Urteilskopf

124 II 75

11. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 19. Februar 1998 i.S. Verkehrsclub der Schweiz VCS gegen Flughafen-Immobilien-Gesellschaft FIG und Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 37 LFG und Art. 37a LFG, Art. 2 VIL und Art. 9 VIL; Erteilung einer luftfahrtrechtlichen Baukonzession für die Erstellung einer Parkdeckanlage im Flughafen Zürich.

Zulässiges Rechtsmittel (E. 1).

Die im Zusammenhang mit dem Flugbetrieb stehenden Anlagen des Landverkehrs auf dem Areal öffentlicher Flugplätze gehören grundsätzlich ebenfalls zu den Flugplatzanlagen. Deren Bau bedarf - sofern keine andere Spezialgesetzgebung anwendbar ist - einer luftfahrtrechtlichen Konzession (E. 4).

Eine Baukonzession kann in Anwendung von Art. 9 VIL nur dann auf einen Dritten übertragen werden, wenn dieser in die Rechtsstellung des Flugplatzhalters einzutreten vermag und dessen Verpflichtungen übernehmen kann (E. 5 und 6).

Als luftfahrtrechtlich einheitliches Gebilde gelten Flugplatzanlagen im Sinne der Vorschriften über Luftreinhaltung und Lärmschutz als Verkehrsanlage, und zwar als eine aus verschiedenen Verkehrsarten zusammengesetzte, "gemischte" Verkehrsanlage, deren Besonderheit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung Rechnung zu tragen ist (E. 7a und b). Mehrbelastung bei blossem Ersatz von Parkplätzen (E. 7c)? Frage der betrieblichen Auflagen für ein konkretes Projekt (E. 7d).

Regeste (fr):
Art. 37 LA et art. 37a LA, art. 2 OSIA et art. 9 OSIA; octroi d'une concession de construction pour l'aménagement d'un niveau de parking supplémentaire à l'aéroport de Zurich.

Voie de droit recevable (consid. 1).

Les installations du trafic terrestre sur l'aire des aéroports nationaux liées au trafic aérien font en règle générale partie des installations d'aérodrome. Sous réserve d'une disposition contraire de la législation spéciale, leur réalisation nécessite une concession (consid. 4).

Une concession de construction ne peut être cédée à un tiers en vertu de l'art. 9 OSIA que si celui-ci occupe la position juridique de l'exploitant de l'aérodrome et est en mesure d'assumer les obligations qui en découlent (consid. 5 et 6).

Les installations d'aérodrome, qui forment une unité au regard de la législation fédérale sur l'aviation, doivent être considérées comme une infrastructure destinée aux transports au sens des dispositions sur la protection de l'air et la protection contre le bruit, voire comme une infrastructure "mixte" destinée aux transports, composées de différentes catégories de trafic, dont la particularité doit être prise en considération dans le cadre de l'étude de l'impact sur l'environnement (consid. 7a et b). Augmentation des nuisances par un simple remplacement de places de stationnement (consid. 7c)? Question des restrictions d'exploitation pour un projet concret (consid. 7d).

Regesto (it):
Art. 37 LNA e art. 37a LNA, art. 2 OSIA e art. 9 OSIA; rilascio di una concessione edilizia per la costruzione

di un piano supplementare destinato allo stazionamento di veicoli all'aeroporto di Zurigo.

Rimedio giuridico ammissibile (consid. 1).

Le istallazioni del traffico terrestre legate all'attività aeroportuale presenti sull'area degli aeroporti pubblici, fanno di massima parte delle istallazioni dell'aeroporto, la cui costruzione necessita - qualora non siano applicabili altre disposizioni legislative speciali - di una concessione secondo il diritto della navigazione aerea (consid. 4).

Una concessione edilizia può essere ceduta a un terzo in virtù dell'art. 9 OSIA, solo se questo è in grado di assumere la posizione giuridica dell'esercente dell'aeroporto e gli obblighi che ne derivano (consid. 5 e 6).

