art und Weise aufgezeigt, dass bei vegetationskundlichen Kartierungen Übergangseinheiten zwischen zwei oder mehr Assoziationen häufig sind. Die vom ALN erfassten Kennarten belegen somit, dass es sich bei der strittigen Fläche entlang der Glatt ursprünglich um den Übergang von einer Glatthaferwiese zu einer nasseren bzw. feuchteren Pfeifengraswiese, Spierstaudenflur oder Ufervegetation mit einer höheren ökologischen Qualität gehandelt hat.

8.5. Als Zwischenfazit kann demnach festgehalten werden, dass die Fläche entlang der Glatt ursprünglich als schützenswerter Lebensraumtyp nach Art. 14 Abs. 3 Bst. a NHV i.V.m. Anhang 1 der NHV einzustufen war. Unter diesen Umständen braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob sie auch aufgrund ihrer Vernetzungsfunktion (Art. 14 Abs. 3 Bst. e NHV) bzw. aufgrund ihrer ausgleichenden Funktion im Naturhaushalt oder als "Uferbereich" (vgl. Art. 18 Abs. 1bis NHG) schutzwürdig war.

9. Fläche zwischen dem Tor 130 und dem Flughafengefängnis

9.1. Die planikum GmbH kommt in ihrem Kurzgutachten vom 23. Juli 2009 zum Ergebnis, dass die von den neuen Parkplätzen beanspruchte Fläche als Fromentalwiese mittleren Artenreichtums einzustufen sei und die von ihr angetroffene Vegetation keinem der in Anhang 1 der NHV aufgeführten schützenswerten Lebensraumtypen entspreche. Zur Begründung führt sie aus, sie habe anlässlich ihrer Begehung vom 18. Juni 2009 auf einem kleinen, baulich nicht beanspruchten Wiesenstück insbesondere die Pflanzenarten Arrhenatherum elatius, Crepis biennis, Dactylis glomerata, Erigeron annuus und Galium album angetroffen, nicht aber Pflanzenarten der Roten Liste. Nach Aussage des langjährigen Bewirtschafters habe die Wiese in ihrem ursprünglichen Zustand einige weitere Pflanzenarten aufgewiesen (so unter anderem Ruchgras, Flockenblume, Margerite, Hopfenklee und Seggen) und wahrscheinlich die Grenze für den Qualitätsbonus gemäss der Öko-Qualitätsverordnung

vom 4. April 2001 (ÖQV, SR 910.14) knapp erreicht; zudem sei sie als Ökoausgleichsfläche ohne Bonus angemeldet gewesen. Die Wiese habe – so der Bewirtschafter – offenbar einen erhöhten Artenreichtum aufgewiesen, vermutlich aber keine Pflanzenarten der Roten Liste. Die Fläche sei auf der Vegetationskarte 2002 zwar nicht kartiert worden, ein Luftbild aus dem Jahre 2002 weise jedoch gemäss Auskunft der Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART) darauf hin, dass sie eine der artenreicheren Fromentalwiesen auf dem Flughafengelände gewesen sei. Der Ausgangszustand der bereits früher als Parkplatz genutzten Kiesfläche habe sie zwar nicht mehr rekonstruieren können, es lägen aber keinerlei Hinweise auf das Vorkommen einer schützenswerten Ruderalvegetation oder spezieller Arten vor.

