Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-7225/2008
{T 1/2}

Urteil vom 17. Februar 2010

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Lorenz Kneubühler,
Richterin Marianne Ryter Sauvant,
Gerichtsschreiber Christian Kindler.

Parteien

Swiss International Air Lines AG (SWISS), Postfach, 4056 Basel,
vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. iur. Regula Dettling-Ott, Managing Director SWISS, Internat. Relations & Government Affairs, Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Unique (Flughafen Zürich AG), Postfach, 8058 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Roland Gfeller und Rechtsanwalt Dr. iur. Daniel Kunz, Florastrasse 44, Postfach 1709, 8032 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

und

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

sowie

Stadt Kloten, handelnd durch den Stadtrat,
Stadthaus, Kirchgasse 7, Postfach St 1036, 8302 Kloten,
Stadt Opfikon, handelnd durch den Stadtrat,
Oberhauserstrasse 25, 8152 Glattbrugg,
Gemeinde Rümlang, handelnd durch den Gemeinderat,
Glattalstrasse 181, Postfach, 8153 Rümlang,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Peter Ettler,
Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,
Beigeladene.

Gegenstand

Plangenehmigung Schallschutzanlage für Triebwerkstandläufe an Grossflugzeugen.

Sachverhalt:

A.
Die Flughafen Zürich AG reichte mit Bewilligungsgesuch vom 24. November 2000 beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Projekt für den Bau zweier U-förmiger Schallschutzanlagen zur Durchführung von Triebwerkstandläufen auf dem Gelände des Flughafens Zürich ein. Mittels der durch das Flugzeugwartungs-Unternehmen SR Technics (als damalige Tochtergesellschaft der SAir Group und Bauherrin) zu erstellenden Neubauten sollten die im Bereich Vorfeld Werft bis heute bestehenden Schallschutzröhren (sog. Muffler), welche eine veraltete Bauart von Schallschutzanlagen darstellen und den Betriebsbedürfnissen nicht mehr genügen, ersetzt werden. Infolge des Zusammenbruchs der SAir Group im Oktober 2001 wurde das Gesuch sistiert. Im Jahr 2005 nahm die inzwischen verkaufte SR Technics das Bauprojekt wieder auf und gründete zur Erstellung aller notwendigen Unterlagen eine Begleitkommission, in welcher nebst der Flughafen Zürich AG, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und einer Ingenieurfirma auch die Standortgemeinden Kloten, Opfikon und Rümlang vertreten waren.

B.
Mit Verfügung vom 29. März 2005 genehmigte das BAZL das vorläufige Betriebsreglement (vBR) für den Flughafen Zürich. In Dispositiv-Ziff. 4.3 der vBR-Verfügung verpflichtete es die Flughafenbetreiberin mittels Auflage (Auflage Ziff. 4.3), das Projekt für den Neubau von Schallschutzanlagen für Triebwerkstandläufe ohne Verzug an die Hand zu nehmen und dem UVEK ein Plangenehmigungsgesuch zu unterbreiten. Nach Inbetriebnahme der Schallschutzanlagen, spätestens aber nach dem 1. April 2009 dürften am Flughafen Zürich keine Triebwerkstandläufe von Strahlflugzeugen sowie Propellerflugzeugen mit einem zulässigen Gewicht von mehr als 5.7 Tonnen im Freien durchgeführt werden. Die Flughafen Zürich AG erhob (nebst anderem) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen diese Auflage (dieses Einzelverfahren wurde ins Gesamtverfahren Flughafen Zürich A-1936/2006 integriert).

C.
Nach dem Rückzug des alten Gesuchs (vorne Sachverhalt Bst. A) im Oktober 2006 stellte die Flughafen Zürich AG am 15. Januar 2007

beim UVEK erneut ein Gesuch für den Bau einer modernen Schallschutzanlage für Triebwerkstandläufe an Grossflugzeugen, die mit mehr als Leerlaufleistung im Zuge von Unterhalts- und Wartungsarbeiten durchgeführt werden, sowie um entsprechende Anpassung des vBR bzw. des rechtskräftigen Betriebsreglements des Flughafens Zürich vom 31. Mai 2001. Das geplante Projekt umfasst nebst dem Neubau einer U-förmigen, nach oben offenen Schallschutzanlage im Bereich Vorfeld Werft den (teilweise vorherigen) Abbruch der noch bestehenden Muffler, den Neubau einer Schallschutzwand zwischen Werft 2 und Werft 3 sowie die Anpassung des Terrains, der Vorfeldfläche und der Standplätze T57 und T58.

Das mit der Instruktion des erstinstanzlichen Verfahrens betraute BAZL hörte den Kanton Zürich sowie das BAFU zum Gesuch an und sorgte für die öffentliche Auflage der Gesuchsunterlagen, welche auch einen Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) vom 22. Dezember 2006 umfassen. Während der Auflagefrist gingen unter anderem Einsprachen der Swiss International Air Lines AG (SWISS) und der Gemeinden Kloten, Opfikon und Rümlang ein. Mit Stellungnahme vom 17. Dezember 2007 zu den Einsprachen und Vernehmlassungen reichte die Flughafen Zürich AG dem BAZL auch eine von ihr und den drei soeben genannten Standortgemeinden unterzeichnete Vereinbarung über die wesentlichen Benützungsbestimmungen für die Schallschutzanlage ein, in der sich die Standortgemeinden verpflichtet hatten, die beim BAZL eingereichte Einsprache gegen die Schallschutzanlage zurückzuziehen. Weil die SWISS an ihrer Einsprache festhielt, hatte die Flughafenbetreiberin am 14. Dezember 2007 zudem eine Zusatzvereinbarung mit den drei Gemeinden abgeschlossen, in welcher die bisherige Rückzugsklausel abgeändert worden war.

D.
Mit Verfügung vom 10. Oktober 2008 erteilte das UVEK die Plangenehmigung für die Schallschutzanlage für Triebwerkstandläufe an Grossflugzeugen unter zahlreichen Auflagen. Nebst den baulichen Regelungen enthalten diese Auflagen unter Dispositiv-Ziff. 2.14 auch Vorgaben zur Anpassung des Betriebsreglements, insbes. Definitionen zum Ablauf eines Standlaufs und die Grundsätze für die Benützung der Anlage. Als Standläufe gelten demnach Prüfungen von in Luftfahrzeugen eingebauten Triebwerken im Rahmen von Unterhaltsarbeiten, bei welchen die Leerlaufdrehzahlen überschritten werden. Ist der zeitliche Abstand zwischen zwei oder mehr Schallpegel-Spitzen

grösser als fünf Minuten, so gilt dies als zwei oder mehr Standläufe. Standläufe sind grundsätzlich in der Schallschutzanlage durchzuführen, wobei die Anzahl zulässiger Standläufe innerhalb derselben für die verschiedenen Flugzeug- bzw. Triebwerktypen und in bestimmten Zeitfenstern gemäss einer in Dispositiv-Ziff. 2.14.8 der Verfügung festgehaltenen Tabelle (sog. Mengengerüst) zu beschränken ist. Die Zahlen verschiedener Flugzeugkategorien dürfen zwar nicht zusammengezählt werden, dafür enthält Dispositiv-Ziff. 2.14.11 aber Regelungen zur Umrechnung der maximal zulässigen Anzahl Standläufe bei unterschiedlichen Flugzeugtypen. Schliesslich werden im genannten Dispositiv-Teil vom UVEK auch Vorschriften zum Zusatzkontingent für weitere Standläufe innerhalb der Schallschutzanlage über das Mengengerüst hinaus sowie zur Ausnahmeregelung für Standläufe ausserhalb der Schallschutzanlage aufgestellt.

E.

Gegen diese Plangenehmigung des UVEK erhob die SWISS am 13. November 2008 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. In ihrer Eingabe stellte die Beschwerdeführerin die Rechtsbegehren, folgende Ziffern des Dispositivs der UVEK-Verfügung seien aufzuheben und abzuändern: Ziff. 2.14.6 (Abänderung der Definition eines Standlaufes, Antrag 1), Ziff. 2.14.8 (anderes Mengengerüst betreffend Anzahl zulässiger Standläufe innerhalb der Anlage, Antrag 2a), Ziff. 2.14.10 (Zulässigkeit des Zusammenzählens der Standläufe verschiedener Flugzeugkategorien, soweit die Planungswerte gemäss Anhang 5 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV, SR 814.41] nicht überschritten werden, Antrag 2b) und Ziff. 2.14.16 (erforderliche Verspätung bei Abflügen bloss dreissig Minuten statt zwei Stunden für ausnahmsweise Zulässigkeit der Standläufe ausserhalb der Anlage, Antrag 3). Die Beschwerdeführerin beantragte zudem, dass das BAZL das Zusatzkontingent für die Zeit zwischen 05.00 und 06.00 Uhr für bestimmte Flugzeugtypen während einer zeitlich begrenzten Periode erhöhen könne, falls ausserordentliche Umstände vorlägen (Antrag 2c). Weiter stellte die SWISS den Eventualantrag, falls das Bundesverwaltungsgericht ihre Beschwerde abweise, sei der Flughafen Zürich zu verpflichten, für Standläufe eine geschlossene Halle zu erstellen.

Zur Begründung dieser Anträge bringt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen vor, die vertiefte Analyse der Verfügung vom 10. Oktober 2008 habe gezeigt, dass das UVEK (Vorinstanz) die Benützung der

Schallschutzanlage verschiedenen einschränkenden Bedingungen unterworfen habe, die insgesamt dazu führten, dass für SWISS mit ihrer Heimbasis in Zürich gravierende Einschränkungen für den Flottenbetrieb entstehen würden. Erstens habe das UVEK das Mengengerüst für die Standläufe in der Nacht enger definiert als die Regelung im UVB, indem es die beiden Zeitfenster "23.00 bis 05.00" und "05.00 bis 06.00" Uhr zu einem einzigen Zeitfenster "23.00 bis 06.00" Uhr vereint habe. Damit habe das UVEK die Anzahl zulässiger Standläufe – insbes. in der für den pünktlichen Betrieb kritischen Zeit zwischen 05.00 und 06.00 Uhr – vermindert. Zweitens habe das UVEK den Begriff des Standlaufs so eng definiert, dass Standläufe, die heute als ein Lärmereignis gelten würden, neu als zwei oder mehr Standläufe zu zählen wären. Deshalb würde selbst unter Berücksichtigung der Ausnahmeregelung das erlaubte Mengengerüst für die betrieblichen Bedürfnisse von SWISS nicht ausreichen. Im Übrigen sei der Lärm einer Schallschutzanlage nicht nach Anhang 6 der LSV, sondern nach deren Anhang 5 zu beurteilen.

F.
Mit Verfügung vom 26. Januar 2009 lud die Instruktionsrichterin die Stadt Kloten, die Stadt Opfikon und die Gemeinde Rümlang (Beigeladene) auf deren Gesuch hin als Parteien zum vorliegenden Verfahren bei.