Le istallazioni aeroportuali che formano un'unità ai sensi della legislazione sulla navigazione aerea, devono essere considerate quale infrastruttura per i trasporti ai sensi delle disposizioni sull'inquinamento atmosferico e fonico, e cioè quale infrastruttura "mista" per i trasporti, composta di differenti categorie di trasporti. La particolarità di tale infrastruttura deve essere presa in considerazione nell'ambito dell'esame di impatto ambientale (consid. 7a e b). Aumento del carico ambientale mediante una semplice sostituzione di parcheggi (consid. 7c)? Questione delle restrizioni d'esercizio per un progetto concreto (consid. 7d).

Sachverhalt ab Seite 76

Der Flughafen Zürich befindet sich seit seiner Eröffnung in ständigem Ausbau. Zur Zeit sollen neben den in einer fünften Bauetappe zusammengefassten Bauvorhaben, für die das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED, heute: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation) am 5. Februar 1997 eine Rahmenkonzession erteilt hat, verschiedene weitere Projekte zur Behebung betrieblicher Engpässe oder zur Vornahme dringend nötiger technischer Anpassungen realisiert

werden. So ersuchte die Flughafen-Immobilien-Gesellschaft FIG (im folgenden: FIG) das EVED am 4. Oktober 1996 um eine Baukonzession für die Erstellung von zwei Parkgeschossen mit gesamthaft 298 Parkplätzen auf einem Teil der bestehenden Parkfläche P 40 (Butzenbühl), die bisher 630 Autoabstellplätze aufwies. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die dem Personal zur Verfügung stehende Parkfläche P 16 für den Bau des Autobahnhalbanschlusses "Fracht" der Nationalstrasse N 11 beansprucht werde und die aufgehobenen 298 Parkfelder ersetzt werden müssten. Auf der Parkfläche P 40 soll daher eine provisorische, aus vier Halbgeschossen bestehende offene Parkdeckanlage erstellt werden. Das Konzessionsgesuch wurde den interessierten eidgenössischen, kantonalen und städtischen Behörden unterbreitet sowie am 19. November 1996 im Bundesblatt, am 21. November 1996 im Stadtanzeiger Kloten und am 22. November 1996 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert. Der Verkehrsclub der Schweiz VCS, Sektion Zürich, erhob hierauf Einwendungen gegen das Bauvorhaben und machte im wesentlichen geltend, es dürften keine zusätzlichen Parkplätze im Flughafenareal bewilligt werden, solange es an einem Konzept zur Erhöhung des öffentlichen Verkehrs-Anteils sowie an einem restriktiven Bewirtschaftungskonzept für alle Parkflächen fehle. Das EVED erteilte der FIG am 2. April

1997 die Baukonzession zur Erweiterung der Parkfläche P 40 mit den Auflagen, die im Anhörungsverfahren beantragt worden waren. Gegen diesen Konzessionsentscheid hat der Verkehrsclub der Schweiz beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Diese wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, soweit auf sie eingetreten wird, und die Sache wird in Aufhebung des angefochtenen Entscheides an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation zurückgewiesen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Angefochten ist eine Baukonzession, die gestützt auf die am 18. Juni 1993 revidierten bzw. neu eingeführten Artikel 37 und 37a des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) sowie Art. 8 Abs. 1 und Art. 17 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL; SR 748.131.1) erteilt worden ist. Konzessionen und Bewilligungen für Flugplatzbauten und andere Luftfahrtanlagen

unterliegen gemäss Art. 99 Abs. 1 lit. e und Abs. 2 lit. c OG der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher zulässig.