9.2. In seinem Fachbericht vom 13. August 2010 weist das ALN bzw. die Fachstelle Naturschutz das Gutachten der planikum GmbH als unvollständig und nicht stichhaltig zurück. Luftbilder und Aussagen von Gebietskennern wiesen darauf hin, dass es sich bei der (ihr nicht zugänglichen) Fläche um artenreiche Wiesen und schutzwürdige Biotope gehandelt habe. Als solche habe sowohl die Kiesfläche als auch die Wiese eine ökologische Vernetzungsfunktion für geschützte, schutzwürdige und seltene Arten, welche in den extensiv genutzten offenen Flächen auf dem Flughafengelände vorkämen, wahrgenommen. In seiner Stellungnahme vom 2. Dezember 2010 macht es ergänzend geltend, die von der Gutachterin angeführten und früher noch vorhandenen Pflanzenarten (Flockenblume, Margerite, Hopfenklee und Seggen) sowie der von ihr angesprochene erhöhte Artenreichtum liessen mit grosser Wahrscheinlichkeit darauf schliessen, dass es sich um wechseltrockene und/oder artenreiche Glatthaferwiesen gehandelt habe. Das Luftbild aus dem Jahre 2006 be-stätige diese Annahme; zudem zeige es mit Bezug auf die Kiesfläche eine lückige Vegetation auf Kies mit geringer Störung auf, was Voraussetzung für eine artenreiche Ruderalvegetation mit seltenen und gefährdeten Arten sei.

9.3. Auch das BAFU geht in seinem Fachbericht vom 10. September 2010 davon aus, dass es sich bei der Fläche um einen schützenswerten Lebensraum im Sinn von Art. 18 Abs. 1bis NHG bzw. Art. 14 Abs. 3 NHV gehandelt habe. Selbst das Gutachten der planikum GmbH bezeichne diese aufgrund einer Luftbildanalyse als eine der artenreicheren Fromentalwiesen des Flughafengeländes. Es könne daher als erwiesen gelten, dass den ursprünglichen Beständen auf der Wiese und der Kiesfläche – in einem Umfeld, in welchem heute versiegelte Flächen und

Rasengittersteine vorherrschten – sowohl eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt wie auch eine Vernetzungsfunktion zugekommen sei.

9.4. Nachfolgend ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob die Fläche zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis allenfalls aufgrund ihrer Einstufung als Lebensraumtyp nach Anhang 1 der NHV (Art. 14 Abs. 3 Bst. a NHV) oder aufgrund des Vorkommens von nach den Anhängen 2 bis 4 der NHV geschützten bzw. auf den Roten Listen aufgeführten gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten (vgl. Art. 14 Abs. 3 Bst. b und Bst. d NHV) als schützenswert bezeichnet werden kann. Im Gegensatz zur Fläche entlang der Glatt (vgl. E. 8 ff. hiervor) hat das ALN an dieser Stelle keine eigenen Sachverhaltserhebungen vor Ort vorgenommen, welche die Befunde der planikum GmbH in Zweifel ziehen könnten.

9.4.1. Der von der planikum GmbH am 18. Juni 2009 festgestellte Pflanzenbestand zeigt sowohl Charakterarten (Arrhenatherum elatius und Crepis biennis) wie auch häufig auftretende Arten (Dactylis glomerata und Galium album) der Fromentalwiese sowie das in einer Mesophilen Ruderalflur (Dauco-Melilotion) regelmässig auftretende Erigeron annuus (vgl. zum Ganzen: DELARZE/GONSETH, a.a.O., S. 194 f. und S. 354 f.). Keiner dieser Lebensraumtypen ist im Anhang 1 der NHV aufgelistet; die Bestandsaufnahme hat zudem keine gemäss den Anhängen 2 und 4 der NHV geschützten oder auf der Roten Liste aufgeführten Pflanzenarten ergeben. Dieses Ergebnis deckt sich auch – zumindest was Kennarten und Lebensraumtypologie anbelangt – mit den Aussagen des langjährigen Bewirtschafters, erwähnt dieser doch als weitere Arten unter anderem die Flockenblume (Centaurea jacea) und den Hopfenklee (Medicago lupulina), beides Indikatoren einer Fromentalwiese.