G.
Die Flughafen Zürich AG (Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 17. März 2009, die Beschwerde sei insoweit gutzuheissen, als die Bewilligung der Mengengerüste gemäss Tabelle 7.4-6 des UVB vom 22. Dezember 2006 beantragt werde (Antrag 1). Ansonsten sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zum Eventualantrag der SWISS führt die Beschwerdegegnerin aus, die Verpflichtung der Flughafen Zürich AG zur Erstellung einer Schallschutzhalle liege ausserhalb des Anfechtungsobjekts, womit auf dieses Ansinnen nicht eingetreten werden könne.

H.
In seiner Vernehmlassung vom 19. März 2009 fordert das UVEK die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin sei im Übrigen aufzufordern, sich verbindlich und nachvollziehbar begründet darüber zu äussern, ob die spezifische Regelung für die AVRO-Flugzeuge in den Benützungsbedingungen auch nach dem

Ausscheiden dieses Flugzeugtyps aus der SWISS-Flotte für deren Nachfolgemodell beansprucht werden können soll.

I.
Das BAFU kommt mit Fachbericht vom 19. März 2009 im Rahmen einer Einzelbeurteilung der Beschwerdeanträge zum Schluss, dass diese ausnahmslos unbegründet seien und die Plangenehmigung des UVEK mit dem Umweltrecht des Bundes konform sei.

J.
Am 1. April 2009 reichten auch die Beigeladenen ihre Stellungnahme zur Beschwerde der SWISS ein und beantragen, deren Anträge 1, 2b und 3 seien abzuweisen. Antrag 2c auf Ergänzung der Plangenehmigung sei im Grundsatz gutzuheissen, jedoch nur unter Einschränkung und Präzisierung des beantragten Wortlauts. Zusätzlich stellten die Beigeladenen die Verfahrensanträge, für die Durchführung von Standläufen während der Nachtstunden seien vorsorglich folgende Beschränkungen anzuordnen: Erstens sei während der Zeit zwischen 23.30 und 05.00 Uhr die Durchführung von Standläufen mit Full- oder Partpower auf dem Flughafengelände strikt zu untersagen. Zweitens sei während der Zeit zwischen 05.00 und 06.00 Uhr sowie zwischen 06.00 und 07.00 Uhr die Anzahl durchführbarer Standläufe mit Full- oder Part-Power auf dem Flughafengelände im Umfang des UVB vom 22. Dezember 2006 zu beschränken. Zur Begründung ihrer Stellungnahme führen die Beigeladenen insbes. aus, die Zusammenfassung der beiden Zeitfenster (23.00 bis 05.00 und 05.00 bis 06.00 Uhr), die das UVEK in der Plangenehmigung vorgenommen habe, führe zu einer erheblichen Verbesserung des Anwohnerschutzes. Nachdem sie in der Vereinbarung mit der Beschwerdegegnerin der Regelung der beiden Zeitfenster nach UVB zugestimmt hätten, opponierten sie einer Rückkehr zu dieser Lösung zwar nicht. Indessen beantragten sie auch nicht eine Gutheissung von Antrag 2a der Beschwerdeführerin. Es liege nicht mehr an ihnen, die Vereinbarung mit der Beschwerdegegnerin zu verteidigen, zumal sie mit der Zusammenfassung der beiden Zeitfenster besser fahren würden.

K.
Am 22. April 2009 zog das BAZL die Auflage Ziff. 4.3 der vBR-Verfügung in Wiedererwägung und erliess diese mit folgendem Wortlaut neu: "Die Gesuchstellerin hat dafür zu sorgen, dass das Projekt für den Neubau einer Schallschutzanlage ohne Verzug an die Hand ge-

nommen, dem UVEK ein Plangenehmigungsgesuch unterbreitet und die Anlage nach Rechtskraft der Plangenehmigung schnellstmöglich gebaut und in Betrieb genommen wird. Nach Inbetriebnahme der Schallschutzanlage, spätestens aber 1 Jahr nach dem letztinstanzlichen Entscheid über diese Verfügung, dürfen am Flughafen Zürich einzig noch Triebwerkstandläufe mit einer Drehzahl höher als Leerlauf (Idle) von Strahlflugzeugen sowie Propellerflugzeugen mit einem zulässigen Gewicht von mehr als 5.7 Tonnen ausserhalb einer geeigneten Schallschutzanlage durchgeführt werden, wenn und soweit dies den Betriebsbedingungen für diese Anlagen entspricht." Mit einzelrichterlichem Entscheid vom 5. Juni 2009 wurde das Beschwerdeverfahren A-1936/2006 gegen das vBR bezüglich der alten Auflage Ziff. 4.3 infolge Gegenstandslosigkeit daraufhin abgeschrieben. Die erneute Beschwerde der Flughafen Zürich AG gegen die Verfügung des BAZL vom 22. April 2009 wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil A-3042/2009 vom 3. September 2009 vollständig ab. Dieses Urteil ist nicht angefochten worden, womit die soeben zitierte neue Auflage Ziff. 4.3 der vBR-Verfügung rechtskräftig ist.

L.
Mit (unangefochten gebliebener) Zwischenverfügung vom 6. Mai 2009 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beigeladenen um Erlass vorsorglicher Massnahmen ab, soweit es darauf eintrat, und setzte den zweiten Schriftenwechsel fort, nachdem die Beschwerdeführerin am 30. April 2009 unaufgefordert bereits eine Replik eingereicht hatte. In dieser beantragt SWISS zusätzlich, Antrag 1 der Flughafen Zürich AG sei gutzuheissen unter der Bedingung, dass für die Benützung der Schallschutzanlage ein Betriebsreglement genehmigt werde, das die vorschriftsgemässe Wartung der im Streckeneinsatz stehenden Flugzeuge gewährleiste. Die Anträge der Vorinstanz und der Beigeladenen seien abzuweisen.

Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels und der zusätzlichen Stellungnahmen halten die Parteien ansonsten an ihren bisherigen Anträgen fest. Dies gilt ebenfalls für den zweiten Fachbericht des BAFU vom 6. Juli 2009 und dessen weitere Stellungnahme vom 5. November 2009.

M.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die zusätzlichen Unterlagen ist soweit erforderlich in den Erwägungen einzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Die Beschwerde der SWISS vom 13. November 2008 richtet sich gegen eine Verfügung des UVEK vom 10. Oktober 2008, die sich auf das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) und dessen Ausführungsbestimmungen stützt. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) 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. Im Bereich der Erstellung von Flugplatzanlagen und der Regelung des Betriebs eines Flughafens besteht keine derartige Ausnahme (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 LFG). Das UVEK gehört zudem zu den Vorinstanzen im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG, weshalb hier die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gegeben ist.

2.
2.1 Die Verfügung des UVEK vom 10. Oktober 2008 regelt den Bau und die betrieblichen Rahmenbedingungen einer Schallschutzanlage für Triebwerkstandläufe an Grossflugzeugen auf dem Flughafen Zürich. Auf diesem Landesflughafen hat die Fluggesellschaft SWISS ihre Heimbasis (Home Carrier) und betreibt von dort aus ein Netzwerk mit in mehreren Wellen aufeinander abgestimmten Europa- und Interkontinentalflügen (Drehkreuzbetrieb). Sowohl die selbst gewarteten AVRO-Flugzeuge wie auch die von SR Technics im Auftragsverhältnis gewarteten Airbus-Flugzeuge der SWISS sind nach den massgeblichen technischen Vorschriften (Aircraft Maintenance Manual [AMM]) auf die Möglichkeit der Durchführung von Triebwerkstandläufen in Zürich zwingend angewiesen. Die angefochtene Verfügung umfasst in den Grundzügen bereits die Gesamtheit der betrieblichen Regelungen zur Durchführung von Standläufen an Grossflugzeugen auf dem Flughafen Zürich, sowohl innerhalb wie ausserhalb der geplanten Schallschutzanlage. Die SWISS als Home Carrier ist die davon am meisten betroffene Fluggesellschaft und hat zweifellos ein schutz-

würdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung dieser Verfügung.

2.2 Die Beschwerdelegitimation gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG umfasst unter Bst. a auch die Voraussetzung der formellen Beschwer: Nur wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, ist zur Beschwerde berechtigt. Wer in einem luftfahrtrechtlichen Plangenehmigungsverfahren keine Einsprache erhebt, ist denn auch gemäss der spezialgesetzlichen Regelung von Art. 37f Abs. 1 Satz 2 LFG vom weiteren Verfahren ausgeschlossen. Die SWISS hat am 25. Mai 2007 eine Einsprache gegen das entsprechende Gesuch der Flughafen Zürich AG eingereicht, womit die genannte Voraussetzung grundsätzlich erfüllt ist (vgl. betreffend diese Einsprache aber sogleich die Einschränkungen zum Streitgegenstand). Sie ist daher zur Beschwerde legitimiert.

3.
In einem ersten Schritt ist zu prüfen, was im vorliegenden Verfahren überhaupt noch Streitgegenstand ist.

3.1 Der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bestimmt sich nach dem durch die Verfügung des UVEK vom 10. Oktober 2008 geregelten Rechtsverhältnis, soweit es von der Beschwerdeführerin angefochten wird. Mit den einzelnen Rechtsbegehren legt die Beschwerdeführerin fest, in welche Richtung und inwieweit sie das streitige Rechtsverhältnis überprüfen lassen will. Der Streitgegenstand kann sich im Laufe des Beschwerdeverfahrens verengen, darf hingegen nicht erweitert oder qualitativ verändert werden (vgl. BVGE 2009/37 E. 1.3.1; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.8 und 2.208; Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 7 f. zu Art. 72; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 403 ff.). Bei Plangenehmigungsverfahren im Infrastrukturbereich ist zudem zu beachten, dass bereits mit den im Einspracheverfahren gestellten Anträgen der Streitgegenstand festgelegt wird. Dieser darf mit einer späteren Beschwerde gegen die Plangenehmigungsverfügung nicht mehr erweitert werden, womit sämtliche möglichen Einwände gegen ein geplantes Projekt innerhalb der Auflagefrist vorzubringen sind und im Beschwerdeverfahren nicht

mehr nachgetragen werden können. Hingegen kann die Begründung der entsprechenden Begehren mit der Beschwerde angepasst und geändert werden (Urteil des Bundesgerichts 1C_137/2009 vom 7. September 2009 E. 1; BGE 133 II 30 E. 2.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1844/2009 vom 17. Dezember 2009 E. 2.1, A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 1.3.2 f. mit Hinweisen, A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 4; ISABELLE HÄNER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Kommentar VwVG], AUER/MÜLLER/SCHINDLER [Hrsg.], Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 7 zu Art. 48).