4. Das EVED hat die Bewilligung für den Bau des Parkdecks P 40 im luftfahrtrechtlichen Konzessionsverfahren erteilt, das heisst die in erster Linie dem Strassen- bzw. Automobilverkehr dienende Baute als Flugplatzanlage behandelt. Der Beschwerdeführer hat sich diesem Vorgehen zu Recht nicht widersetzt: Nach dem im Jahre 1993 neu ins Luftfahrtgesetz aufgenommenen Art. 37a werden bei der Projektierung öffentlicher Flugplätze alle Belange im luftfahrtrechtlichen Konzessionsverfahren geprüft und sind keine zusätzlichen Bewilligungen nach Raumplanungsgesetz und nach kantonalem Recht erforderlich (Abs. 1). Dem kantonalen Bewilligungsverfahren untersteht dagegen der Bau von Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen (Abs. 5). Gemäss dieser Regelung, die sich an die eisenbahnrechtliche Ordnung anlehnt (vgl. Art. 18 und 18a des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957, SR 742.101), unterliegen einzig noch betriebsfremde Bauten auf dem Flugplatzareal dem kantonalen Bau- und Planungsrecht und erfasst das Luftfahrtrecht auch Anlagen, welche bloss "überwiegend" dem Flugplatzbetrieb zugerechnet werden können. Die im neuen Verordnungsrecht umschriebenen Begriffe des "Flugplatzes" und der "Flugplatzanlagen" sind denn auch relativ weit gefasst. Nach Art. 2 VIL ist der "Flugplatz" ein "festgelegtes Gebiet auf dem Lande oder Wasser einschliesslich der als Flugplatzanlagen bezeichneten Bauten und Anlagen für die Ankunft und den Abflug von Luftfahrzeugen, für deren Stationierung und Wartung, für den Verkehr der Passagiere und für den Umschlag von Gütern". Als "Flugplatzanlagen" gelten "Bauten und Anlagen", "die aufgrund seiner (recte: ihrer) Zweckbestimmung örtlich und funktionell zum Flugplatz gehören und seinem ordnungsgemässen und reibungslosen Betrieb dienen". Gemäss dieser auf gesamtheitlicher und funktionaler Betrachtungsweise beruhenden Umschreibung gehören nicht nur die dem eigentlichen Flugverkehr dienenden Bauten, sondern auch die im Zusammenhang mit dem Flugbetrieb stehenden Anlagen des sogenannten landseitigen Verkehrs zu den "Flugplatzanlagen". Demnach unterstehen die für den ordnungsgemässen Flugplatzbetrieb erforderlichen Autoabstellplätze, das heisst die für die Angestellten, Lieferanten, Besucher und Flugpassagiere bestimmten Parkflächen und Parkhäuser ebenfalls den luftfahrtrechtlichen Vorschriften. Projekte für solche Anlagen

auf dem Areal öffentlicher Flugplätze bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 und 2 LFG einer Konzession.