9.4.2. Es dürfte – wie das ALN mit Recht einwendet – wohl grundsätzlich zutreffen, dass mit zunehmender Grösse der erhobenen Fläche die Artenvielfalt und mit ihr die Wahrscheinlichkeit steigt, seltene Arten vorzufinden. Nur: Im Unterschied zur Fläche entlang der Glatt war nach Vollendung des Bauvorhabens – so lässt es zumindest eine Luftaufnahme aus dem Jahre 2009 vermuten – eine Vergleichsfläche zur hier massgebenden Fläche in ähnlichem Umfang und in unmittelbarer Nähe gar nicht mehr vorhanden; es blieb der planikum GmbH somit gar nichts anderes übrig, als ihre (nachträgliche) Begutachtung auf ein kleines, baulich nicht beanspruchtes Wiesenstück am östlichen Rand des bereits erstellten Parkplatzes zu beschränken.

9.4.3. Was schliesslich die frühere (in der Zwischenzeit endgültig zerstörte) Kiesfläche anbelangt, führt das Gutachten der planikum GmbH aus, dass ihre ökologische Qualität nicht mehr habe rekonstruiert werden können. Das ALN versucht zwar, aus einer Luftbildaufnahme aus dem Jahre 2006 sowie aufgrund eines analogen Standortes in der Umgebung, welcher seltene und gefährdete Arten aufweise, eine vormals bestehende (schutzwürdige) artenreiche Ruderalvegetation herzuleiten. Diese hilfsweise beigezogene Begründung vermag jedoch nicht zu überzeugen, ist sie doch entweder nur bedingt nachvollziehbar oder stützt sich zu sehr auf blosse Vermutungen. Es stellt sich daher die Frage, wer die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hat.

9.4.3.1 Für die Beweislast gilt auch im Bereich des öffentlichen Rechts Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) als allgemeiner Rechtsgrundsatz. Demnach hat jene Partei das Vorhandensein einer Tatsache zu beweisen, die aus ihr Rechte ableitet. Im Verwaltungsverfahren bedeutet dies, dass bei belastenden Verfügungen die Verwaltung das Vorhandensein der Tatbestandsvoraussetzungen zu beweisen hat, bei begünstigenden Verfügungen die Parteien (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 166 f. Rz. 3.150). Eine Beweislastumkehr kann allerdings unter restriktiven Voraussetzungen bei einer Beweisvernichtung oder -vereitelung durch die beteiligte Partei angezeigt sein (PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 12 N 211).

9.4.3.2 Vorliegend hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin eine Ersatzpflicht auferlegt; sie trägt demzufolge auch die (objektive) Beweislast für die diese Pflicht begründende Schutzwürdigkeit der Kiesfläche (vgl. auch ANDREAS SEITZ/WILLI ZIMMERMANN, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997-2007, in: URP 2008 S. 177). Es wäre mithin an ihr bzw. am ALN oder BAFU gewesen, den Ausgangszustand vor Erlass der Verfügung vom 5. Dezember 2008 bzw. zumindest vor Baubeginn (zur vorgängigen Meldepflicht der Beschwerdeführerin vgl. Ziff. 2.1.9 der Auflagen) zu erfassen oder erfassen zu lassen. Dies gilt umso mehr, als keinerlei Anzeichen dafür bestehen, dass die Beschwerdeführerin (mutwillig) vorgängig den Zustand der Kiesfläche zwecks Umgehung von Art. 18 Abs. 1ter NHG verändert hätte oder die Parteien zuvor eine (zumindest aktenkundige) einvernehmliche Lösung getroffen hätten, welche eine Erhebung vor Ort allenfalls hätte überflüssig werden lassen. Aber auch der Umstand, dass die Beschwerdeführerin nach Erlass der Naturschutzauflagen die Parkplätze errichtet und damit eine

nachträgliche Erhebung des Status quo vereitelt hat, vermag an dieser Beweislastverteilung nichts zu ändern, war sie doch zu diesem Vorgehen aufgrund des Eintritts der formellen Rechtskraft der (als solchen nicht angefochtenen) Plangenehmigung vom 5. Dezember 2008 befugt (vgl. auch Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20. Januar 2009). Die Folgen der Beweislosigkeit hat daher die Vorinstanz zu tragen.