Die in der Beschwerde aufgeführten Rechtsbegehren der SWISS können demnach im vorliegenden Plangenehmigungsverfahren nur soweit inhaltlich beurteilt werden, als sie diese bereits – zumindest sinngemäss – in ihrer Einsprache vom 25. Mai 2007 vorgebracht hat.

3.2 Mit Beschwerdeantrag 1 verlangt die Beschwerdeführerin eine Abänderung von Dispositiv-Ziff. 2.14.6 der angefochtenen Verfügung. Dort hält das UVEK fest, dass ein Standlauf durch den Verlauf des Schallpegels definiert werde. Sei dabei der zeitliche Abstand zwischen zwei oder mehr Spitzen grösser als fünf Minuten, so gelte dies als zwei oder mehr Standläufe. Die SWISS fordert mit Blick auf diese Zählung eine deutliche Erhöhung des zeitlichen Abstandes zwischen den Schallpegelspitzen von fünf auf zwanzig Minuten. Sie zweifelt damit die Definition des zur Lärmberechnung erforderlichen Standardstandlaufes an, wie sie bereits im UVB vom 22. Dezember 2006 (S. 8 Ziff. 4.3.4 "Dauer der Triebwerkstandläufe" mit Tabelle 4.3-3: "Standard-Triebwerksstandlauf") und im Technischen Bericht vom 22. Dezember 2006 (Beilage B1 Projektbeschrieb, S. 9 ff. Ziff. 2.2.4 "Nutzung der neuen Schallschutzanlage") enthalten ist und welche das UVEK in der angefochtenen Verfügung (vgl. dortige E. 4.1.3 S. 29 f. mit dem "Schema Standardstandlauf") mit entsprechenden Verweisen auf die genannten Gesuchsunterlagen unverändert übernommen hat.

3.2.1 Wie das UVEK in seiner Duplik vom 6. Juli 2009 richtig anspricht, finden sich zur Frage der Definition und des Schemas des Standardstandlaufes weder unter den Anträgen noch in der Begründung der Einsprache der SWISS vom 25. Mai 2007 irgendwelche Bemängelungen. Zur zeitlichen Erfassung der Schallpegelspitzen wie überhaupt zur Gesamtthematik des Standardstandlaufes sind in der Einsprache keine Ausführungen enthalten, obwohl die vom UVEK übernommene Definition in gleicher Form bereits im UVB und im

Technischen Bericht vom 22. Dezember 2006 enthalten war, welche beide zu den öffentlich aufgelegten Gesuchsunterlagen zählten. Die Behauptungen der SWISS in der Beschwerde und in ihren späteren Eingaben, die "bisherige" Definition des Standlaufes sei durch eine "neue", aus ihrer Sicht realitätsfremde Umschreibung ersetzt worden, müssen angesichts der keine Fragen offen lassenden Gesuchsunterlagen, die als für die Beschwerdeführerin bekannt gelten müssen und auf welche sie in ihren Eingaben – auch in der damaligen Einsprache – selber mehrfach Bezug nimmt, als offensichtlich unzutreffend und nicht glaubwürdig bezeichnet werden.

3.2.2 Im Gegensatz zu diesen späteren Behauptungen führte die SWISS im Rahmen ihrer Einsprache ausdrücklich noch Folgendes aus (S. 4): Sie sei grundsätzlich mit dem Projekt einverstanden und begrüsse es, dass der Flughafen Zürich über eine zeitgemässe Schallschutzanlage verfügen werde. Im Rahmen der Auflage des Projekts habe sie Einblick in den vom Flughafen ausgearbeiteten Entwurf für die Anpassung des Betriebsreglements erhalten und erfahren, welche Regeln für den Betrieb der zukünftigen Anlage gelten sollen (keine Hervorhebung im Original). Unter der vorne erwähnten Ziff. 4.3.4 des UVB wird jedoch ausdrücklich festgehalten, die Dauer der Triebwerkstandläufe sei von wichtiger Bedeutung, da diese Grösse in die Bestimmung des Beurteilungspegels einfliesse. Deshalb habe man alle Standläufe der letzten Jahre von 2003 bis 2005 in den so genannten Run Up-Reports detailliert untersucht. Ebenso entnimmt man dem Technischen Bericht (vgl. vorne E. 3.2) die in die angefochtene Verfügung übernommene Formulierung, dass ein Standlauf durch den Verlauf der Schallpegelaufzeichnung definiert werde und dass bei einem zeitlichen Abstand zwischen zwei oder mehr "Peaks > 5 Minuten" dies als zwei oder mehr Standläufe gelte. Belegt ist ebenfalls mit dem durch die Flughafen Zürich AG anlässlich ihrer Duplik vom 24. Juni 2009 eingereichten Grundlagenpapier der SR Technics vom 30. September 2006 (S. 6), dass die genannte Definition des Standardstandlaufes schon in den vorbereitenden Unterlagen enthalten war. Aus den eingereichten Beilagen der Flughafen Zürich AG (u.a. verschiedene Schreiben und E-Mails aus dem Jahre 2005) und den übrigen Verfahrensunterlagen ist denn auch klar ersichtlich, dass SR Technics als das hauptsächlich betroffene Flugzeugwartungs-Unternehmen vollumfänglich in die Vorbereitungsarbeiten einbezogen war (bzw. sogar eine leitende Funktion hatte; vgl. auch vorne Sachverhalt Bst. A) und dies zugleich auch SWISS recht-

zeitig und mehrfach angeboten wurde. Trotzdem war von einer anders lautenden Umschreibung des Standardstandlaufes bis zur Beschwerde der SWISS nach übereinstimmenden Aussagen aller sonstigen Beteiligten und nach den Akten nie die Rede. SR Technics hat im Übrigen auch keine Beschwerde gegen die Plangenehmigung des UVEK erhoben.

3.2.3 Weil nach dem Gesagten das unter Antrag 1 der Beschwerde der SWISS erhobene Begehren in ihrer Einsprache noch nicht einmal sinngemäss enthalten war, obwohl ihr die Definition wie auch die Bedeutung des Standardstandlaufes eindeutig bekannt sein musste, kann das Bundesverwaltungsgericht im vorliegenden Beschwerdeverfahren darauf nicht (mehr) eintreten. Angesichts dessen ist auf sämtliche in diesem Zusammenhang gestellten Beweisanträge der Beschwerdeführerin (wie etwa Zeugenanhörungen oder die Edition der dem UVB zugrunde gelegten Messungen und Berechnungen von Standläufen bzw. der Run Up-Reports sowie der AMM) ebenfalls nicht einzutreten.

3.3 Die gleiche Problematik stellt sich ebenfalls beim Beschwerdeantrag 2b der SWISS. Mit diesem verlangt sie eine Abänderung von Dispositiv-Ziff. 2.14.10 der angefochtenen Verfügung. Neu sollen die Zahlen der möglichen Standläufe verschiedener Flugzeugkategorien zusammengezählt werden dürfen, soweit dadurch die Planungswerte von Anhang 5 LSV nicht überschritten werden. Das UVEK hat demgegenüber in Dispositiv-Ziff. 2.14.10 seiner Plangenehmigung festgehalten, dass das Zusammenzählen der Zahlen der jeweils möglichen Standläufe verschiedener Kategorien nicht zulässig ist.

3.3.1 Das Verbot des Zusammenzählens der möglichen Standläufe verschiedener Flugzeugkategorien (wie A 330, A 320/A 340 und AVRO RJ 100 gemäss Mengengerüst der angefochtenen Verfügung) findet sich in gleicher Weise bereits im UVB vom 22. Dezember 2006. So ist dort z.B. unter der Ziff. 7.4.5 ("Betriebsphase", S. 20 ff.) im Anschluss an die Tabelle 7.4-6 mit dem Mengengerüst der maximal erlaubten Standläufe pro Tag (während 24 Stunden) mit Anmerkung 6 (S. 22) ausdrücklich ausgeführt worden, die Anzahl der Standläufe verschiedener Flugzeugtypen könne nicht zusammengezählt werden.

3.3.2 Auch zum Verbot des Zusammenzählens der möglichen Standläufe verschiedener Flugzeugkategorien finden sich in der Einsprache der SWISS vom 25. Mai 2007 keinerlei Ausführungen, weder unter den

Anträgen noch in deren Begründung. Das geschilderte Verbot musste der damaligen Einsprecherin aber entgegen heutigen Vorbringen schon aufgrund der Erläuterungen im UVB bekannt sein. Auf Antrag 2b der Beschwerde vom 13. November 2008 kann vorliegend deshalb ebenfalls nicht eingetreten werden. An dieser Einschätzung ändert im Übrigen nichts, dass das UVEK den genannten UVB-Grundsatz mit einer in Dispositiv-Ziff. 2.14.11 der Plangenehmigung enthaltenen Umrechnungsformel für die verschiedenen Flugzeugkategorien ergänzt und damit eine Schwäche des Mengengerüsts im UVB beseitigt hat (vgl. S. 33 und 49 der angefochtenen Verfügung). Der Grundsatz ist derselbe geblieben und die SWISS hat mit ihrem Beschwerdeantrag 2b nur diesen angefochten.

4.

Abgesehen von den soeben besprochenen zwei Ausnahmen kann auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) eingetreten werden.

5.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid mit voller Kognition (Art. 49 VwVG). Die Beschwerdeführenden können neben der Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O, Rz. 2.149 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1632 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht hat den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen und das Recht anzuwenden. Es ist dabei nicht an die Begehren der Parteien und deren rechtliche Überlegungen gebunden (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 112). Allerdings sind die Parteien gemäss Art. 13 VwVG unter Umständen verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken. Dies gilt zunächst in all jenen Verfahren, die durch ihr Begehren eingeleitet worden sind; ansonsten besteht eine Mitwirkungspflicht nur insoweit, als die Parteien darin selbständige Anträge stellen oder ein anderes Bundesgesetz eine weitergehende Auskunfts- oder Offenbarungspflicht vorsieht. Die Mitwirkungspflicht gilt insbesondere für solche Tatsachen, die eine Partei besser kennt als die Behörden oder die von diesen ohne Mitwirkung der Partei gar

nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erhoben werden konnten. Hinsichtlich solcher Sachverhalte sind die Parteien unter Umständen gar verpflichtet, die Behörden über eine im Laufe des Verfahrens eingetretene Veränderung in den entscheidwesentlichen Verhältnissen zu informieren (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.119 ff.).