5. Gemäss Art. 9 VIL haben Konzessionen und Bewilligungen auf den Namen des Flugplatzhalters zu lauten. Sie können mit Genehmigung des Departementes oder des Bundesamtes auf einen Dritten übertragen werden. Art. 9 VIL gehört zu den gemeinsamen Bestimmungen über Konzessionen und Bewilligungen und bezieht sich somit auch auf die Baukonzessionen. Die gleiche Regelung galt übrigens bereits unter dem früherem Recht; schon die Artikel 38 und 44 der Verordnung über die Luftfahrt vom 14. November 1973 (LFV; AS 1973 II 1856) sahen vor, dass die Bau- und Betriebskonzessionen bzw. die Bau- und Betriebsbewilligungen auf den Namen des Flughafenhalters auszustellen sind und nur mit behördlicher Genehmigung auf einen Dritten übertragen werden können. Halter des Flughafens Zürich ist der Kanton Zürich. Er ist als solcher für die Führung des Flughafenbetriebes generell verantwortlich. Die hier angefochtene Baukonzession lautet indessen auf den Namen der FIG, die im Konzessionsverfahren als Gesuchstellerin aufgetreten ist. Das EVED hat ihr die Konzession erteilt, ohne sich mit der Bestimmung von Art. 9 VIL und dem Problem der Trägerschaft auseinanderzusetzen. Die erteilte Konzession erscheint daher mit dem Bundesrecht nur schlecht vereinbar. Allerdings statuiert Art. 9 VIL die grundsätzliche Übertragbarkeit von Konzessionen und Bewilligungen an Dritte. Deshalb könnte sich fragen, ob ein Dritter mit Einwilligung des Flugplatzhalters nicht auch direkt als Gesuchsteller auftreten dürfe. Wie dem sei, kann hier jedoch offen gelassen werden, da eine - sofortige oder nachträgliche - Übertragung einer Konzession an einen Dritten allgemein nur dann zulässig sein kann, wenn der Dritte in die Rechtsstellung des Flugplatzhalters einzutreten vermag und in der Lage ist, die mit der Konzession verbundenen Verpflichtungen zu übernehmen. Das ist jedoch für die FIG nicht der Fall.
a) Das Luftfahrtgesetz verlangt in Art. 37 Abs. 1 sowohl für die Anlage wie auch für den Betrieb eines Flugplatzes eine Konzession. Damit steht fest, dass es bei der Neuerstellung eines Flugplatzes und dessen Inbetriebnahme der (doppelten) Konzessionierung bedarf. Unklar bleibt dagegen, was für den Umbau eines Flugplatzes und dessen betriebliche Auswirkungen gilt. Das Gesetz sagt hierüber nichts. Auch das heutige Verordnungsrecht enthält - im Gegensatz zum früheren (vgl. Art. 36 Abs. 2 der Verordnung über die Luftfahrt vom 14. November 1973, AS 1973 II 1856) - keine Bestimmungen

über bauliche Änderungen, insbesondere Erweiterungen, der Flugplatzanlagen. Es umschreibt zwar in Art. 27 VIL ein vereinfachtes Verfahren für "Bauvorhaben und betriebliche Änderungen untergeordneter Bedeutung", schränkt jedoch die Konzessionierungspflicht nicht ein. Aufgrund dieser Rechtslage könnte angenommen werden, dass es nach Art. 37 Abs. 1 LFG zumindest für wesentliche Änderungen der Flugplatzanlagen einer Bau- und einer Betriebskonzession bzw. der Anpassung der Konzessionen bedürfe. In ständiger Praxis werden jedoch für Neu- und Umbauten auf dem Areal eines bestehenden Flugplatzes nur Baukonzessionen und keine Betriebskonzessionen erteilt. Nach den Bestimmungen von Art. 19 und 20 VIL über den Inhalt, die Änderung und den Entzug der Betriebskonzessionen beziehen sich diese nur auf den eigentlichen Flugverkehr und nicht auf den gesamten Betrieb des Flugplatzes. Auf die Frage nach dem Gegenstand der Betriebskonzession ist hier jedoch nicht weiter einzugehen. Wesentlich ist für das vorliegende Verfahren, dass für die vorgesehene Änderung der Flugplatzanlagen nur eine Baukonzession ausgestellt wird und daher in deren Rahmen alle umweltschutzrechtlich bedeutsamen Fragen, auch jene des Betriebs, zu prüfen und zu regeln sind. Dementsprechend sieht Anhang Nr. 14 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011) zwar für Flughäfen grundsätzlich eine mehrstufige Prüfung vor, hält aber gleichzeitig fest, im Falle, dass bloss das Baukonzessionsverfahren (oder das Betriebskonzessionsverfahren) durchgeführt werde, sei die Umweltverträglichkeitsprüfung