9.5. Ist eine Schutzwürdigkeit im Sinn von Art. 14 Abs. 3 Bst. a, b und d NHV zu verneinen bzw. nicht erwiesen, bedarf es in einem nächsten Schritt der weiteren Abklärung, ob die Fläche eine Vernetzungsfunktion ausgeübt hat und folglich im Sinn von Art. 14 Abs. 3 Bst. e NHV als schützenswert einzustufen ist.

9.5.1. Ein bestehender Lebensraum ist dann gut vernetzt, wenn er sich in ausreichender Nähe zu anderen Lebensräumen desselben Typs befindet, so dass ein für die Arterhaltung ausreichender Genaustausch stattfindet und Mobilitätsansprüche (bspw. Nahrungssuche) anspruchsvoller Arten erfüllt werden können (BRUNO KÄGI/ANDREAS STALDER/MARKUS THOMMEN, Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [Hrsg.], Bern 2002, S. 29). Es stellt sich mithin die Frage, welche Bedeutung dem vom Eingriff betroffenen Biotop als Bestandteil eines Lebensraumverbundes bzw. Trittsteins zukommt. Im Vordergrund steht weniger seine Qualität als Einzelobjekt, sondern sein Stellenwert im Verbund mit anderen Lebensräumen. So können Lebensräume im Rahmen einer Vernetzung einen hohen Wert haben, die im Moment des zu bewilligenden Eingriffs ökologisch noch nicht bedeutungsvoll sind, jedoch beispielsweise ein hohes Aufwertungspotential besitzen (FISCH, a.a.O., S. 1121).

9.5.2. Das ALN hat zur ökologischen Vernetzungsfunktion der Fläche entlang der Glatt ausführlich Stellung genommen und diese mit Verweis auf eine von ihm erstellte Liste der seltenen und gefährdeten Tier- und Blütenpflanzenarten der Feuchtgebiete an der Glatt mit Bedarf an Trittsteinen sowie unter Darlegung der von ihm angewandten Herleitungsmethode bejaht. Ob seine Ausführungen – soweit denn zutreffend – unbesehen auf die Fläche zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis übertragen werden können, erscheint jedoch angesichts der örtlichen Gegebenheiten höchst fraglich: Die Fläche grenzt im Süden an einen Parkplatz bzw. an die Rohrstrasse, im Norden an eine Beton- bzw. Asphaltfläche; im Westen schliesst sie – allerdings unterbrochen durch die Rohrstrasse – an die ebenfalls strittige Parkfläche

an der Glatt, im Osten an das im Jahre 2009 neu errichtete Werkstattgebäude U15 an (vgl. Luftaufnahme aus dem Jahre 2009). Als Trittsteinbiotop für gefährdete und seltene Arten hätte sie somit im hier massgebenden Zeitpunkt (5. Dezember 2008) – wenn überhaupt – einzig zwischen der Glatt und deren Ufervegetation sowie der damals noch unbebauten Wiese im Osten fungieren können (welche im Übrigen in der Vegetationskarte aus dem Jahre 2002 nicht kartiert ist und ihrerseits – getrennt durch die Werkhofstrasse – an eine als [grundsätzlich nicht schutzwürdige] Glatthaferwiese ausgewiesene Fläche angrenzt). Der Neubau des Gebäudes U15 wurde jedoch am 9. Dezember 2008 – im Gegensatz zum Neubau der Toranlage 130 – ohne jegliche Naturschutzauflage bewilligt, was den Schluss zulässt, dass die involvierten Fachbehörden von Bund und Kanton diese Fläche demnach als nicht schutzwürdig eingestuft haben. Inwiefern die Fläche unter diesen Umständen eine Vernetzungsfunktion für seltene und gefährdete Arten in diese Richtung ausüben sollte, ist nicht ersichtlich.

