Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 662/2017

Urteil vom 14. Mai 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Fonjallaz, Muschietti,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Verfahrensbeteiligte
1. Verein Flugschneise Süd - Nein (VFSN)
und Mitbeteiligte,
2. Verein "IG pro zürich 12" und Mitbeteiligte,
3. Stiftung gegen den Fluglärm,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Christopher Tillman,

gegen

Flughafen Zürich AG,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roland Gfeller
und Rechtsanwältin Nora Michel,

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation (UVEK).

Gegenstand
Plangenehmigung für den Neubau von
zwei Schnellabrollwegen von der Piste 34,

Beschwerde gegen das Urteil des
Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 16. Oktober 2017 (A-2415/2016).

Sachverhalt:

A.
Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erteilte der Flughafen Zürich AG am 17. September 2007 die Plangenehmigung für den Bau von je zwei Schnellabrollwegen ab Piste 28 und Piste 34 des Flughafens Zürich.
Das Bundesverwaltungsgericht vereinigte das dagegen gerichtete Beschwerdeverfahren mit jenem über das vorläufige Betriebsreglement (vBR) für den Flughafen Zürich und weiteren Verfahren. Das vBR war vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) mit Verfügung vom 29. März 2005 in weiten Teilen und mit diversen Auflagen genehmigt worden. Mit Urteil A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 hob das Bundesverwaltungsgericht die Plangenehmigung bezüglich der Schnellabrollwege von Piste 28 auf, wies aber die Beschwerden gegen die

Schnellabrollwege von Piste 34 ab (a.a.O., E. 31.8). Gleichzeitig hob das Bundesverwaltungsgericht die Genehmigungsverfügung des BAZL teilweise auf und ordnete verschiedene Anpassungen am vBR an.
Das Bundesgericht bestätigte mit Urteil 1C 58/2010 vom 22. Dezember 2010 (publ. in BGE 137 II 58) die Verweigerung der Bewilligung für die Schnellabrollwege ab Piste 28 und hob zudem auch jene für die Schnellabrollwege ab Piste 34 auf. Es behielt für diese Infrastrukturmassnahmen das Vorliegen des Objektblatts für den Flughafen Zürich im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) vor (BGE 137 II 58 E. 4.3.2 S. 85). Des weiteren wurde das vorinstanzliche Urteil betreffend das vBR im Wesentlichen bestätigt; in teilweiser Gutheissung einzelner Beschwerden wurden zusätzliche Anpassungen am vBR und weitere Abklärungen verlangt.
Das BAZL genehmigte mit Verfügung vom 15. April 2011 eine entsprechend angepasste Fassung des vBR. Der heutige Betrieb des Flughafens Zürich ist im Betriebsreglement vom 30. Juni 2011 (BR 2011) mit seitherigen Änderungen geregelt.

B.
Auf Gesuch der Flughafen Zürich AG erteilte das UVEK am 18. März 2016 erneut die Plangenehmigung für je zwei Schnellabrollwege von den Pisten 28 und 34 und verband diese mit Nebenbestimmungen.
16 Gemeinden aus der Flughafenregion fochten diesen Entscheid beim Bundesverwaltungsgericht an und beantragten die vollumfängliche Aufhebung. Mit einer weiteren Beschwerde wehrten sich die Vereine Flugschneise Süd - Nein und Interessengemeinschaft (IG) pro zürich 12, beide mit Mitbeteiligten, sowie die Stiftung gegen den Fluglärm gemeinsam gegen die Plangenehmigung. Sie ersuchten um Aufhebung des angefochtenen Entscheids, soweit dieser die Schnellabrollwege ab Piste 34 betrifft. Das Bundesverwaltungsgericht vereinigte die beiden Verfahren und wies die Beschwerden mit Urteil A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 ab.

C.
Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erheben die Vereine Flugschneise Süd - Nein und IG pro zürich 12, beide mit Mitbeteiligten, sowie die Stiftung gegen den Fluglärm gemeinsam Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Sie stellen Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Urteils, soweit davon die Schnellabrollwege der Piste 34 betroffen sind. Eventualiter sei die Sache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
Die Flughafen Zürich AG und das Generalsekretariat UVEK ersuchen um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesverwaltungsgericht erklärt Verzicht auf eine Vernehmlassung. Der Vernehmlassung des Bundesamts für Umwelt (BAFU) vom 19. März 2018 ist zu entnehmen, dass es die Plangenehmigung als konform mit der Lärmschutzgesetzgebung des Bundes erachtet; dabei verweist es im Wesentlichen auf seine Fachberichte im vorinstanzlichen Verfahren. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) beantragt am 8. Mai 2018 die Abweisung der Beschwerde im Hinblick auf die von ihm geäusserten Bemerkungen.
In der Folge haben die Beschwerdeführer und die Beschwerdegegnerin an ihren Rechtsbegehren festgehalten. Das Generalsekretariat UVEK hat mit Eingabe vom 6. September 2018 auf weitere Bemerkungen verzichtet.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Näher zu prüfen ist die Legitimation der Beschwerdeführer.