in diesem vorzunehmen. Die hier umstrittene Baukonzession enthält denn auch nicht nur bauliche, sondern ebenfalls betriebliche Auflagen, insbesondere die Anordnung, dass die im kantonalen "Luftprogramm" vorgesehenen Massnahmen realisiert werden müssten. b) Die Flughafen-Immobilien-Gesellschaft FIG ist eine 1948 gegründete Aktiengesellschaft mit dem ausschliesslichen Zweck, die für den Flughafen Zürich erforderlichen Hochbauten, soweit sie nicht durch den Kanton zur Verfügung gestellt werden, zu errichten, zu unterhalten und zu vermieten. Der Kanton Zürich hat ihr hiezu auf dem Areal des Flughafens ein selbständiges und dauerndes Baurecht eingeräumt. Die öffentliche Hand ist mit 50 Prozent am Aktienkapital beteiligt; der Kanton Zürich ist berechtigt, einen Viertel der ausgegebenen Aktien zu übernehmen, ein weiterer Viertel steht den Städten Zürich, Winterthur und Kloten sowie der Zürcher Kantonalbank gemeinsam zu (vgl. die Botschaft des Bundesrates über die Gewährung eines Bundesbeitrages an die Baukosten der

dritten Ausbaustufe des Flughafens Zürich vom 1. März 1965, BBl 1965 I 865, 872 f.; s.a. ANDRES HODEL, Rechtsfragen und wirtschaftliche Probleme der schweizerischen Flughäfen am Beispiel des Flughafens Zürich, in Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Bd. 24/1969 S. 122, 132 f.). Die FIG betreibt somit die von ihr erstellten Bauten nicht selbst und kann den Betrieb des hier umstrittenen Parkdecks nicht beeinflussen. Sie wäre daher gar nicht in der Lage, ein konkretes Parkplatzbewirtschaftungskonzept, wie es vom Beschwerdeführer verlangt wird, zu erstellen und umzusetzen. Ebensowenig ist sie imstande, den mit der angefochtenen Baukonzession verbundenen Auflagen nachzukommen, nämlich Marketingstrategien zur Steigerung des öffentlichen Verkehrs-Anteils zu entwickeln und die Parkplatzgebühren zu erhöhen. Die FIG hat übrigens im bundesgerichtlichen Verfahren betreffend die Aufstockung des Parkhauses A (1A.266/1997) selbst darauf hingewiesen, dass sie keinen Einfluss auf die Entwicklung des öffentlichen und des Individual-Verkehrs oder auch nur auf die Parkgebührengestaltung habe, welche im Kompetenzbereich des Kantons Zürich liege. Kann die FIG jedoch keinerlei Verantwortung für den Betrieb der von ihr erstellten Bauten übernehmen, so bestehen ernsthafte Zweifel daran, ob sie überhaupt als Trägerin einer luftfahrtrechtlichen Konzession oder Bewilligung in Betracht fallen könne. Jedenfalls ist im vorliegenden Fall die Annahme, die FIG sei in die Rechtsstellung des Kantons Zürich als Konzessionär eingetreten und das EVED habe diese "Übertragung" der Konzession im Sinne von Art. 9 VIL stillschweigend genehmigt, ausgeschlossen.

6. Nach dem Gesagten könnte somit einzig der Kanton Zürich in das Verfahren eintreten und seinerseits um die Baukonzession ersuchen. Ob er zu diesem Vorgehen bereit sei, ist nicht im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren, sondern vor der Konzessionsbehörde selbst abzuklären. Diese wird gegebenenfalls auch die Frage der erforderlichen Auflagen und Bedingungen neu zu untersuchen haben. Die Sache ist daher in Gutheissung der Beschwerde an das Departement zurückzuweisen.

7. Da kaum anzunehmen ist, es werde auf das Parkdeck-Projekt verzichtet, und sich die aufgeworfenen Probleme im neuen oder "verbesserten" Konzessionsverfahren wiederum stellen könnten, rechtfertigt sich aus prozessökonomischen Gründen, hiezu einige Bemerkungen anzubringen. a) Der Beschwerdeführer beanstandet den Umfang der durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung sowie der Konzessionierung

und macht geltend, diese hätten sich nicht auf die geplante Parkdeckanlage beschränken dürfen. Durch die Erweiterungsbaute werde die Parkplatzzahl auf der bestehenden Parkfläche P 40 von 630 um 298 auf 928