9.5.3. An diesem Ergebnis vermag auch der regionale Richtplan Glattal (Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich [RRB] Nr. 2256/1998) nichts zu ändern. Im Gegenteil: Dieser belegt zwar den Glattlauf im fraglichen Bereich mit der Festlegung "ökologische Vernetzung", welche unter anderem die planerische Pflicht begründet, bestehende und verbindende Grünkorridore zu sichern und durchlässig zu halten bzw. ihre Durchlässigkeit zu verbessern (vgl. S. 27). Er zeigt aber auch anschaulich auf, dass eine Vernetzung lediglich entlang des Glattlaufes (und nicht etwa in Richtung Flughafengelände) anzustreben bzw. sicherzustellen ist. Diesem Ziel steht die Überbauung der Fläche zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis nicht entgegen.

9.6. Das Gutachten der planikum GmbH kommt – nachdem es zuvor auf einen offenbar "erhöhten" Artenreichtum verwiesen hat – im Rahmen seiner Gesamtbeurteilung zum Schluss, dass sich die Wiese zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis insgesamt durch einen "mittleren" Artenreichtum ausgezeichnet habe. Es trifft zwar oftmals zu, dass je höher die Artenzahl, desto wertvoller der Lebensraum ist. Allerdings ist die Anzahl der Arten, die in einem Lebensraum leben, nicht zwingend ein Indiz für seinen ökologischen Wert, weshalb nie pauschal mit der Artenzahl oder der Artenvielfalt argumentiert werden darf (KÄGI/STALDER/THOMMEN, a.a.O., S. 30). Es ist daher mit der Beschwerdeführerin davon auszugehen, dass ein blosser Artenreichtum – ungeachtet der tatsächlich angetroffenen Arten und deren ökologischen Qualität – nicht bereits per se – wie dies das BAFU anzunehmen scheint

– auf eine "ausgleichende Funktion im Naturhaushalt" im Sinn von Art. 18 Abs. 1bis NHG schliessen lässt. Aber selbst wenn dieser Grundsatz auf den Lebensraumtyp der Fromentalwiese nicht ohne weiteres zutreffen sollte, bedürfte es wohl auch bei ihr einer *besonders* artenreichen Ausprägung, um eine Schutzwürdigkeit zu begründen (vgl. auch Gutachten, S. 5). Für eine solche Annahme fehlen vorliegend jedoch hinreichende Indizien. Schliesslich spricht auch die konkrete Lage der Fläche (vgl. bereits E. 9.5.2 hiervor) gegen eine Ausgleichsfunktion.

10.
Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen kann demnach das Zwischenfazit gezogen werden, dass zwar die Fläche entlang der Glatt, nicht aber die Fläche zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis als schützenswert im Sinn von Art. 18 Abs. 1bis NHG einzustufen ist. Zu prüfen bleibt in einem letzten Schritt, welche Folgen sich aus dieser festgestellten Schutzwürdigkeit ergeben.

11.
Die Vorinstanz hat in Ziff. 2.11.3 der Auflagen der Verfügung vom 5. Dezember 2008 angeordnet, die Beschwerdeführerin habe 25 % der durch die Parkplatzzufahrten neu versiegelten Flächen sowie die gesamte durch die Parkplätze entlang der Glatt beanspruchte Fläche in den Ökoflächenpool einzubringen und gemäss den noch festzulegenden Bestimmungen des Flächenpoolprojekts adäquat zu kompensieren. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens beantragt sie neu – in der Annahme, die Flächen sowohl entlang der Glatt als auch zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis seien schutzwürdig – den Ersatz von 25 % der in Anspruch genommenen Gesamtfläche (vgl. bereits E. 6.3 hiervor) bzw. – um sich den Worten des BAFU in seinem Fachbericht vom 10. September 2010 (auf welchen die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 6. August 2010 verweist) zu bedienen – eine "lediglich fünfundzwanzig prozentige Ersatzfläche". Der Kanton Zürich (und mit ihm das ALN) seinerseits beantragt unter derselben Prämisse ebenfalls einen "Kompensationsfaktor von 25 %". Da die Fläche zwischen Tor 130 und Flughafengefängnis mangels Schutzwürdigkeit ausser Acht zu bleiben hat, bedarf es daher grundsätzlich nur noch der Prüfung, ob das Einbringen von 25 % der Fläche entlang der Glatt in einen Ökoflächenpool eine zulässige und angemessene Massnahme darstellt. Daran ändert auch die Haltung der Stadt Kloten nichts, welche sich zwar in ihrer Stellungnahme vom 11. August 2010 weiterhin für eine Ersatzpflicht im Sinn und Umfang von Ziff. 2.11.3 der Auflagen

auszusprechen scheint, allerdings auf eine ausdrückliche Antragsstellung verzichtet.