1.2. Die Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind durch die Abweisung ihrer Anträge formell beschwert. Die Beschwerdegegnerin bestreitet die Legitimation der Beschwerdeführer in materieller Hinsicht. Sie stellt deren Betroffenheit in Abrede, weil der mit den Schnellabrollwegen ermöglichte Kapazitätsausbau nicht zu einer wahrnehmbaren Zunahme der Fluglärmbelastung führe. Dabei zieht sie einen Vergleich zur Rechtsprechung beim Strassenlärm (BGE 136 II 281 E. 2.3.2 S. 285 f.). Vorliegend nehme der Immissionspegel um weniger als 1 dB (A) zu und sei nicht wahrnehmbar. Die Legitimation der Beschwerdeführer sei zu verneinen.

1.3. Art. 89 Abs. 1 BGG setzt voraus, dass die Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. Bei weiträumigen Einwirkungen kann ein grosser Kreis von Personen zur Beschwerdeführung legitimiert sein, etwa beim Betrieb eines Flughafens (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.3 S. 219 mit Hinweis). Die Beurteilung der Legitimation erfordert eine summarische Prüfung der konkret zu erwartenden Immissionen (vgl. Urteil 1A.148/2005 vom 20. Dezember 2005 E. 3.3, in: ZBl 107/2006 S. 609). Bei Lärm, der durch eine Anlage oder deren Zubringerverkehr verursacht wird, bejaht das Bundesgericht die Legitimation, wenn die Zunahme deutlich wahrnehmbar ist; dies wird anhand von qualitativen (Art des Verkehrsgeräuschs) und quantitativen Kriterien (Erhöhung des Lärmpegels) beurteilt (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.3 S. 220 mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat stets betont, dass die legitimationsbegründende Betroffenheit in einer Gesamtwürdigung anhand der im konkreten Fall vorliegenden tatsächlichen Verhältnisse zu beurteilen ist. Es kann nicht in schematischer Weise auf einzelne Kriterien abgestellt werden (vgl. BGE 136 II 281 E. 2.3.2 S. 285 f.; Urteil 1C 139/2017 vom 6. Februar 2018 E. 1.5.1).
Eine Organisation kann die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl ihrer Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, soweit deren Wahrung zu ihren statutarischen Aufgaben gehört und eine Vielzahl ihrer Mitglieder ihrerseits beschwerdeberechtigt wären (egoistische Verbandsbeschwerde, vgl. dazu BGE 142 II 80 E. 1.4.2 S. 84 mit Hinweisen).

1.4. Nach dem angefochtenen Urteil ermöglicht der Bau der umstrittenen Schnellabrollwege eine Kapazitätssteigerung um zwei Landungen pro Stunde bzw. von maximal 3,6 Prozent der Flugbewegungen pro Jahr. Eine Berechnung der exakten Zahl sei mangels klarer Kalkulationsgrundlagen kaum möglich, aber auch nicht notwendig. Die Vorinstanz erwägt weiter, der Mittelungspegel Leq nehme weniger als 1 dB (A) zu und sei nicht wahrnehmbar, auch wenn zusätzliche Flugbewegungen als Einzelereignisse zu mehr Lärm führen. Dennoch hat die Vorinstanz den Beschwerdeführern die Legitimation zuerkannt. Nach ihren Feststellungen ist eine Vielzahl der Mitglieder bzw. Destinatäre der Beschwerdeführer von den Lärmimmissionen aus Anflügen auf die Piste 34 betroffen. Zudem hätten die Beschwerdeführer statutarisch die Aufgabe, Fluglärm zu bekämpfen.

1.5. Im Rahmen des mit BGE 137 II 58 abgeschlossenen Rechtsmittelverfahrens ist die Kapazität bei der Piste 34 mit 26 Landungen pro Stunde umschrieben worden (vgl. a.a.O., E. 4.3.2 S. 84 mit Hinweis auf das vorinstanzliche Urteil). Nichts spricht dagegen, annäherungsweise weiterhin von dieser Grössenordnung auszugehen. Qualitativ ist bei Fluglärm ein erhebliches Störungspotenzial anzunehmen. Namentlich im südlich des Flughafens gelegenen Einzugsgebiet der Landungen auf Piste 34 ist zu erwarten, dass die Zunahme um zwei Landungen bei der genannten Grössenordnung der Kapazität auch in Spitzenzeiten nicht in anderweitigem Fluglärm untergeht und daher zu nicht mehr vernachlässigbaren Belastungen führt. Dies gilt unabhängig davon, ob der Mittelungspegel Leq aus der Zunahme insgesamt die Schwelle der Wahrnehmbarkeit von 1 dB (A) erreicht. Daher ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz diese Flughafenanwohner bzw. die entsprechenden Grundeigentümer als legitimiert betrachtet, sich gegen Schnellabrollwege von der Piste 34 zu wehren. Gerade bei den Mitbeteiligten der Beschwerdeführer 1 und 2 handelt es sich um solche Anwohner bzw. Grundeigentümer. Ausserdem widerspricht die Beschwerdegegnerin nicht qualifiziert der vorinstanzlichen
Feststellung, dass die beschwerdeführenden Organisationen die Interessen dieser Personen vertreten und dazu auch statutarisch beauftragt sind. Die mit der Beschwerde angestrebte Verhinderung der Schnellabrollwege würde den betroffenen Nachbarn einen praktischen Nutzen vermitteln. Die Voraussetzungen der egoistischen Verbandsbeschwerde liegen vor.

1.6. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

2.

2.1. Art. 37 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) sieht

vor, dass die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, grundsätzlich einen Sachplan voraussetzt. Art. 27d Abs. 1 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) bestimmt, dass die Plangenehmigung erteilt wird, wenn das Projekt die Festlegungen des Sachplans einhält (lit. a) und die Anforderungen nach Bundesrecht erfüllt, namentlich die luftfahrtspezifischen und technischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung, des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes (lit. b).
Das Instrument des Sachplans ist in Art. 13 RPG (SR 700) verankert. Diese Bestimmung wird in den Art. 14 bis 23 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) näher ausgeführt. Nach Art. 15 Abs. 3 RPV darf ein konkretes Vorhaben im Sachplan erst festgesetzt werden, wenn ein Bedarf dafür besteht (lit. a), eine Prüfung von Alternativstandorten stattgefunden hat und das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist (lit. b), sich die wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt in einer der Planungsstufe entsprechenden Weise beurteilen lassen (lit. c) und das Vorhaben mit der massgeblichen Gesetzgebung voraussichtlich vereinbar ist (lit. d). Art. 17 und Art. 18 RPV regeln die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Bundesstellen sowie mit weiteren Behörden und Organisationen im Rahmen der Sachplanung. Nach Art. 22 Abs. 1 RPV ist ein Sachplan für die Behörden verbindlich. Eine Festsetzung bindet die Behörden insoweit, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen (Art. 22 Abs. 3 RPV).
Beim SIL handelt es sich um einen Sachplan im Sinne von Art. 13 RPG (vgl. Art. 2 lit. g VIL). Der SIL legt die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz für die Behörden verbindlich fest (Art. 3a Abs. 1 VIL). Er bestimmt für die einzelnen dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienenden Infrastrukturanlagen insbesondere den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb. Er stellt zudem die Auswirkungen auf Raum und Umwelt dar (Art. 3a Abs. 2 VIL).

2.2. Die sachplanerische Grundlage soll gewährleisten, dass wichtige Ermessensentscheide von der Sachplanbehörde getroffen werden, die über die erforderliche Distanz verfügt und befähigt ist, auf übergeordneter Stufe in einer Gesamtschau die betroffenen Interessen abzuwägen, ohne die Gefahr der Verengung des Blickwinkels auf bestimmte fachspezifische Interessen. Durch das Erfordernis der Sachplanung (die auf einem umfassenden Koordinationsprozess beruht) wird zugleich sichergestellt, dass die nach Raumplanungsrecht gebotene Abstimmung mit der Richt- und Raumplanung der betroffenen Kantone erfolgt (vgl. BGE 137 II 58 E. 3.3 S. 70). Sachplanfestsetzungen können von Privaten in Verfahren über die Bewilligung von Projekten, die sich auf den Sachplan stützen, vorfrageweise infrage gestellt werden. Diesfalls haben die Gerichte die Sachplanfestsetzungen frei auf ihre Bundesrechtskonformität zu überprüfen. Dabei ist ein dem Bundesrat zustehender Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zu respektieren (BGE 139 II 499 E. 4.1 S. 508 f. mit Hinweis).
Im Hinblick auf den Bau von zwei neuen Schnellabrollwegen ab Piste 34 hielt das Bundesgericht in BGE 137 II 58 fest, diese könnten nicht bewilligt werden, bevor das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich vorliege. Es bestehe die Gefahr, dass sie die hängige Sachplanung hinsichtlich regelmässiger Landungen auf Piste 34 (sog. Südanflüge) präjudizieren. Ein neues Plangenehmigungsgesuch könne allerdings (vor Erlass des definitiven Betriebsreglements) eingeleitet werden, falls das SIL-Objektblatt die neuen Schnellabrollwege vorsehe (E. 4.3.2 S. 85).

2.3. Nach dem angefochtenen Urteil sind die umstrittenen Schnellabrollwege nun rechtsgenüglich im SIL-Objektblatt enthalten. Dabei verweist die Vorinstanz auf die Fassung des Objektblatts vom 23. August 2017. Gemäss dessen Festlegung 7 sind zur Verbesserung der Sicherheit und der betrieblichen Abläufe das Rollwegsystem und die übrigen Infrastrukturanlagen zu überprüfen und bei Bedarf den Anforderungen anzupassen. Dabei wird weiter erwähnt, dass wo möglich Massnahmen am Rollwegsystem vorzusehen sind, um die Pistenbelegungsdauer zu minimieren. Auf der zum Objektblatt gehörenden Karte sind die beiden Schnellabrollwege eingezeichnet, die mit der Plangenehmigung bewilligt worden sind. Weiter sieht Festlegung 2 den Flugbetrieb auf dem bestehenden Pistensystem und in diesem Rahmen Südanflüge vor, insbesondere während der von Deutschland einseitig erlassenen Sperrzeiten für die süddeutschen Gebiete und bei gewissen meteorologischen Bedingungen. Diese Festlegungen sind nach der Vorinstanz ausreichend. Der Umstand, dass im Objektblatt noch Teile - zur Umsetzung des (nicht ratifizierten) Staatsvertrags vom 4. September 2012 mit Deutschland

(BBl 2013 557) - fehlen, bildet nach der Vorinstanz keinen Mangel, weil die ausstehenden Teile für die Genehmigung der Schnellabrollwege nicht notwendig seien. Mit dieser Begründung ist die Vorinstanz genügend auf die dagegen gerichteten Vorbringen der Beschwerdeführer eingegangen.

2.4. In der Sache beanstanden die Beschwerdeführer, dass noch kein umfassendes SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich besteht. Sie bestreiten nicht substanziiert, dass der Bau von Schnellabrollwegen von Piste 34 im Objektblatt als Festsetzung enthalten ist. Jedoch verfügen nach ihrer Meinung die mit den Schnellabrollwegen verbundenen Südanflüge nicht über eine genügende Grundlage auf Stufe Sachplan. Das Objektblatt in der Fassung vom 23. August 2017 enthält als Festlegung im Sinne einer Vororientierung die Einführung eines gekrümmten Nordanflugs anstelle der Südanflüge bei einer Anpassung zur Umsetzung des Staatsvertrags. Eine solche Option ändert allerdings nichts daran, dass das Objektblatt Südanflüge als festen Bestandteil des Flugbetriebs vorsieht. Aus den in der Beschwerdeschrift wiedergegebenen Äusserungen der am SIL beteiligten Bundesstellen ergibt sich nichts anderes. Es ist auch auf der Sachverhaltsebene nicht unrichtig, das Objektblatt in dieser Hinsicht als abgeschlossen anzuschauen. Deshalb kommt es in diesem Zusammenhang nicht darauf an, ob das Objektblatt eine der Revision unterliegende Einheit oder ein etappenweise ergänztes Teilstück darstellt. Es spielt auch keine Rolle, inwiefern die Anflugrouten und der
Bestand der Schnellabrollwege voneinander abhängen. Ebenso wenig kann den Beschwerdeführern beigepflichtet werden, wenn sie behaupten, dass Südanflüge im Objektblatt erst nach der ausstehenden Einigung mit Deutschland verbindlich aufgenommen werden dürften.
Im Übrigen ist die erforderliche Abstimmung des Sachplans mit dem Richtplan des Kantons Zürich betreffend die Südanflüge bereits bei der früheren Fassung des SIL-Objektsblatts vom 18. September 2015 vorgenommen worden, wie das ARE in der Vernehmlassung an das Bundesgericht nachvollziehbar darlegt. Im damaligen Objektblatt wurden die Gebiete mit Lärmauswirkungen, denen unter anderem Südanflüge zugrunde liegen, allerdings nur als Zwischenergebnis ausgeschieden. Im Objektblatt vom 23. August 2017 sind die Gebiete mit Lärmauswirkungen hingegen als Festsetzung enthalten. Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass der Bundesrat dabei von Südanflügen abgesehen hätte. Auch wenn bei der Abgrenzung der Gebiete mit Lärmauswirkungen gemäss der Fassung des Objektblatts vom 23. August 2017 Abstimmungsbedarf mit der kantonalen Richtplanung bestehen sollte, so trifft dies für die Südanflüge nicht zu. Letztere sind vielmehr in der Sach- bzw. Richtplanung als Grundlage für die umstrittenen Schnellabrollwege vorgesehen worden.

2.5. Weiter bestreiten die Beschwerdeführer einen Bedarf für die Festsetzung der Schnellabrollwege ab Piste 34 im SIL-Objektblatt. Sie rügen eine Verletzung von Art. 15 Abs. 3 RPV und halten die Interessenabwägung auf Stufe Sachplan für rechtsfehlerhaft.
Als Alternative führen die Beschwerdeführer die bestehenden Abrollwege von der Piste 34 ins Feld. Es trifft zu, dass bereits Abrollwege seitlich an vergleichbaren Lagen bei der Piste 34 anschliessen, sie biegen indessen rechtwinklig von der Piste ab. Mit diesem Umstand hat sich die Vorinstanz auseinandergesetzt, auch wenn sie sich dabei hauptsächlich auf die Situation bei der Piste 28 bezog. Nach ihren Feststellungen muss ein Flugzeug stark und bis beinahe zum Stillstand abbremsen sowie nachfolgend wieder beschleunigen, damit es einen rechtwinklig anschliessenden Abrollweg benutzen kann. Dies lässt sich hingegen mit den schräg verlaufenden Schnellabrollwegen weitgehend vermeiden. Von den Beschwerdeführern wird nicht substanziert vorgebracht, dass es sich bei den bestehenden Abrollwegen ab der Piste 34 anders verhalten sollte. Die Vorinstanz hat sich somit genügend mit diesem Punkt befasst. Ebenso wenig stützt sich das angefochtene Urteil im Hinblick auf den Vergleich zu bisherigen Abrollwegen auf einen unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt. Aus den nachvollziehbaren Erwägungen der Vorinstanz gehen die erheblichen Vorteile von Schnellabrollwegen hervor. Die diesbezüglichen Einwände der Beschwerdeführer vermögen den Bedarf
für Schnellabrollwege nicht infrage zu stellen.
Überdies fehlt es nach den Beschwerdeführern an einem Kapazitätsengpass für Landungen auf Piste 34 zu den massgeblichen Zeiten gemäss BR 2011. Die Situation sei heute nicht grundlegend anders als bei BGE 137 II 58. Damals hatte das Bundesgericht die Schnellabrollwege nicht als absolut notwendig betrachtet (BGE 137 II 58 E. 4.3.2 S. 85). Seit der Schaffung einer genügenden sach- und richtplanerischen Grundlage für die Südanflüge (vgl. oben E. 2.4) hat sich die Ausgangslage jedoch verändert. Es ist folglich nicht ausgeschlossen, einen Bedarf auch für kapazitätssteigernde Massnahmen anzuerkennen. Mit anderen Worten ist ein Kapazitätsengpass keine Voraussetzung mehr für das Vorliegen eines Bedarfs. Nach der Vorinstanz entsprechen Schnellabrollwege

bei Flughäfen vergleichbarer Grösse dem internationalen Standard. Die kürzere Pistenbelegungszeit verschafft dem Flugbetrieb mehr Flexibilität und kann zum Abbau von Verspätungen beitragen. Sie wirkt sich positiv auf den Treibstoffverbrauch und die Lärmimmissionen aus. Dies sind taugliche Gründe, um einen Bedarf für die umstrittenen Anlagen beim gegebenen Flugbetrieb zu bejahen.

2.6. Insgesamt erweist es sich nicht als bundesrechtswidrig, wenn die Vorinstanz die Festlegungen im Objektblatt zu den Schnellabrollwegen als ausreichend konkretisiert bzw. abgestimmt sowie als sachlich ausgewiesen erachtet hat. Im Erläuterungsbericht zur Anpassung des Objektblatts vom 18. September 2015 wird in Kap. 3.4.4 - wenn auch kurz - auf den Interessenkonflikt zwischen dieser Infrastrukturmassnahme und den von Fluglärm betroffenen Gebieten eingegangen. Dabei sind auf Stufe Sachplan die relevanten Interessen ermittelt und gegeneinander abgewogen worden. Die mit der Vorgabe verbundenen Auswirkungen auf Umwelt und Raum liessen sich auf Stufe Sachplan hinlänglich überblicken. Im Übrigen wird die Bindungswirkung der entsprechenden Festlegung nicht dadurch beeinträchtigt, dass im Objektblatt eine abschliessende Güterabwägung im Rahmen der Plangenehmigung für die Schnellabrollwege vorbehalten worden ist (vgl. dazu unten E. 4).

3.

3.1. Es ist unbestritten, dass der Bau der Schnellabrollwege als Änderung der Flughafeninfrastruktur der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegt (vgl. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Ziff. 14.1 des Anhangs zur Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV; SR 814.011]). Die Beschwerdeführer bringen vor, die Auswirkungen dieser Änderung auf den Fluglärm seien unzureichend überprüft worden. Ebenso liegt im Streit, ob der Bau der Schnellabrollwege die Fluglärmbelastung erheblich vergrössert und deshalb für die umweltrechtliche Sanierung des Flughafens von Bedeutung ist.

3.2. Nach Art. 10b Abs. 2 Satz 1 USG (SR 814.01) muss der Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) alle Angaben enthalten, die zur Prüfung des betroffenen Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt nötig sind. Dazu zählen insbesondere sämtliche Angaben, welche die zuständige Behörde benötigt, um das Projekt auf die Konformität mit den Vorschriften über den Schutz der Umwelt prüfen zu können (vgl. Art. 9 UVPV). Die Umweltschutzfachstellen beurteilen den Bericht und beantragen der für den Entscheid zuständigen Behörde die zu treffenden Massnahmen (Art. 10c Abs. 1 USG).

3.3. Im vorliegenden Fall wurde der UVB gemeinsam für die Schnellabrollwege und das unabhängig davon beantragte Betriebsreglement 2014 erstellt. Nach der Vorinstanz wurde der Fluglärm in diesem UVB eingehend im Zusammenhang mit dem beantragten Betriebsreglement 2014 behandelt. Mit Bezug auf die Schnellabrollwege fehlt hingegen eine nachvollziehbare Begründung für die Aussage im UVB, dass von ihnen keine relevanten Auswirkungen auf den Fluglärm ausgehen sollen. Dies wird im angefochtenen Urteil festgehalten. Dabei ist die Vorinstanz genügend auf die in dieser Hinsicht vorgebrachten Einwände im vorinstanzlichen Verfahren eingegangen.
Die Vorinstanz hat den UVB dennoch als rechtskonform bezeichnet. Gestützt auf eine fachliche Beurteilung des BAFU hat sie keine Vervollständigung des UVB verlangt, sondern selbst eine Beurteilung vorgenommen. Sie erwägt, die für den Flughafen Zürich zulässigen Lärmimmissionen gemäss Art. 37a der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) habe das BAZL mit Verfügung vom 27. Januar 2015 festgelegt; diese würden durch die fragliche Plangenehmigung nicht geändert. Eine mit den Schnellabrollwegen verbundene höhere Fluglärmbelastung sei nur zulässig, wenn dieser vorgegebene Rahmen nicht überschritten werde. Zudem sei die zusätzliche Fluglärmbelastung auch bei einem Mittelungspegel Leq für eine Stunde zu gering, als dass sie in den Lärmberechnungen ausgewiesen werden könnte und zu einer Verschiebung der Lärmkurven führen würde.

3.4. Nach der Rechtsprechung kann ausnahmsweise auf die Vervollständigung einer (mangelhaften) UVP verzichtet werden, wenn die vorgenommenen Sachverhaltsabklärungen materiell genügen, um die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Umweltschutzvorschriften beurteilen zu können. Immerhin ist eine derartige Ausnahmesituation nicht leichthin anzunehmen. Auch bei einem nachträglichen Verzicht auf die Vervollständigung einer UVP muss Gewähr geboten sein, dass der Massstab einer im Ergebnis umfassenden und korrekten Ermittlung

des umweltrechtlich relevanten Sachverhalts durch Fachpersonen nicht unterschritten wird (vgl. BGE 133 II 169 E. 2.2 S. 172 f. mit Hinweisen).
Wesentlich ist, dass das Betriebsreglement für den Flughafen Zürich im vorliegenden Verfahren unverändert bleibt. Der Rahmen für die mit dem Flugbetrieb verbundenen und vom BAZL als zulässig festgelegten Fluglärmimmissionen bleibt bestehen. Weiter hat die Vorinstanz gestützt auf die Fachmeinung des BAFU nachvollziehbar dargelegt, dass eine Zunahme um zwei Landungen einen Anstieg des gemittelten Lärmpegels von weniger als 1 dB (A) zur Folge hat. Die Beschwerdeführer bringen keine stichhaltigen Anhaltspunkte zur Entkräftung der Fachmeinung vor. Zwar haben sie am 21. August 2018 die Verfügung des BAZL vom 23. Juli 2018 betreffend den Nachweis der Fluglärmbelastung beim Flughafen Zürich, mit der eine Begrenzung der Slots für Landungen und Starts am späten Abend verfügt worden ist, eingereicht. Diese ändert aber nichts Wesentliches an der Beurteilung, dass es wegen der Schnellabrollwege nicht zu einer erheblichen Zunahme bei den Fluglärmpegeln kommt. Bei dieser Feststellung hat die Vorinstanz weder den Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt noch Bundesrecht verletzt. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob die Vorbringen vom 21. August 2018 überhaupt berücksichtigt werden können (Art. 99 BGG). Im Zusammenhang mit den
Auswirkungen der Schnellabrollwege auf den Fluglärm ist deshalb von einer Ausnahmesituation auszugehen, bei der von einer Vervollständigung der UVP abgesehen werden durfte. Es spielt keine Rolle, ob die UVP vorliegend mangelhaft war. Eine umfassende und korrekte Ermittlung des umweltrechtlich relevanten Sachverhalts ist sichergestellt worden. Insoweit sind die umweltrechtlichen Anforderungen im Ergebnis erfüllt.

3.5. Ein weiterer umstrittener Punkt betrifft wie angesprochen die Sanierungspflicht.
Gemäss Art. 18 Abs. 1 USG darf eine sanierungsbedürftige Anlage nur umgebaut oder erweitert werden, wenn sie gleichzeitig saniert wird. Art. 8 LSV konkretisiert Art. 18 USG und unterscheidet dabei wesentliche und unwesentliche Änderungen: Unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen lösen keine Sanierungspflicht für die bestehenden Anlageteile aus (vgl. Art. 8 Abs. 1 LSV). Die Lärmimmissionen wesentlich geänderter oder erweiterter Anlagen müssen die Immissionsgrenzwerte einhalten (vgl. Art. 8 Abs. 2 LSV). Als wesentliche Änderungen gelten nach Art. 8 Abs. 3 LSV Umbauten, Erweiterungen und vom Inhaber der Anlage verursachte Änderungen des Betriebs, wenn zu erwarten ist, dass die Anlage selbst oder die Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugen (Satz 1). Der Wiederaufbau von Anlagen gilt in jedem Fall als wesentliche Änderung (Satz 2). Nach der Rechtsprechung ist nicht einzig anhand der Lärmauswirkungen, sondern aufgrund einer gesamthaften Betrachtung zu entscheiden, ob die Änderung gewichtig genug ist, um als "wesentlich" qualifiziert zu werden (vgl. BGE 141 II 483 E. 4.6 S. 492). Es kann offenbleiben, ob der Bau der umstrittenen Schnellabrollwege zu einer wesentlichen Änderung im Hinblick auf den Fluglärm führt. Selbst wenn es sich um eine wesentliche Änderung handeln sollte, sind insoweit keine zusätzlichen Sanierungsmassnahmen geboten. Die Beschwerdeführer stellen nicht substanziiert in Abrede, dass das BR 2011 dem mit BGE 137 II 58 beurteilten Rahmen der erforderlichen Sanierungsmassnahmen beim Flughafen Zürich entspricht und dieser durch die umstrittenen Änderungen gewahrt bleibt. Das ist insbesondere bei den Umschichtungen im Fluglärm, die mit dem Bau der Schnellabrollwege ermöglicht werden, der Fall (vgl. oben E. 3.4). Die Beschwerdeführer weisen darauf hin, dass das Schutzkonzept Süd (vgl. BGE 137 II 58 E. 7.4 S. 116) inzwischen rechtskräftig ist. Die Beschwerdegegnerin wird auf der sinngemässen Zusage im bundesgerichtlichen Verfahren behaftet, dass dessen Umsetzung beförderlich vorangetrieben wird. Eine Sanierungspflicht des Flughafens Zürich steht den umstrittenen Schnellabrollwegen nicht entgegen.

3.6. Insgesamt dringen die umweltrechtlichen Rügen der Beschwerdeführer nicht durch.

4.
Das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich behält die abschliessende Güterabwägung mit den Interessen der Raumplanung und des Umweltschutzes im Hinblick auf die Schnellabrollwege im jeweiligen Genehmigungsverfahren nach Luftfahrtgesetz vor (vgl. oben E. 2.6). Die Beschwerdeführer wenden sich auch gegen das Ergebnis der Interessenabwägung bei der Plangenehmigung.

4.1. Nach allgemeinen Grundsätzen ist die Bindung der Fachbehörde an den Sachplan nicht absolut. Zwar darf sie nicht leichthin eine ihr als gesamthaft besser erscheinende Lösung in Abweichung des Sachplans bewilligen. Die Bindung an den Sachplan darf aber auch nicht dazu führen, dass an Lösungen festgehalten wird,

die aufgrund veränderter Verhältnisse (neue Erkenntnisse, Methoden, Technologien, etc.) überholt sind. Massgeblich ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Plangenehmigung und nicht in jenem der Sachplanfestsetzung (vgl. BGE 139 II 499 E. 4.2 S. 509 f.).

4.2. Gemäss der Vorinstanz überwiegen die Interessen am Bau der umstrittenen Schnellabrollwege die gegenüberstehenden umweltrechtlichen und raumplanerischen Interessen. Bei dieser Interessenabwägung auf Stufe Plangenehmigung knüpft die Vorinstanz an die Vorteile der Schnellabrollwege an, die sie bereits bei der Interessenabwägung auf Stufe Sachplan genannt hat (vgl. oben E. 2.5). Die Schnellabrollwege haben nach Ansicht der Vorinstanz keinen Einfluss auf die Möglichkeiten der Einzonung, Erschliessung und Bebauung in den Nachbargemeinden des Flughafens.

4.3. Die im Streit liegende Plangenehmigung konkretisiert die Festlegung im Objektblatt und ermöglicht die bauliche Realisierung. Es wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich, dass die Plangenehmigung vom Objektblatt abweicht. Die Beschwerdeführer betonen die nachteiligen Auswirkungen der Schnellabrollwege auf die von den Südanflügen betroffenen Gebiete. Sie tun jedoch nicht dar, inwiefern die zugrunde liegenden Vorgaben im Objektblatt des Sachplans überholt oder anderweitig im Rahmen der Plangenehmigung anpassungsbedürftig sein sollen. Von daher ist es naheliegend, dass die Interessenabwägung bei der Plangenehmigung parallel zu jener im Sachplan ausgefallen ist.
Weiter räumen die Beschwerdeführer ein, dass bei der mit den Schnellabrollwegen ermöglichten Anflugkadenz die Flugzeuge die Minimalabstände gemäss der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) einhalten. Die Sicherheit des Flugbetriebs bleibt damit für die Anwohner in den überflogenen Gebieten ausreichend gewährleistet. Ausserdem sind für sie die mit den Schnellabrollwegen ermöglichten Umschichtungen beim Fluglärm - im Rahmen der Vorgaben des BR 2011 - zumutbar, zumal dieser Aspekt in der Sach- bzw. Richtplanung berücksichtigt ist. Wenn die Vorinstanz in diesem Zusammenhang von einer nicht wahrnehmbaren Zunahme beim Fluglärm gesprochen hat, dann bezog sie sich dabei auf die Mittelungspegel (vgl. oben E. 3.4). Es ist auch nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz den Schnellabrollwegen von der Piste 34 eine Bedeutung für den Verspätungsabbau in den lärmmässig empfindlichen Nachtstunden beimisst. Die Vorinstanz hat dabei genügend beachtet, unter welchen betrieblichen Voraussetzungen die Piste 34 die Hauptlandepiste bildet. Die Vorbringen der Beschwerdeführer sind nicht geeignet, den umstrittenen Schnellabrollwegen die Eignung als Massnahme zum Verspätungsabbau abzusprechen.
Demzufolge ist es nicht bundesrechtswidrig, wenn die Vorinstanz das Interesse an der Erstellung dieser Schnellabrollwege als überwiegend im Vergleich zu den gegenteiligen Interessen der Beschwerdeführer angesehen hat.

5.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführer kostenpflichtig. Die Gerichtskosten von insgesamt Fr. 6'000.– sind ihnen je zu einem Drittel, unter solidarischer Haftbarkeit, aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG).
Den Beschwerdeführern steht keine Parteientschädigung zu. Die Beschwerdegegnerin nimmt als Betreiberin des Flughafens Zürich öffentliche Aufgaben wahr und hat somit grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG; vgl. Urteile 1C 30/2018 vom 11. Mai 2018 E. 4; 1C 126/2015 vom 5. November 2015 E. 8). Den Beschwerdeführern ist keine mutwillige oder weitschweifige Prozessführung vor Bundesgericht vorzuhalten. Eine Ausnahme vom Grundsatz, dass der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung in diesem Verfahren zusteht, ist nicht angezeigt.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 6'000.– werden je zu einem Drittel (Fr. 2'000.–) den Beschwerdeführern auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Mai 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Kessler Coendet