erhöht. Demzufolge sei mit höheren Emissionen zu rechnen und müsse die Parkanlage im Sinne von Art. 2 Abs. 3 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) als neue Anlage gelten, was auch eine Neukonzessionierung der ganzen Parkfläche P 40 bedinge. Das EVED hat hiezu in seiner Vernehmlassung ausgeführt, die umstrittene Baukonzession beziehe sich nicht auf ein eigenständiges Objekt; die Parkdeckanlage sei weder für sich allein, noch als Bestandteil der Parkfläche P 40, sondern als Teil der ganzen Flughafenanlage zu betrachten. Die Flughafenanlage bilde unabhängig davon, dass sie aus zahlreichen Bauten bestehe, eine Einheit, zu der alle unlösbar mit ihrem Betrieb verbundenen Anlagen gehörten. Mit der Konzession sei daher eine bauliche Veränderung der Flughafenanlage bewilligt worden. Nach den bereits angestellten Erwägungen ist dem Departement darin zuzustimmen, dass die Flugplatzanlagen luftfahrtrechtlich eine Einheit bilden und dass das projektierte Parkgebäude Teil der Flughafenanlage Zürich darstellt. Die Errichtung der Parkdeckanlage oder eines Parkhauses im Flughafenareal darf aus dieser Sicht als Änderung der bestehenden Gesamtanlage gelten. Stellen Flugplatzbauten luftfahrtrechtlich eine Einheit dar, so hat dies aber auch zur Folge, dass die geplanten Änderungen der Anlagen - seien sie in Teilprojekte gegliedert oder zusammengefasst - in gesamtheitlicher Betrachtung vorbereitet und geprüft werden müssen. Steht fest, dass ein Änderungsprojekt, wie etwa die Vergrösserung der Parkplatzzahl im Flughafenkopf, in relativ rasch aufeinanderfolgenden Etappen verwirklicht werden soll, oder liegen den Behörden Konzessionsgesuche für verschiedene Teil-Umbauten vor, die sich gesamthaft auf die Umwelt auswirken könnten, so ist die Umweltverträglichkeit des einzelnen Vorhabens unter Einbezug der anderen Teile zu prüfen und erscheint die auf ein Einzelprojekt beschränkte Behandlung unzulässig. Das gilt sowohl für die Frage, ob überhaupt eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 9 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) durchzuführen sei, wie für den Inhalt und Umfang dieser Prüfung selbst. b) Damit ist auch bereits beantwortet, ob die projektierte Baute mit Blick auf die Luftreinhaltung als stationäre Baute oder als

Verkehrsanlage zu behandeln sei. Stellt ein Flugplatz luftfahrtrechtlich ein einheitliches Gebilde dar, so ist er im Lichte der Bestimmungen über die Luftreinhaltung und den Lärmschutz als Verkehrsanlage zu qualifizieren, was übrigens durch die Begriffsbestimmungen in den entsprechenden Verordnungen bestätigt wird (vgl. Art. 2 Abs. 1 der Lärmschutzverordnung [LSV; SR 814.41], Art. 2 Abs. 3 LRV). Das EVED betont denn auch in seiner Stellungnahme, der Flughafen müsse als Schnittstelle verschiedener Verkehrsträger (Luft/Land) als Verkehrsanlage gelten. Die Emissionen rührten überwiegend von den Luft- bzw. Strassenfahrzeugen her und nicht etwa von stationären Anlagen. Dementsprechend sei für den Flughafen als Gesamtverkehrsanlage - also auch für Parkplatzprojekte - nach Art. 19 und 31 ff. LRV, das heisst über eine Massnahmenplanung, vorzugehen. Dem ist grundsätzlich beizupflichten, doch kommt gerade der Tatsache, dass der Flugplatz eine "Schnittstelle" zwischen Luft- und Landverkehr bildet, umweltschutzrechtlich eine besondere Bedeutung zu. Flugplätze, insbesondere die Landesflughäfen, stellen aus verschiedenen Verkehrsarten zusammengesetzte, sozusagen "gemischte" Verkehrsanlagen dar, in deren Bereich sich Einwirkungen aus verschiedenen Quellen kumulieren und teils überlagern. Bei Umweltverträglichkeitsprüfungen ist aber den Eigenheiten jeder Verkehrsart Rechnung zu tragen; sie erfordern eine je nach Situation differenzierte Betrachtungsweise. Im Umweltverträglichkeitsbericht für die neue Parkdeckanlage ist demnach zu Recht die erwartete projektbedingte Mehrbelastung nicht allein der heutigen Gesamtbelastung durch den ganzen Flug- und Landverkehr, sondern in erster Linie der im Bereich des Flughafens herrschenden Strassenverkehrsbelastung gegenübergestellt worden. Jedenfalls ist zu bedenken, dass die Mehrbelastung durch eine zusätzliche Anlage des landseitigen Verkehrs nicht als vernachlässigenswert eingestuft werden darf, nur weil sie im Vergleich zur gewaltigen Belastung durch den Luftverkehr als gering erscheint.