11.1. Nach dem Wortlaut von Art. 18 Abs. 1ter NHG sowie von Art. 14 Abs. 7 NHV ist die Anordnung von Schutz-, Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die zwingende Folge der Bewilligung eines Eingriffes in ein geschütztes Biotop. Die Anordnung von Ersatzmassnahmen kommt aber nur insoweit zum Zuge, als nicht Massnahmen zum Schutz oder zur Wiederherstellung ausreichen (SEITZ/ZIMMERMANN, a.a.O., S. 162 f.; FAHRLÄNDER, a.a.O., Rz. 33 f. zu Art. 18).

11.1.1. Angesichts des bereits erfolgten und unvermeidbaren baulichen Eingriffs in die Fläche entlang der Glatt kann das betroffene Schutzobjekt nicht mehr geschützt werden; eine (im Übrigen von keiner Seite beantragte) Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes entfällt ebenfalls, stünde diese doch in Widerspruch zu der am 5. Dezember 2008 von Behördenseite her erteilten und in der Zwischenzeit in formelle Rechtskraft erwachsenen Plangenehmigung und wäre für die Beschwerdeführerin augenscheinlich auch nicht zumutbar. Es kommt daher von vorneherein nur die Anordnung einer angemessenen Ersatzmassnahme in Frage.

11.2. Angemessener Ersatz ist zunächst eins zu eins Realersatz in Art, Erscheinung und Funktion an einem anderen Standort in derselben Gegend. Er kann aber auch – in qualitativer, quantitativer und allenfalls finanzieller Hinsicht – möglichst gleichwertiger Ersatz sein. Angemessener Ersatz heisst aber auch sinnvoller und verhältnismässiger Ersatz, d.h. er kann ausnahmsweise den Anforderungen von Art. 18 Abs. 1ter NHG auch dann genügen, wenn er sich nicht als gleichwertig erweist (SEITZ/ZIMMERMANN, a.a.O., S. 163; FAHRLÄNDER, a.a.O., Rz. 37 zu Art. 18). Eine Ersatzmassnahme gilt als verhältnismässig, wenn sie zur Verwirklichung von Naturschutzinteressen geeignet und notwendig ist und der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen steht, welche dem Privaten auferlegt werden (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 581).

11.2.1. Die Schaffung eines Flächenpools ist ein neuer Lösungsansatz, welcher die oftmals schwierige Landbeschaffung erleichtern und eine räumlich sinnvolle Gesamtsicht ermöglichen soll. Zu diesem Zweck sichert die öffentliche Hand vorsorglich – unabhängig von einem

konkreten Vorhaben – Flächen, welche sich für Ersatzmassnahmen eignen, und der Ersatzpflichtige übernimmt davon in der Folge eine Fläche zur Realisierung seiner jeweiligen Massnahme (KÄGI/STALDER/THOMMEN, a.a.O., S. 12 sowie S. 62 f.). Gemäss dem Projektbericht der Stabstelle SIL-Arbeitspaket 67 vom 30. Dezember 2009 scheint die Poollösung für den Flughafen Zürich offenbar zunehmend Gestalt anzunehmen: So hat der Lenkungsausschuss (bestehend aus Vertretern des Bundes, des Kantons Zürich und der Beschwerdeführerin) den Bericht "SIL-Prozess Flughafen Zürich: Bedarf Ökologische Ersatzmassnahmen" vom 15. Dezember 2009 verabschiedet und in einem nächsten Schritt ist unter anderem die Bewertung, räumliche Abstimmung und raumplanerische Sicherung der von der kantonalen Fachstelle Naturschutz vorgeschlagenen Ersatzstandorte vorgesehen. In welchem Stadium sich diese Arbeiten momentan befinden, entzieht sich der Kenntnis des Bundesverwaltungsgerichts. Dessen ungeachtet kann aber vom Grundsatz her das (teilweise) Einbringen der beanspruchten Fläche entlang der Glatt in einen Flächenpool zweifelsohne als ökologisch wirksam bzw. sinnvoll und folglich als geeignet angesehen werden. Dies wird denn auch von der Beschwerdeführerin nicht in Abrede gestellt, wehrt sie sich doch nicht gegen die Anwendbarkeit des Ökoflächenpoolmodells als solches.