6.
Die SWISS fordert mit ihrem Beschwerdeantrag 2a eine Änderung von Dispositiv-Ziff. 2.14.8 der angefochtenen Verfügung. An dieser Stelle hat das UVEK mit einem Mengengerüst die täglich zulässige Anzahl der Standläufe für die verschiedenen Flugzeugtypen innerhalb der Schallschutzanlage, das Zusatzkontingent dazu sowie die Anzahl der Ausnahmen von Standläufen ausserhalb der Schallschutzanlage geregelt. Die SWISS verlangt diesbezüglich einerseits die unveränderte Übernahme des im UVB vom 22. Dezember 2006 dargestellten Mengengerüsts (S. 21 Tabelle 7.4-6) und andererseits die Erhöhung des Zusatzkontingents von 19 bis 07 Uhr von maximal 25 auf maximal 35 Standläufe pro Jahr. Das UVEK habe das Mengengerüst für die Standläufe in der Nacht enger definiert als die Regelung im UVB, indem es die beiden Zeitfenster "23.00 bis 05.00" und "05.00 bis 06.00" Uhr zu einem einzigen Zeitfenster "23.00 bis 06.00" Uhr vereint habe. Damit habe das UVEK die Anzahl zulässiger Standläufe – insbesondere in der für den pünktlichen Betrieb kritischen Zeit zwischen 05.00 und 06.00 Uhr – vermindert. Wegen der vom UVEK verfügten betrieblichen Rahmenbedingungen ständen SWISS die Flugzeuge, die während der Nacht einen Standlauf bräuchten, am Morgen nicht rechtzeitig zur Verfügung und die Schallschutzanlage würde zu einem Nadelöhr für einen Teil ihrer Flotte. Zur näheren Begründung des erwähnten Rechtsbegehrens bringt SWISS verschiedene Rügen vor, wobei sie teilweise auch eine falsche oder ungenaue Ermittlung des Sachverhalts durch das UVEK beanstandet.

6.1 So bemängelt SWISS, der Sachverhalt in der angefochtenen Verfügung sei unvollständig erfasst, weil die Analyse der Lärmbelastung ausschliesslich auf Werten der Vergangenheit basiere und die heutige Situation des Luftverkehrs auf dem Flughafen Zürich und die absehbare zukünftige Entwicklung nicht berücksichtige. Während früher die Fluggesellschaften ihre Flotten während Jahren geplant hätten, müssten sie diese heute aufgrund sich ändernder Marktbedingungen rasch anpassen. So habe SWISS im Zusammenhang mit der Restrukturierung der Europaflotte sämtliche Embraer-Flugzeuge aus-

gemustert und als Ersatz zusätzliche AVRO-Flugzeuge eingesetzt. Sie betreibe auf den Europa-Strecken nur noch AVRO- und Airbus-Flugzeuge (A 319/A 320/A 321). Die AVRO-Flugzeuge seien erfahrungsgemäss wartungsintensiver als die abgelösten Embraer-Flugzeuge, weshalb sich der Bedarf nach Wartungskontrollen während der Nacht für SWISS erhöht habe. Sie gehe im Übrigen davon aus, dass sie die AVRO-Flotte noch ca. fünf bis sechs Jahre bis zur Auslieferung des modernen Nachfolgemodells betreiben werde.

6.1.1 Aufgrund der umfassenden Verfahrensakten und der – mit Ausnahme der SWISS – völlig übereinstimmenden Darlegungen aller übrigen Verfahrensbeteiligten ergibt sich zum Sachverhalt Folgendes: In der Projektgruppe zur Erstellung der notwendigen Unterlagen für eine neue Schallschutzanlage war insbesondere SR Technics als wichtigstes Flugzeugwartungs-Unternehmen auf dem Flughafen Zürich als vollwertiges Mitglied (bzw. sogar in leitender Funktion) tätig. SR Technics lieferte mit den Run Up-Reports (statistische Erhebung der Triebwerkstandläufe) aus den Jahren 2003 bis 2005 sowie dem bereits erwähnten Grundlagenpapier vom 30. September 2006 wesentliche Beiträge zur Ausarbeitung eines Betriebsmodells für die Schallschutzanlage und (damit) für den UVB. Im Jahre 2005 fragte SR Technics die SWISS frühzeitig und mehrmals an, ob sie ebenfalls am Prozess zur Ausarbeitung der notwendigen Grundlagen teilnehmen wolle. Diesen Einladungen leistete die heutige Beschwerdeführerin jedoch nur sehr sporadisch Folge. Mit Schreiben vom 15. April 2005 forderte SR Technics die SWISS zudem auf, ihr mitzuteilen, ob sie auf Standläufe in der Nacht angewiesen sei. Sollte dies nicht auch zukünftig der Fall sein bzw. keine entsprechende Mitteilung erfolgen, so müsse die Arbeitsgruppe Schallschutzanlage davon ausgehen, dass auf Nachtstandläufe verzichtet werde. SWISS legte daraufhin mit Schreiben vom 3. Mai 2005 an SR Technics die Entwicklung einer Schallschutzanlage vollumfänglich in deren Hände (vgl. dazu schon vorne E. 3.2.2). Dabei hielt SWISS noch ausdrücklich fest, es sei ihr bewusst, dass ihr somit die Möglichkeit entgehe, bei der Auswahl der zukünftigen Schallschutzlösung mitentscheiden zu können. Die SWISS hat es somit – wie die Beschwerdegegnerin, die Vorinstanz, die Beigeladenen und das BAFU übereinstimmend ausführen – weitgehend versäumt, die heute mit Beschwerde geltend gemachten Bedürfnisse vorher in den Ausarbeitungsprozess einzubringen und nachvollziehbar zu begründen.

6.1.2 Es leuchtet ohne weiteres ein, wenn die Flughafen Zürich AG, das UVEK und das BAFU geltend machen, dass für die Projektierung der Schallschutzanlage und die Ausarbeitung des UVB auf die damals bekannten Fakten abgestellt werden musste. Der Wunsch für Triebwerktests zur Nachtzeit wurde dabei auch noch später von allen Beteiligten als gering angegeben (vgl. Stellungnahme des BAFU vom 17. Juni 2008 an das BAZL, S. 3). SWISS selber erklärte sich nicht nur anlässlich der Einsprache vom 25. Mai 2007 (vgl. vorne E. 3.2.2), sondern auch noch mit Stellungnahme vom 29. Februar 2008 an das BAZL (S. 5 f.) als grundsätzlich einverstanden mit dem Projekt. Bei einer derart komplexen Anlage wie der umstrittenen Schallschutzanlage, bei welcher für die Festlegung der betrieblichen Rahmenbedingungen umfangreiche und langwierige Vorarbeiten notwendig waren, kann nach Erstellung des UVB, nach Durchführung des Auflageverfahrens und zusätzlicher Anordnung gewisser späterer Ergänzungen (wie die Zusatzberichte vom Dezember 2007 zu Triebwerkstandläufen ausserhalb der Schallschutzanlage) nicht bis zum Erlass der Plangenehmigung jede gerade neu gestartete und nicht vorhersehbare Flottenveränderung des Home Carriers im Detail noch berücksichtigt werden. Wie die Beigeladenen mit Stellungnahme vom 5. November 2009 richtig festhalten, könnte sonst ein derartiges Plangenehmigungsverfahren wegen nicht endenden (inhaltlich allenfalls aber unwesentlichen) Sachverhaltsergänzungen gar nie in vernünftigem Zeitrahmen abgeschlossen werden.

Auf der anderen Seite wäre die aus der angesprochenen teilweisen Flottenumstellung nun angeblich stark veränderte Situation von der Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht (umfassend vorne E. 5) darzustellen und zu belegen gewesen, was sie trotz mehrfacher Stellungnahmemöglichkeit auch vor dem Bundesverwaltungsgericht versäumt hat. Wenn die SWISS etwa in ihrer Replik vom 30. April 2009 schreibt, die Vorinstanz hätte von den "Zahlen 2007" ausgehen müssen, ist darauf schon deshalb nicht weiter einzugehen, als sie selber in keiner Art und Weise erläutert, was sie unter diesen Zahlen versteht und inwiefern sich diese massgeblich von den früheren Daten (etwa der für den UVB verwendeten Run Up-Reports) unterscheiden. Ebenso wenig wird näher erläutert, inwiefern die Zahlen des UVB nur vier Jahre später bereits veraltet sein und nicht mehr der Realität entsprechen sollen. Prognosen können nicht mit absoluter Genauigkeit erstellt werden. Eine gewisse Unsicherheit ist mit Prognosen stets verbunden, weshalb sie sich weitgehend der Kritik

entziehen, wenn sie sich nicht schon im Laufe des Bewilligungsverfahrens als offensichtlich und erheblich unrichtig herausstellen, was vorliegend nicht der Fall ist (BGE 126 II 522 E. 14). Auf die der angefochtenen Verfügung zugrunde gelegten Daten ist damit weiter abzustellen.

6.1.3 Soweit ersichtlich hat die SWISS die Veränderung der Flotte von den Embraer- zu zusätzlichen AVRO-Flugzeugen zudem erst mit ihrer Beschwerde vom 13. November 2008 als für sie bedeutendes Element ins vorliegende Plangenehmigungsverfahren eingebracht. Gewisse Flottenveränderungen aufgrund sich ändernder Marktbedingungen sind jedoch jederzeit möglich, wie die SWISS selber festhält, und sind durch die allgemeinen Betriebsbedingungen der Schallschutzanlage grundsätzlich abgedeckt. Sollten sich in Zukunft allzu grosse Umwälzungen bei der Flottengestaltung ergeben, wäre eine diesbezügliche Änderung des Mengengerüsts nach zutreffender Ansicht der Flughafen Zürich AG und der Beigeladenen im Rahmen eines neuen Verfahrens auch nicht ausgeschlossen. In Auflage 2.15.4 wird die Beschwerdegegnerin vielmehr verpflichtet, weitere Massnahmen zu ergreifen, falls die genehmigte Schallschutzanlage die Anforderungen des Lärmschutzes und / oder des Flughafenbetriebs nicht erfüllt. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die spätere Ablösung der AVRO-Flugzeuge durch neue Bombardier-Flugzeuge, welche nach Angaben der SWISS (vgl. ihre Medienmitteilung vom 11. März 2009) erst in ungefähr fünf Jahren stattfinden soll. Diese geplante Flottenumgestaltung mit einem heute erst am Anfang der Entwicklungsphase stehenden völlig neuen Flugzeugtyp ist noch mit einigen Fragezeichen versehen und kann nicht bereits als absehbare Entwicklung in den Sachverhalt miteinbezogen werden (vgl. dazu auch BGE 134 II 49 E. 13.2 ff.). Dies zeigt allein schon die ursprünglich nicht vorgesehene, relativ rasche Wiederveräusserung der Embraer-Flugzeuge und die stattdessen erfolgte Aufstockung der wartungsintensiveren AVRO-Flotte bei der SWISS in den letzten Jahren. In diesem Zusammenhang kann auch auf die teilweise deutlich (d.h. um Jahre) verspätete Auslieferung des A 380 an die Fluggesellschaften verwiesen werden. Schliesslich wird im Mengengerüst des UVEK gewissen künftigen Flottenumstellungen bereits dadurch genügend Rechnung getragen, dass unter der Spalte "Flugzeugtyp" jeweils ein Zusatz "und lauter" (als die vorherige Kategorie) bzw. "und leiser" (als der AVRO RJ 100) eingefügt worden ist.