c) Ist die umstrittene Parkdeckbaute als Teil der Flughafenanlage bzw. als Teil der zum Flughafen gehörenden Anlagen für den motorisierten Strassenverkehr zu betrachten, so durfte das Departement entgegen der Meinung des Beschwerdeführers im Konzessionsentscheid berücksichtigen, dass die neu zu schaffenden Parkplätze lediglich aufzuhebende Plätze ersetzen sollen und daher zu keiner spürbaren Mehrbelastung führen werden. Es

ist nicht einzusehen, inwiefern die blosse Verlegung von Parkplätzen, welche bisher zeitweise

auch Besuchern und Passagieren offenstanden, gemäss Konzessionsauflage aber in Zukunft nur noch den Angestellten dienen sollen, eine Verschlechterung der Luftverhältnisse bedingen sollte. Im übrigen darf mit dem BUWAL festgestellt werden, dass die Parkplatznot im Flughafenkopf erfahrungsgemäss zu einer Intensivierung des Bring- und Holverkehrs führt und deshalb eine Reduktion der Parkplätze nicht als das ideale Mittel zur Verringerung des motorisierten Individualverkehrs erscheint. d) Was schliesslich die betrieblichen Massnahmen zur Verminderung des Individualverkehrs und dessen Einwirkungen betrifft, so wird die in der Baukonzession als Auflage verfügte Umsetzung der Massnahme L2 gemäss dem kantonalen Massnahmenplan erst im Rahmen der fünften Ausbauetappe des Flughafens erfolgen können. Auch weist das Departement in den Erwägungen zur Baukonzession darauf hin, dass das - vom Beschwerdeführer heute verlangte - Parkplatzbewirtschaftungskonzept ja auf die in der fünften Bauetappe geplante Erstellung des Parkhauses C hin erarbeitet werden müsse. Andererseits haben FIG und Kanton Zürich stets betont, dass die Erweiterung der Parkhäuser A und B sowie die Errichtung der Parkdeckanlage P 40 nicht vom weiteren Ausbau des Flughafens abhingen und schon heute dringend nötig seien. Es ist daher nur schwer verständlich, weshalb für die vorweggenommenen, von der fünften Ausbauetappe unabhängigen Parkhaus-Projekte nur betriebliche Massnahmen angeordnet worden sind, die erst im Rahmen dieser fünften Etappe verwirklicht werden können oder sollen. Angesichts der Grosszahl der bereits heute auf dem Flughafenareal bestehenden Parkplätze - je nach Quelle 13'000 bis 14'000 - besteht offensichtlich ein Bedürfnis nach einem möglichst rasch, unabhängig vom Projekt für das Parkhaus C, zu erarbeitenden Parkplatzbewirtschaftungskonzept.