11.2.2. Die von der Vorinstanz und vom Kanton Zürich bzw. von ihren jeweiligen Fachbehörden vorgesehene Ersatzmassnahme erweist sich aber auch als erforderlich, um den erlittenen Verlust des geschützten Lebensraumes adäquat zu kompensieren, und wahrt ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für die Beschwerdeführerin bewirkt: Denn von ihrem Umfang her (25 % einer Fläche von 432 m^2, ausmachend 108 m^2) ist sie für die Beschwerdeführerin ohne weiteres tragbar, zumal ein vollständiger Ausgleich der beanspruchten Fläche – selbst wenn er vorliegend angesichts ihrer Lage, Qualität und Bedeutung nicht angezeigt ist – an sich möglich wäre (vgl. E. 11.2). Darüber hinaus erweist sich die Massnahme aber auch in finanzieller Hinsicht als angemessen, bestehen doch keinerlei Anzeichen dafür, dass die dadurch bei der Beschwerdeführerin anfallenden Kosten diejenigen für eine (hypothetische) Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes überstiegen (vgl. auch FAHRLÄNDER, a.a.O., Rz. 38 zu Art. 18) bzw. in einem offensichtlichen Missverhältnis zu den Kosten für die Errichtung der Parkplätze stünden.

11.3. Die Vorinstanz hat in der (nichtigen) Ziff. 1.2 des Dispositivs der Wiedererwägungsverfügung vom 28. Mai 2010 die ursprüngliche Auflage Ziff. 2.11.3 insofern ergänzt, als die Beschwerdeführerin bei Scheitern der Ökoflächenpoollösung einen angemessenen Ersatz durch die ökologische Aufwertung der Restflächen und/oder angrenzender Gebiete zu leisten habe (vgl. Bst. F). Eine solche Alternativlösung entspricht offenbar dem Ansinnen der Beschwerdeführerin (vgl. Stellungnahme vom 1. Dezember 2009), ist als subsidiäre Ersatzmassnahme ebenfalls geeignet und – soweit ihr ökologischer Wert mit demjenigen einer in den Flächenpool einzubringenden Fläche von 108 m^2 gleichzusetzen ist – auch erforderlich und zumutbar. Dabei dürfte jedoch wohl angesichts der weitgehenden Überbauung der streitbetroffenen Fläche eine Aufwertung der angrenzenden Gebiete im Bereich des Glattlaufes im Vordergrund stehen. Eine entsprechende Anordnung (inkl. der von der Vorinstanz vorgesehenen und in zeitlicher Hinsicht nicht zu beanstandenden Fristen) ist daher ins Dispositiv des Urteils aufzunehmen.

12.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde vom 30. Juni 2010 gutzuheissen und die Nichtigkeit von Ziff. 1.2 des Dispositivs der Wiedererwägungsverfügung vom 28. Mai 2010 festzustellen ist (vgl. E. 6.3). Die Beschwerde vom 15. Januar 2009 ist – soweit die Anfechtung von Ziff. 2.11.2 der Auflagen der Verfügung vom 5. Dezember 2008 betreffend – als gegenstandslos geworden abzuschreiben (vgl. E. 6.1). In Bezug auf Ziff. 2.11.3 der Auflagen der Verfügung vom 5. Dezember 2008 ist die Beschwerde vom 15. Januar 2009 teilweise gutzuheissen und die Beschwerdeführerin ist einzig zu verpflichten, 25 % der durch die Parkplätze entlang der Glatt beanspruchten Fläche in den Ökoflächenpool einzubringen und gemäss den noch festzulegenden Bestimmungen des Flächenpoolprojekts adäquat zu kompensieren bzw. bei Scheitern der Ökoflächenpoollösung einen im Vergleich zur ersten Variante ökologisch gleichwertigen und angemessenen Ersatz durch die ökologische Aufwertung der Restflächen und/oder angrenzender Gebiete zu leisten (vgl. E. 8 ff.).