6.1.4 Was die gegenwärtige Situation anbelangt, ist der Flugzeugtyp AVRO RJ 100 ohnehin vorbehaltlos in die Überlegungen des UVEK, insbes. in eine spezifische Regelung in das Mengengerüst gemäss Dispositiv-Ziff. 2.14.8 sowie in die Umrechnungsformel von Dispositiv-Ziff. 2.14.11, einbezogen worden. Ob – wie nun von SWISS geltend gemacht – die jetzige Regelung für die AVRO-Flugzeuge zu einschränkend ist, ist eine Frage der materiellen Beurteilung und der Interessenabwägung zwischen den betrieblichen Bedürfnissen der betroffenen Fluggesellschaften und den Lärmschutzinteressen der Anwohner (vgl. dazu hinten E. 6.3.3).

Der rechtserhebliche Sachverhalt ist nach dem Gesagten vom UVEK weder unrichtig noch unvollständig erhoben worden.

6.2 Die Beschwerdeführerin rügt im Sinne einer Rechtsverletzung weiter, dass das UVEK und das BAFU den Lärm im Zusammenhang mit der Benützung der Schallschutzanlage bzw. das Mengengerüst aufgrund von Anhang 6 LSV beurteilt hätten. Es sei nicht einzusehen, wie der Betrieb einer Anlage, die aufgrund gesetzlicher Vorschriften zu einem Flughafen gehöre, als gewöhnliche Industrieanlage qualifiziert werden könne. Gemäss der mit Art. 29a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) von der Schweiz übernommenen Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (Richtlinie 96/67/EG, ABl. L 272 vom 25. Oktober 1996 S. 36) seien Stationswartungsdienste (Anhang Ziff. 8) einzurichten, welche die "routinemässigen Abläufe vor dem Flug" und "spezielle, vom Nutzer geforderte Tätigkeiten" umfassten. Damit zeige sich, dass die Tätigkeiten der Line Maintenance und die dazu gehörenden Standläufe zum Flughafenbetrieb gehörten. Sie seien deshalb nicht nach Anhang 6 LSV, sondern nach Anhang 5 LSV zu beurteilen. Dafür spreche vorliegend auch, dass die Schallschutzanlage im Plangenehmigungsverfahren geprüft und bewilligt werde und nicht in einem "normalen" Baubewilligungsverfahren.

6.2.1 Diese Einwände überzeugen allerdings insgesamt nicht. Zwar werden die Belastungsgrenzwerte für den Lärm von zivilen Flugplätzen tatsächlich in Anhang 5 LSV geregelt. Unter dem Titel "Geltungsbereich und Begriffe" wird in Ziff. 1 Abs. 5 dieses Anhangs aber ausdrücklich festgehalten, dass der Lärm von Reparaturwerkstätten, Unterhaltsbetrieben und ähnlichen Betriebsanlagen auf zivilen

Flugplätzen dem Lärm von Industrie- und Gewerbeanlagen gleichgestellt werde, wobei in Klammer auf Anhang 6 Ziff. 1 LSV verwiesen wird. Die geplante Schallschutzanlage kann auch nach Ansicht des BAFU von ihrer Art und ihrem Zweck her ohne weiteres als Teil der "Reparaturwerkstätten" qualifiziert oder zumindest unter den Begriff der "ähnlichen Betriebsanlagen" gemäss dem soeben erwähnten Verweis unterstellt werden. Dass sie zugleich eine Flugplatzanlage im Sinne von Art. 2 Bst. e VIL ist, ändert daran nichts. Im Gegenteil weisen schon die erstgenannten Begriffe der "Reparaturwerkstätten" und "Unterhaltsbetriebe" klar darauf hin, dass es sich hier vor allem um Flugplatzanlagen handeln muss, also um Bauten und Anlagen, die aufgrund der Zweckbestimmung des Flugplatzes im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) örtlich und funktionell zu diesem gehören und seinem ordnungsgemässen und reibungslosen Betrieb dienen (so Art. 2 Bst. e VIL). Entgegen der SWISS wird es sich bei den im Verweis von Ziff. 1 Abs. 5 Anhang 5 LSV gemeinten Anlagen in der Regel um Flugplatzanlagen handeln, die zwingend in einem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen sind (vgl. Art. 37 LFG), und weniger oder kaum um nach kantonalem Recht zu beurteilende Nebenanlagen (vgl. Art. 37m LFG und Art. 29 VIL). Wie die Beigeladenen richtig einwenden, spricht nichts dafür, dass der Verordnungsgeber in der genannten Bestimmung Anlagen mit Zusammenhang zum Flugbetrieb von denjenigen (weniger häufigen) ohne solchen Zusammenhang trennen wollte. Ansonsten ergäbe sich für diesen ausdrücklichen Verweis in Anhang 5 LSV kaum mehr ein sinnvoller Anwendungsbereich. Dass bei der Schallschutzanlage das normale Plangenehmigungsverfahren zur Anwendung kommt, ist also im Gegenteil noch ein Argument für die Massgeblichkeit des Verweises, sicher aber keines dagegen.

6.2.2 Auch die Berufung der Beschwerdeführerin auf Art. 29a VIL und die dort erwähnte Richtlinie 96/67/EG geht fehl. Wie die Beschwerdegegnerin und die Beigeladenen richtig ansprechen, wird die Schallschutzanlage im Zusammenhang mit der ordentlichen Wartung und nicht mit der von der SWISS erwähnten Line Maintenance, die nur kleinere Unterhaltsarbeiten umfasst, erstellt und benützt werden. Nur Letztere fällt jedoch in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Bei der Line Maintenance werden – wie aus den gesamten Unterlagen und einigen Aussagen der SWISS selber deutlich hervorgeht – in aller Regel blosse Idle-Power Runs (d.h. Triebwerktestläufe mit Leerlaufdrehzahl) durchgeführt, die von der Verfügung des UVEK gerade

ausgenommen sind und nicht in der Schallschutzanlage durchgeführt werden müssen. Selbst wenn die von der Plangenehmigungsverfügung erfassten Triebwerkstandläufe in den Anwendungsbereich der erwähnten Richtlinie fielen, könnte die Beschwerdeführerin lärmmässig nichts für sich daraus ableiten. Wie die Beigeladenen richtig feststellen, regelt die Richtlinie lediglich den freien Marktzugang zu den Bodenabfertigungsdiensten (vgl. Art. 6 ff. der Richtlinie), macht dafür aber keine lärmrechtlichen Vorgaben. Sie ändert insbes. nichts daran, dass die Belastungsgrenzwerte nach Ziff. 2 des Anhangs 5 LSV nur für den Lärm des Verkehrs auf zivilen Flugplätzen gelten. Wie sich aus Ziff. 3 und 4 von Anhang 5 ergibt, umfasst dieser Verkehr nur die Flugbewegungen, somit die An- und Abflüge, die einem Flugplatz zugerechnet werden können, nicht jedoch die in einer Schallschutzanlage durchgeführten Standläufe.

6.2.3 Weil die vom UVEK geregelten Standläufe im Zusammenhang mit Wartung und Unterhalt der Flugzeuge stehen, muss auch nicht weiter auf den offensichtlich unzutreffenden Analogieschluss der SWISS zu den Regelungen im Eisenbahnbereich für Rangiermanöver gemäss Anhang 4 Ziff. 32 LSV eingegangen werden. Es kann abschliessend einzig noch darauf verwiesen werden, dass gerade im Eisenbahnbereich für Werkstätten, Energieanlagen und ähnliche Bahnbetriebsanlagen derselbe Verweis auf Anhang 6 Ziff. 1 LSV gemacht wird (Anhang 4 Ziff. 1 Abs. 3 LSV). Auch dieser Lärm wird somit dem Lärm von Industrie- und Gewerbeanlagen gleichgestellt.

Zusammenfassend kann deshalb festgestellt werden, dass das UVEK wie auch das mitbeteiligte BAFU das beanstandete Mengengerüst zu Recht auf Anhang 6 LSV gestützt haben.

6.3 Wie eingangs bereits ausgeführt (vorne E. 6), beanstandet die Beschwerdeführerin in inhaltlicher Hinsicht insbesondere, dass das Mengengerüst im Vergleich zum UVB abgeändert worden sei, womit ihre betrieblichen Bedürfnisse – darunter insbes. die Möglichkeit von Standläufen in der Nachtzeit von 05.00 bis 06.00 Uhr – nun zu stark eingeschränkt würden. Zusätzlich verlangt SWISS die Erhöhung des Zusatzkontingents von 19 bis 07 Uhr von maximal 25 auf maximal 35 Standläufe pro Jahr.

6.3.1 Dazu ist einmal die in der angefochtenen Verfügung dargelegte Haltung der Bundesstellen (S. 47 ff.) wiederzugeben, welche zur bemängelten Änderung des Mengengerüstes geführt hat. Das UVEK er-

läutert diesbezüglich, für das BAFU sei während des vorinstanzlichen Genehmigungsverfahrens immer klar gewesen, dass es sich beim Mengengerüst des UVB lediglich um eine Beurteilungsgrundlage gehandelt habe und dass die dort ausgewiesenen Zahlen nicht automatisch bewilligbar gewesen seien. Gestützt auf das Vorsorgeprinzip nach Art. 11 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) habe es daher vor allem in den Nachtstunden weitere Einschränkungen verlangt. Unter Berücksichtigung der eingereichten Projektunterlagen, der Stellungnahmen der verschiedenen Fachstellen, der Vereinbarung zwischen der Flughafen Zürich AG und den Gemeinden, der Einwände der Einsprecher sowie der Stellungnahmen der Flughafenbetreiberin dazu hätten das BAFU und das BAZL im Laufe der Monate August und September 2008 eine konsolidierte Auffassung zu den betrieblichen Kernpunkten der Schallschutzanlage erarbeitet. Diese liege seit dem 8. September 2008 in der Form der überarbeiteten Mengengerüsttabelle inklusive der ergänzenden Bestimmungen vor. Das UVEK kommt in der Plangenehmigungsverfügung zum Fazit, der Ansatz der Bundesstellen basiere im Wesentlichen auf dem UVB. Er berücksichtige für die Zeit von 19.00 bis 07.00 Uhr die Lärm-Beurteilungsmethode des Anhangs 6 LSV, kombiniert mit der Beurteilungsmethode BAFU 2000 für die Zeit von 22.00 bis 06.00 Uhr und komme ohne das Zusatzkriterium der "flugbetriebsfreien Zeit" aus, das das BAFU ursprünglich habe einführen wollen. Einerseits trage der Ansatz dem Vorsorgeprinzip Rechnung, indem er mit den vorgesehenen Abweichungen vom Mengengerüst des UVB in den Nachtstunden etwas restriktivere Einschränkungen bringe, andererseits ergäben sich gegenüber der Vereinbarung mit den Gemeinden kleinere Ausdehnungen. Weiter werde mit der neuen Umrechnungsformel für die Standläufe unterschiedlicher Flugzeugtypen die grösste Schwäche des Mengengerüsts des UVB eliminiert.

6.3.2 In seinem ersten Fachbericht vom 19. März 2009 erläutert das BAFU zur selben Thematik zusammengefasst, die Tabelle im UVB habe als Grundlage für die Berechnung der maximal zulässigen Anzahl Standläufe eines bestimmten Flugzeug-/Triebwerkstyps mit bestimmten Leistungsstufen gedient. Die Tabelle berücksichtige jedoch nicht, dass es im Realbetrieb einen Mix aus Standläufen verschiedener Flugzeugs-/Triebwerkstypen und unterschiedlicher Leistungsstufen gebe. Die Tabelle im UVB genüge deshalb nicht, um den zulässigen Betrieb der Schallschutzanlage abschliessend zu

regeln, weil sie keine Aussagen zu den Umrechnungsmodalitäten der Standläufe der verschiedenen Kategorien mache. Ohne eine genauere Differenzierung im beschriebenen Sinn könne nicht beurteilt werden, ob die Planungswerte vorliegend eingehalten würden. Das Mengengerüst des UVEK erlaube demgegenüber eine differenzierte Beurteilung und sehe zudem Zusatzkontingente und Ausnahmen vor, die den Bedürfnissen der Praxis besser Rechnung trügen. Die Erarbeitung der Umrechnungsformel in der Nacht erfolgte unter Berücksichtigung der nach Anhang 6 LSV zulässigen Standläufe, der Nachtzeit nach Luftfahrtrecht, der betrieblichen Bedürfnisse nach Full-Power Standläufen in der Zeit von 19.00 bis 07.00 bzw. 19.00 bis 22.00 Uhr, der Aufwachreaktion der Betroffenen und der Einführung des siebenstündigen Nachtflugverbots.

6.3.3 Gerade unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Beurteilung von Industrie- und Gewerbelärm immer als Einzelfall erfolgen muss (vgl. ROBERT HOFMANN, Lärm und Lärmbekämpfung in der Schweiz, Vorlesungsskript ETH Zürich, 2. Aufl., Zürich 2000, Ziff. 17.1), erscheint der von BAFU und UVEK gewählte Ansatz zur Beurteilung des von Triebwerkstandläufen ausgehenden Lärms als sachgerecht. Er steht mit den Anforderungen des USG im Einklang. Wie das BAFU in seinem Fachbericht vom 6. Juli 2009 zu Recht ausführt, würde eine reine Beurteilung des Lärms von Triebwerkstandläufen nach Anhang 6 den Aufwachreaktionen in der Nacht aufgrund der hohen Lärmspitzen der Triebwerkstandläufe nicht Rechnung tragen, da die Immissionen über 12 Stunden gemittelt werden. Um dem Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 USG gerecht zu werden, muss die nach Anhang 6 LSV mögliche Anzahl an Triebwerkstandläufen zeitlich deshalb so verteilt werden, dass die betroffenen Personen nicht in ihrem Schlaf gestört werden. So wird insbes. auch berücksichtigt, dass in Zürich künftig ein siebenstündiges Nachtflugverbot gelten soll. Daneben wurde bei der Erarbeitung des zulässigen Mengengerüsts ebenfalls berücksichtigt, dass in der Nacht zusätzliche Triebwerkstandläufe ausserhalb der Schallschutzanlage durchgeführt werden können, welche über die in der Tabelle des UVB ausgewiesene Anzahl Standläufe hinausgehen (Ausnahmekontingent). Die vom UVEK genehmigte Regelung muss deshalb als Gesamtpaket betrachtet werden. Selbstverständlich muss die damit einhergehende Beschränkung der auf dem Flughafen Zürich zulässigen Triebwerkstandläufe wirtschaftlich tragbar und verhältnismässig sein (Urteil des

Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 39.2 mit Hinweisen).

Gestützt auf das Vorsorgeprinzip ist jedoch klar, dass das Mengengerüst mitsamt Zusatzkontingent nicht einfach den betrieblichen Bedürfnissen der Fluggesellschaften und insbesondere des Home Carriers zu genügen hat und gegebenenfalls wunschgemäss anzupassen ist. Vielmehr sind diese Bedürfnisse mit den ausgewiesenen, sehr gewichtigen Lärmschutzinteressen der Anwohner und umliegenden Gemeinden, vor allem den Interessen an einer ungestörten Nachtruhe (ausführlich Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 40.6 ff.), abzugleichen. Um die erforderliche Interessenabwägung durchführen zu können, müssen die wirtschaftlichen Interessen der Swiss aber bekannt sein.

6.3.4 Die SWISS, welche – wie bereits dargelegt – noch bis zur Beschwerdeerhebung mit dem Projekt der Schallschutzanlage grundsätzlich einverstanden war (vgl. vorne E. 6.1.2) und auch in ihrer Beschwerde ausdrücklich zugesteht, dass das Mengengerüst gemäss UVB für einen planmässigen Betrieb ausreichend wäre, hat ihre betrieblichen Bedürfnisse bzw. die aus dem neuen Mengengerüst angeblich resultierenden zu starken betrieblichen Einschränkungen darzulegen. Wie sowohl das UVEK, die Beigeladenen und das BAFU, in gewissem Mass aber auch die Flughafen Zürich AG in den Stellungnahmen zu Recht mehrfach geltend machen, müsste die Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht (vgl. noch einmal vorne E. 5) nachvollziehbar und in genügender Detailliertheit aufzeigen, inwiefern das neue Mengengerüst gemäss der angefochtenen Verfügung ihr effektiv betriebliche Einschränkungen bereiten wird. Wie bereits ausführlich zu den Sachverhaltsrügen dargelegt worden ist (vorne E. 6.1.1), hat es die SWISS im vorinstanzlichen Verfahren jedoch weitgehend versäumt, die nun geltend gemachten Bedürfnisse einzubringen und nachvollziehbar zu begründen. Auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren hat es die Beschwerdeführerin trotz mehrfachen Stellungnahmemöglichkeiten und der diesbezüglich deutlichen Bemängelungen und Hinweise praktisch aller anderen Beteiligten wiederum versäumt, konkret und soweit möglich mit Zahlen untermauert zu belegen, in welchem Ausmass und zu welchen Zeiten sie effektiv Standläufe benötigt bzw. welches die von ihr angesprochenen Erfahrungswerte sind, die nicht bereits im vorinstanzlichen Verfahren berücksichtigt wären. So reicht es nicht aus, bloss mehrfach Ein-

schränkungen zu behaupten und daraus eigene Ansprüche ableiten zu wollen, ohne diese Einschränkungen in hinreichendem Mass mit existierendem Datenmaterial zu belegen. Wie die Beigeladenen überzeugend vorbringen, ist es nicht vorstellbar, dass bei der SWISS als international tätigem Grossunternehmen die entsprechenden Unterlagen nicht vorhanden sein sollten. Letzteres wird von SWISS im Übrigen selbst auch gar nicht behauptet.

6.3.5 Als einzigen Beleg hat die SWISS im Rahmen der Beschwerde eine Beilage "Übersicht LX-AVRO Engine Runs" eingereicht, die eine Statistik zu den Triebwerkstandläufen der AVRO-Flugzeuge von Januar bis Oktober 2008 enthält. Eine Durchsicht dieser Unterlage führt aber zum Schluss, dass das Mengengerüst gemäss angefochtener Verfügung den betrieblichen Bedürfnissen der Beschwerdeführerin durchaus gerecht werden kann. So geht aus der Beilage hervor, dass bis und mit 18. Oktober 2008 13 "Events" über dem Limit des neuen Mengengerüstes gewesen und somit zu Lasten des Zusatzkontingentes gefallen wären. Rechnet man die Periode der restlichen zweieinhalb Monate hoch, welche zu einem wesentlichen Teil in eine Zeit mit jährlich unterdurchschnittlichem Flugbetrieb fällt, wird das Zusatzkontingent gemäss angefochtener Verfügung von maximal 25 Standläufen deutlich nicht ausgeschöpft. Die behauptete Angabe von SR Technics, dass die A 320-Flotte im gleichen Zeitraum zusätzlich ein Kontingent von 50 Standläufen benötige, ist nie bewiesen worden (insbesondere nicht mit Belegen von SR Technics selber) und ist aufgrund früherer Aussagen ohnehin wenig glaubwürdig. So hat die SWISS in einem Schreiben vom 30. September 2005 an die Flughafen Zürich AG angegeben, für ihre gesamte Airbus-Flotte im Jahre 2004 in der Zeit von 06 bis 07 Uhr und von 19 bis 22 Uhr seien überhaupt keine sowie von 22 bis 06 Uhr nur gerade sechs Standläufe nötig gewesen (von bloss 34 für das ganze Jahr insgesamt). Dabei wird im Schreiben noch ausdrücklich hinzugefügt, dass für die Zukunft keine Änderungen der angegebenen tiefen Zahlen an Standläufen erwartet werden. Das Bedürfnis an Standläufen in der Nacht wurde im vorliegenden Plangenehmigungsverfahren denn auch von Anfang an als gering angegeben (dazu vorne E. 6.1.2).

6.3.6 Anzufügen bleibt noch, dass entgegen den Ausführungen der SWISS das Mengengerüst bei allfälligen Einschränkungen bei weitem nicht die gleichen Auswirkungen wie die allgemeine Nachtflugsperre bis 06.00 Uhr hat, da Ersteres nur die vereinzelten Flugzeuge betrifft,

die am Morgen effektiv einen Part- oder Full-Power Run benötigen, Letztere hingegen sämtliche Flugbewegungen. Die Vorbringen, die Schallschutzanlage würde am Morgen zum Nadelöhr für die Europaflotte, erscheinen auch deswegen ohne weitere Belege als unglaubwürdig, wenn man in Betracht zieht, dass die SWISS in aller Regel nur ganz wenige Abflüge vor 07.00 Uhr hat (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 31.4.4.3, das in diesem Punkt von der SWISS nicht beim Bundesgericht angefochten worden ist).

6.3.7 Abschliessend ist noch darauf hinzuweisen, dass die Flughafen Zürich AG, die mit Beschwerdeantwort vom 17. März 2009 ihr Einverständnis zum Begehren der Beschwerdeführerin auf Beibehaltung des Mengengerüsts gemäss UVB erklärt, dies entsprechend ihrer Begründung aus zeitlichen und taktischen Überlegungen macht(e). Diese können nun allerdings nach Erlass der Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3042/2009 vom 3. September 2009 und A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 zum Gesamtverfahren Flughafen Zürich als hinfällig bezeichnet werden. Im erstgenannten Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht festgehalten, dass die bereits erwähnte Auflage des BAZL in der vBR-Verfügung (vgl. vorne Sachverhalt Bst. K), wonach die Flughafen Zürich AG das Projekt für den Neubau einer Schallschutzanlage ohne Verzug an die Hand zu nehmen, dem UVEK ein Plangenehmigungsgesuch zu unterbreiten und die Anlage nach Rechtskraft der Plangenehmigung schnellstmöglich zu bauen sowie in Betrieb zu nehmen habe, rechtmässig ist. Diese Auflage genügt gemäss dem erwähnten rechtskräftigen Urteil insbesondere dem Gesetzmässigkeits- und dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Daneben führt auch die Flughafen Zürich AG (bereits) in der Beschwerdeantwort aus, dass fraglich sei, ob eine solche Massnahme (das neue Mengengerüst) im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG noch tragbar sei, sofern die Beschwerdeführerin ihre betrieblichen Einschränkungen ausreichend zu belegen vermöge (keine Hervorhebung im Original). Dieser Nachweis ist der Beschwerdeführerin wie ausgeführt vorliegend misslungen.

6.4 Aus dem Ganzen folgt, dass die Beschwerdeführerin die durch das verfügte Mengengerüst verursachten betrieblichen Einschränkungen nicht ausreichend belegen konnte. Diese vermögen die ausgewiesenen Lärmschutzinteressen der anwohnenden Bevölkerung deshalb auch nicht zu überwiegen, weshalb sich das verfügte

Mengengerüst als wirtschaftlich tragbar und verhältnismässig erweist. Der Beschwerdeantrag 2a der SWISS ist somit vollumfänglich abzuweisen.

7.
Die Beschwerdeführerin verlangt mit Antrag 2c ihrer Beschwerde eine zusätzliche Betriebsreglementsbestimmung, wonach das BAZL das in der Verfügung vorgesehene Zusatzkontingent für Triebwerkstandläufe innerhalb der Schallschutzanlage in der Zeit von 05.00 bis 06.00 Uhr für bestimmte Flugzeugtypen während einer zeitlich begrenzten Periode erhöhen können solle, falls ausserordentliche Umstände vorlägen. Dazu gehörten namentlich Sicherheitsüberprüfungen, die Behörden für die betreffende Flotte aufgrund unerwarteter Vorkommnisse anordneten. Zur Begründung führt die SWISS aus, die Erfahrung zeige, dass sich in der Luftfahrt die Sicherheitsanforderungen sehr rasch und unerwartet ändern könnten. Insbesondere komme es vor, dass die Behörden oder die Hersteller nach einem Unfall oder einem Vorfall international für alle Flugzeuge eines bestimmten Typs Überprüfungen verlangten. Für solche ausserordentlichen Fälle müsse das Betriebsreglement eine Ausnahmeregelung enthalten, weil es unverhältnismässig wäre, wenn sie mangels Überprüfungsmöglichkeit der betroffenen Flugzeuge während der nächtlichen Standzeit auch noch Betriebsausfälle hätte. SWISS sei einverstanden damit, dass nur das BAZL gestützt auf Art. 15 LFG eine solche ausserordentliche Regelung genehmigen könne, die zudem zeitlich beschränkt sein müsse.

7.1 Wie die Flughafenbetreiberin in der Beschwerdeantwort zu Recht ausführt, erweist sich eine solche Zusatzregelung im Betriebsreglement als unnötig. Die von der SWISS vorgeschlagene Formulierung enthält zu viele Unbekannte, insbesondere wäre der Begriff der "ausserordentlichen Umstände" viel zu unbestimmt und würde zu Auslegungsschwierigkeiten führen. Andererseits zeigt die Begründung der SWISS, dass sie selber einzig den möglichen Anwendungsfall von kurzfristigen Sicherheitsüberprüfungen für einen bestimmten Flugzeugtyp nennen kann, der ein solches Zusatzkontingent rechtfertigen sollte. Solche Vorkommnisse kann das BAZL aber gestützt auf Art. 15 LFG direkt mit den notwendigen Massnahmen begleiten. So sieht Art. 15 LFG vor, dass das BAZL bei der Erteilung einer Bewilligung oder durch besondere Verfügung besondere polizeiliche Massnahmen, namentlich zur Wahrung der Flugsicherheit und zur Bekämpfung des

Fluglärms, trifft. Speziell erforderliche Massnahmen könnten allenfalls – bei genügendem Zusammenhang mit den Infrastrukturanlagen – auch gestützt auf die direkte Aufsicht des BAZL gemäss Art. 3b VIL erfolgen. Die von der Beschwerdeführerin zum Teil selber erwähnten Rechtsgrundlagen genügen somit, um ein allfällig notwendiges Eingreifen der Aufsichtsbehörde sicherzustellen. Da ein solches in jedem Fall zeitgerecht zu erfolgen hat, sind auch die Befürchtungen der SWISS unbegründet, das BAZL würde ohne Bestehen der zusätzlichen Betriebsreglementsbestimmung langsamer handeln. Ohnehin erlauben die Zusatzkontingente, wie sie im Rahmen der angefochtenen Verfügung genehmigt worden sind, auch nach Ansicht des BAFU durchaus, aussergewöhnliche Ereignisse ebenfalls bewältigen zu können.

7.2 Die beantragte Bestimmung ist nach dem Ausgeführten somit nicht erforderlich, weshalb der Beschwerdeantrag 2c abzuweisen ist.

8.

Mit ihrem Beschwerdeantrag 3 schliesslich fordert die SWISS eine Änderung von Dispositiv-Ziff. 2.14.16 der angefochtenen Verfügung. Gemäss Ziff. 2.14.7 sind Standläufe grundsätzlich in der Schallschutzanlage durchzuführen. Als Voraussetzung für einen Standlauf ausserhalb der Schallschutzanlage wird in Dispositiv-Ziff. 2.14.16 festgehalten, dass die Verschiebung des Standlaufs (in die Anlage) für den entsprechenden Abflug zu einer Verspätung von mehr als zwei Stunden führen müsse. Diese Zeitkomponente möchte die Beschwerdeführerin auf 30 Minuten beschränken. Für sie sei eine Verspätung bereits erheblich, wenn diese 15 Minuten oder mehr betrage. Kosten aufgrund von Verspätungen ergäben sich für SWISS nicht erst dadurch, dass sie betroffenen Passagieren eine Entschädigung gemäss der vom UVEK angeführten Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder grosser Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (EG-Verordnung 261/2004) bezahlen müsse, sondern es würden (vorher) auch andere Kosten für die Betreuung, Umbuchung und Verpflegung der Passagiere verursacht. Der Flughafen Zürich gehöre heute im internationalen Vergleich zu den Flughäfen mit einer hohen Verspätungsrate. Dabei seien Verspätungen

von mehr als 30 Minuten in jedem Fall gerade bei den kurzen Europaflügen, die bloss ein bis zwei Stunden dauerten, erheblich.

8.1 Die Beschwerdeführerin übersieht in diesem Zusammenhang, dass ihre geschäftlichen Interessen an möglichst wenig Verspätungskosten nicht automatisch zu entsprechend angepassten betrieblichen Regelungen für die Schallschutzanlage führen können. Vielmehr sind die Interessen der SWISS auch hier den entgegenstehenden Interessen der Anwohner an einem möglichst umfassenden Lärmschutz gegenüberzustellen (vgl. schon vorne E. 6.3.3). Dabei ist bereits eingangs zu betonen, dass der Flughafen Zürich nach den neueren Meldungen einerseits nicht mehr zu den Flughäfen mit einer sehr hohen Verspätungsanfälligkeit zählt. So geht etwa aus einem von der Flughafen Zürich AG eingereichten Artikel der Aargauer Zeitung vom 12. März 2009 hervor, dass die SWISS im Jahre 2008 eine Rekordmarke betreffend Pünktlichkeit der Linienflüge gesetzt hat (82% derselben starteten innerhalb einer 15-minütigen Toleranzzeit). Andererseits sind Verspätungen aus vielen Gründen (Vorverspätung des ankommenden Flugzeugs, Probleme bei der Passsagier- und / oder Gepäckabfertigung, Verzögerungen bei der Line Maintenance, schlechte Wetterbedingungen, Streiks, u.a.m.) möglich und üblich, wobei die anfallenden Verspätungskosten zum normalen Betriebsrisiko einer Fluggesellschaft gehören und keineswegs aussergewöhnlich sind. Verglichen mit all den anderen möglichen Gründen werden Verspätungen wegen verschobener Standläufe aus heutiger Sicht nicht oft vorkommen, da mangels anderer Nachweise davon auszugehen ist (ausführlich vorne E. 6.3 ff.), dass die Schallschutzanlage mit dem vom UVEK festgelegten Mengengerüst den betrieblichen Bedürfnissen der SWISS grundsätzlich genügt. Unplanmässige Standläufe wegen kurzfristig erforderlicher Wartungen im Tagesbetrieb sind zudem auch nach Angaben der Flughafenbetreiberin selten, was die Beschwerdeführerin mit Replik vom 30. April 2009 (S. 12) selbst ausdrücklich bestätigt.

8.2 Weiter muss schon aus Lärmschutzgründen darauf geachtet werden, dass die verfügte Ausnahmeregelung eine solche bleibt und nicht dauernd unterlaufen wird. Dies findet seine Entsprechung in den recht zahlreichen und restriktiven – von der SWISS nicht angefochtenen – anderen Bestimmungen der UVEK-Verfügung zum Bereich der Standläufe ausserhalb der Schallschutzanlage (vgl. Dispositiv-Ziff. 2.14.15 ff.). Wie die Flughafen Zürich AG überzeugend

ausführt, wäre dies bei der von SWISS gewünschten Verspätungsregel von bloss 30 Minuten klar nicht mehr der Fall, da allein die Zeitdauer für die unplanmässige Wartungsarbeit, die Hin- und Rückverschiebung des Flugzeugs zur Schallschutzanlage inklusive dortiger Installation und die Durchführung des Standlaufes länger dauert. Das Begehren der SWISS ist damit schon deswegen abzuweisen, weil es die Ausnahmeregelung zur Norm machen würde und praktisch immer zur Erlaubnis führen müsste, unplanmässige Standläufe ausserhalb der Schallschutzanlage durchführen zu können. Gerade dies will man mit der geplanten Schallschutzanlage aber verhindern. Wie verschiedene Beteiligte – darunter wiederum die Flughafenbetreiberin selber – einwenden, wäre bei der kurzen Verspätungsnotwendigkeit von bloss 30 Minuten das Missbrauchspotential zudem sehr hoch.

8.3 Fraglich bleibt einzig, ob die vom UVEK verfügte Zeitdauer der Verspätung eines Abfluges von mehr als zwei Stunden angemessen ist. Da die üblichen Verspätungen und deren Kosten zum normalen Betriebsrisiko einer international tätigen Netzwerk-Fluggesellschaft zu zählen sind, überzeugen die Ausführungen des UVEK in der angefochtenen Verfügung, wonach entscheidend sein soll, wann den Passagieren aufgrund starker Verspätungen zusätzliche Leistungen geschuldet sind. Dies ist auf der Basis der auch für die Schweiz anwendbaren EG-Verordnung 261/2004 dann der Fall, wenn die Verspätungen für Flüge von bis 1'500 km mehr als zwei Stunden, für solche zwischen 1'500 und 3'500 km mehr als drei Stunden und für solche von 3'500 km und darüber mehr als vier Stunden betragen. Der Anknüpfungspunkt des UVEK ist damit ohne weiteres nachvollziehbar und sachgerecht. Indem in der angefochtenen Verfügung zudem pauschal das Verspätungserfordernis von mehr als zwei Stunden – und damit der früheste Zeitpunkt der Fälligkeit zusätzlicher Verspätungskosten nach der EG-Verordnung 261/2004 – gewählt worden ist, ist die Vorinstanz der Beschwerdeführerin entgegen gekommen und hat insbesondere die meist eher kurzen Flüge der Europaflotte berücksichtigt.

8.4 Der Beschwerdeantrag 3 der SWISS ist deshalb ebenfalls abzuweisen.

9.

Für den hiermit eingetretenen Fall, dass das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde der SWISS vollumfänglich abweist, stellt diese

den Eventualantrag, der Flughafen Zürich sei zu verpflichten, für Standläufe eine geschlossene Halle zu erstellen. Dieser Antrag wird in der Beschwerde sehr kurz damit begründet, dass unter diesen Umständen ein adäquates Betriebsreglement für eine offene Schallschutzanlage, das den planmässigen Einsatz der Flugzeuge gewährleiste, nicht genehmigungsfähig sei. Es sei deshalb anzuordnen, dass der Flughafen als Teil der Flughafeninfrastruktur eine Halle baue, in welcher die Standläufe stattfinden könnten, ohne dass die Anwohner einer übermässigen Belastung ausgesetzt seien.

9.1 Die von der Flughafen Zürich AG und den Beigeladenen aufgeworfene Frage, ob auf den Eventualantrag überhaupt eingetreten werden kann, ist positiv zu beantworten. Zwar hat die Flughafenbetreiberin nur ein Gesuch für eine offene Schallschutzanlage eingereicht, welches grundsätzlich den Anfechtungsgegenstand ausfüllt. Weil das UVEK in seiner Verfügung zur Frage einer Schallschutzhalle aber ebenfalls Ausführungen gemacht hat und diese auch machen musste (vgl. S. 15 ff.), ist der gestellte Antrag der Beschwerdeführerin nachstehend ebenfalls zu behandeln.

9.2 Die sehr knappe Begründung der Beschwerdeführerin zur Frage der Variante einer Schallschutzhalle ist in beiden Hauptpunkten aber unzutreffend. Erstens ist mit vorliegendem Urteil klargestellt worden, dass die offene Schallschutzanlage bzw. die mit der angefochtenen Verfügung des UVEK für sie festgelegten betrieblichen Rahmenbedingungen mangels anderer Nachweise den planmässigen Einsatz der Flugzeuge der SWISS gewährleisten und insgesamt rechtmässig ist (vgl. umfassend vorne E. 6 ff., insbes. E. 6.3.5).

Was den zweiten Punkt betreffend Lärmschutz der Anwohner anbelangt, ist eingangs Folgendes festzuhalten: Wie die Flughafenbetreiberin zu Recht feststellt, erscheint es widersprüchlich und unglaubwürdig, wenn die SWISS mit vorliegender Beschwerde in den Hauptpunkten einerseits betriebliche Erleichterungen bzw. die Aufhebung angeblicher Einschränkungen ihrer betrieblichen Bedürfnisse fordert, deren Gutheissung in den meisten Fällen eine Verschlechterung der Lärmsituation zur Folge hätte, und andererseits mit dem abschliessenden Eventualantrag nun plötzlich selber Verbesserungen des Lärmschutzes fordert. Mit Stellungnahme vom 29. Februar 2008 an das BAZL hat SWISS sich mit den Auffassungen der Gesuchstellerin zur Frage einer offenen oder geschlossenen

Schallschutzanlage noch ausdrücklich einverstanden erklärt. Dass die Beschwerdeführerin sich entgegen der Hauptstossrichtung ihrer Beschwerde nun die Interessen der Anwohner zu Eigen machen will, wirft zudem unter Legitimationsgesichtspunkten Fragen auf, die aber angesichts der nachstehenden Ausführungen nicht weiter erörtert zu werden brauchen.

9.3 Das UVEK hat in der angefochtenen Verfügung die Variante einer Schallschutzhalle derjenigen der offenen Schallschutzanlage (mit einer oder allenfalls zwei U-förmigen Anlagen) gegenübergestellt (vgl. Ziff. 2.3 ff. zum Thema "Gegenstand der Verfahren") und verworfen. Auch Schallschutzhallen verfügten laut den eingereichten Unterlagen wetterbedingt nicht über eine technische Verfügbarkeit von 100%. Für die geplante offene U-Anlage erwarte die Flughafen Zürich AG auch aufgrund technischer Verbesserungen eine solche von 95 bis 96%, was nur unwesentlich unter derjenigen einer Halle liege. Das vorliegende Projekt entspreche deshalb dem neuesten Stand der Technik. Der Bau einer Halle führe im Vergleich zur geplanten Anlage zu keiner relevanten Verringerung der Lärmbelastung. Die Kosten für eine Halle würden zudem rund doppelt so hoch ausfallen, was dem Prinzip der Verhältnismässigkeit widerspreche.

In seinem ersten Fachbericht vom 19. März 2009 bestätigt das BAFU ebenfalls ausdrücklich, die Genehmigung des UVEK mit den entsprechenden Auflagen stelle sicher, dass die offene Anlage den Anforderungen des Umweltrechts genüge und einer geschlossenen Anlage in Bezug auf den Schutz vor Lärm in nichts nachstehe. Auch eine Halle sei nicht vollständig geschlossen. Aus strömungstechnischen Gründen müsse eine Halle in Richtung des Triebwerkstrahls offen sein, so dass bestimmte Ortsteile von Kloten sogar einer höheren Lärmbelastung ausgesetzt wären, als dies mit einer offenen Anlage der Fall sein werde.

9.4 Der Einschätzung des UVEK und des BAFU ist beizupflichten. Der Vergleich verschiedener Lösungen ist sicherlich dann angezeigt, wenn die Varianten, die einander gegenübergestellt werden, echte Alternativen sind. Varianten sind zudem dort zu prüfen, wo tatsächlich ein Konflikt mit den einschlägigen Vorschriften zu erkennen ist. Im Plangenehmigungsverfahren muss dagegen nicht jede möglicherweise auch bundesrechtskonforme Variante dem vorgelegten Projekt gegenübergestellt werden. Der Entscheid, welche von mehreren

bundesrechtskonformen Varianten umgesetzt wird, liegt grundsätzlich im Ermessen der Planungsbehörde. Diese kann mit der Feststellung, dass ein eingereichtes Projektgesuch alle Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt und bundesrechtskonform ist, die Prüfung anderer Varianten ohne weiteres ausschliessen. Denn die Einhaltung des einschlägigen Bundesrechts impliziert, dass den berührten Interessen genügend Rechnung getragen worden ist (ausführlich Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-594/2009 vom 10. November 2009 E. 4.2 und 4.3 mit Hinweisen).

9.5 Das UVEK hat somit die Projektvariante einer Schallschutzhalle zu Recht nicht mehr weiter verfolgt und in seiner Verfügung vom 10. Oktober 2008 korrekterweise verworfen. Der Eventualantrag der Beschwerdeführerin ist damit ebenfalls abzuweisen.

10.

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG in der Regel der unterliegenden Partei. Die in der Hauptsache vollumfänglich unterliegende Beschwerdeführerin hat damit die Verfahrenskosten für das vorliegende Urteil, festgesetzt auf Fr. 3'000.--, zu tragen. Den im Rahmen der Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Mai 2009 unterliegenden Beigeladenen werden als Gemeinwesen keine Verfahrenskosten auferlegt, weil sie in diesem Zusammenhang keine vermögensrechtlichen Interessen wahrgenommen haben (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

11.

Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) haben ganz oder teilweise obsiegende Parteien Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten. Auferlegt werden diese Parteientschädigungen in der Regel den unterliegenden Gegenparteien. Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Nach der hier anzuwendenden Praxis des Bundesverwaltungsgerichts rechtfertigt es sich nur bei kleineren und mittleren Gemeinwesen, die über keinen Rechtsdienst verfügen und daher auf einen Rechtsanwalt angewiesen sind, eine Ausnahme von der soeben erwähnten Regel zu machen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom

10. Dezember 2009 E. 60 mit Hinweisen). Die hauptsächlich obsiegenden Beigeladenen, bestehend aus den Städten Kloten und Opfikon sowie der Gemeinde Rümlang, sind bereits einzeln als grosse Gemeinwesen einzustufen. Dies gilt erst recht in ihrer Summe, da sie gemeinsam auftreten. Eine Parteientschädigung ist damit von der unterliegenden Beschwerdeführerin einzig der zum grossen Teil obsiegenden Beschwerdegegnerin auszurichten. Die Flughafen Zürich AG unterliegt mit ihrem Antrag 1 der Beschwerdeantwort, wonach die Beschwerde der SWISS insoweit gutzuheissen sei, als die Bewilligung der Mengengerüste gemäss Tabelle 7.4-6 des UVB vom 22. Dezember 2006 beantragt werde. Dieser Antrag 1 macht vom Umfang und Gewicht her einen Viertel ihrer Begehren aus. Alle übrigen Begehren der Beschwerdegegnerin werden geschützt, womit sie entsprechend zu drei Vierteln obsiegt.

Die von der Beschwerdegegnerin eingereichte Kostennote im Gesamttotal von Fr. 27'579.55 gibt zu keinen Bemerkungen Anlass, womit ihr die Beschwerdeführerin davon drei Viertel, ausmachend Fr. 20'684.65, als Parteientschädigung auszurichten hat.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie eingetreten werden kann.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- verrechnet. Der Restbetrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.
Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von Fr. 20'684.65 auszurichten.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 31-06-2515'ZRH; Gerichtsurkunde)
- die Beigeladenen (Gerichtsurkunde)
- das BAFU

Die vorsitzende Richterin: Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich Christian Kindler

Rechtsmittelbelehrung:

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

Versand: 19. Februar 2010