13.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt; unterliegt diese nur teilweise, so werden die Kosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da die Beschwerdeführerin mit ihren Begehren nicht vollumfänglich durchdringt, sind ihr Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 1'000.- aufzuerlegen. Keine Verfahrenskosten zu tragen haben die ebenfalls teilweise unterliegende

Vorinstanz sowie – mangels Vorliegen einer Streitigkeit mit vermögensrechtlichen Interessen – der Kanton Zürich und die Stadt Kloten (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

14.
Im Beschwerdeverfahren obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten; obsiegt die Partei nur teilweise, so ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen. Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

14.1. Die Beschwerdeführerin hat ihren internen Rechtsdienst mit der Interessenwahrung betraut und sich nicht durch externe Anwälte vertreten lassen; ihr steht daher – trotz ihres mehrheitlichen Obsiegens – keine Parteientschädigung zu (Art. 9 Abs. 2 VGKE; vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes A-7154/2008 vom 18. Februar 2010 E. 4 sowie A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 60 mit Hinweis).

14.2. Der ebenfalls teilweise obsiegende Kanton Zürich hat als Behörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Gleiches hat auch für die ohnehin nicht mit eigenen Anträgen am Verfahren teilnehmende Stadt Kloten zu gelten.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde vom 30. Juni 2010 wird gutgeheissen und es wird festgestellt, dass Ziff. 1.2 des Dispositivs der Wiedererwägungsverfügung vom 28. Mai 2010 nichtig ist.

2.
Die Beschwerde vom 15. Januar 2009 wird – soweit die Anfechtung von Ziff. 2.11.2 der Auflagen der Verfügung vom 5. Dezember 2008 betreffend – als gegenstandslos geworden abgeschrieben. Soweit Ziff. 2.11.3 der Auflagen der Verfügung vom 5. Dezember 2008 betreffend, wird die Beschwerde im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen.

3.
Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, 25 % der durch die Parkplätze entlang der Glatt beanspruchten Fläche in den Ökoflächenpool einzubringen und gemäss den noch festzulegenden Bestimmungen des Flächenpoolprojekts adäquat zu kompensieren.

Sollte das Ökoflächenpoolprojekt nicht realisiert werden können, hat ein im Vergleich zur ersten Variante ökologisch gleichwertiger und angemessener Ersatz durch die ökologische Aufwertung der Restflächen und/oder angrenzender Gebiete zu erfolgen. Die Beschwerdeführerin hat diesfalls in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Naturschutz des Kantons Zürich ein Massnahmenkonzept zu erarbeiten und dem BAFU innert Jahresfrist nach Scheitern des Ökoflächenpoolprojekts zur Beurteilung vorzulegen. Die Beschwerdeführerin hat die Massnahmen innert Jahresfrist nach der Beurteilung des Konzepts durch das BAFU umzusetzen und zu dokumentieren. Der Bericht über die Umsetzung ist dem BAZL zu Handen des BAFU einzureichen.

4.
Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 1'000.- auferlegt. Diese werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss im Umfang von Fr. 3'500.- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 2'500.- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Zahlungsverbindung bekannt zu geben.

5.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

6.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
– den Kanton Zürich, vertreten durch die Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Verkehr (Gerichtsurkunde)
– die Stadt Kloten, vertreten durch die Baupolizei (Gerichtsurkunde)
– das BAFU (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Markus Metz	Lars Birgelen

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 Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 Abs. 1 Bst. b BGG). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: