

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon zentral 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Einschreiben

Bundesamt für Zivilluftfahrt
Sektion Sachplan und Anlagen
3003 Bern

17. Dezember 2014

Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL); Objektblatt Flughafen Zürich – Anpassung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. Oktober 2014 haben Sie dem Regierungsrat die Unterlagen zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Objektblatt Flughafen Zürich, Anpassung zur Anhörung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu dieser wichtigen Planung Stellung nehmen zu können.

1. Ausgangslage

Für die Umsetzung der dringendsten Sicherheitsmassnahmen (Safety) muss die Flughafen Zürich AG ihr Betriebsreglement anpassen. Die entsprechende Änderung des Betriebsreglements (BR 2014) weicht hinsichtlich der Lärmbelastung vom SIL-Objektblatt Zürich, welches der Bundesrat am 28. Juni 2013 genehmigte, ab. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt legt deshalb gleichzeitig mit dem BR 2014 eine entsprechende Anpassung des SIL-Objektblatts öffentlich auf.

Zur Änderung des Betriebsreglements (BR 2014) wird auf die gesonderte Stellungnahme des Regierungsrats verwiesen.

2. Allgemeines

Auch nach Abschluss des fast zehn Jahre dauernden Sachplanverfahrens sind mehrere Randbedingungen für den Betrieb des Flughafens Zürich, insbesondere die Benutzung des süddeutschen Luftraums und die Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen, weiterhin ungeklärt. Die vorliegende Anpassung des SIL-Objektblatts ist ein Zwischenschritt auf dem Weg zur langfristigen raumplanerischen Festlegung des Flugbetriebs.

Die Anpassung bringt für den Kanton Aargau eine erhebliche Ausweitung des Gebiets mit Lärmauswirkungen. Damit wären in wichtigen kantonalen Entwicklungsgebieten Einschränkungen der Siedlungsentwicklung verbunden. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt unterliess eine einlässliche Abklärung der Auswirkungen auf die Raumentwicklung; ein Koordinationsverfahren fand nicht statt und eine Interessenabwägung ist nicht dokumentiert. Auch die Bereinigung der noch offenen Differenzen zum Richtplan des Kantons aus dem bisherigen Sachplanverfahren wurde nicht thematisiert.

Im Interesse eines sicheren und leistungsfähigen Flugbetriebs ist eine pragmatische Umsetzung des vorliegenden Zwischenschritts möglich. Der Regierungsrat erwartet jedoch, dass das Bundesamt für Zivilluftfahrt die den Kanton entlastenden Massnahmen ebenfalls im vorliegenden Verfahren umsetzt, dass es Hand bietet, die negativen Auswirkungen auf die aargauische Siedlungsentwicklung zu vermeiden und dass es nun konsequent dafür sorgt, dass das erweiterte Lärmkorsett eingehalten wird.

3. Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Sachplans

a) Begründung für die Anpassung des genehmigten SIL-Objektblatts

Gemäss Art. 17 Abs. 4 der Raumplanungsverordnung (RPV) werden Sachpläne überprüft und angepasst, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Der äusserst rudimentäre Erläuterungsbericht gibt keine eigene Begründung an, weshalb das genehmigte SIL-Objektblatt angepasst wird. Er verweist lediglich darauf, dass die Flughafen Zürich AG ein neues Betriebsreglement eingereicht habe, dessen Lärmbelastungskurven vom Objektblatt abweichen; mit der Anpassung sollen die raumplanerischen Voraussetzungen für die Genehmigung des Betriebsreglements 2014 geschaffen werden.

b) Verhältnis Betriebsreglement zum Sachplan

Gemäss Art. 25 Abs. 1 lit. a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) wird ein Betriebsreglement genehmigt, wenn der Inhalt den Zielen und Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) entspricht.

Der Bundesrat nahm im SIL-Objektblatt Zürich das "Gebiet mit Lärmauswirkungen" (Gebiet mit Überschreitung der Grenzwerte gemäss Lärmschutzverordnung) lediglich als Zwischenergebnis auf, weil die abschliessende Abstimmung mit der Raumentwicklung der Nachbarkantone noch ausstehe (Objektblatt Zürich Seite 13). Im Weiteren werde das Objektblatt im Hinblick auf die Umsetzung des Staatsvertrags anzupassen sein (Objektblatt Zürich Seite 12). Bei der Genehmigung des Betriebsreglements sei jedoch das "Gebiet mit Lärmauswirkungen" als verbindliche Vorgabe zu berücksichtigen (Objektblatt Zürich Seite 31).

Die mit dem BR 2014 ausgewiesene Lärmbelastung hält diese Vorgabe des SIL-Objektblatts Zürich nicht ein. Um den Widerspruch zu lösen, legt das Bundesamt für Zivilluftfahrt nun die vorliegende Anpassung des SIL-Objektblatts mit einer entsprechenden Ausweitung des "Gebiets mit Lärmauswirkungen" vor. Mit diesem Vorgehen wird die gesetzliche Hierarchie der Planungsinstrumente umgangen und der Grundsatz der langfristigen Verlässlichkeit der Sachpläne ausgehöhlt.

c) Safety

Eine Anpassung des Gebiets mit Lärmauswirkungen kann der Bundesrat auch dann vornehmen, wenn dies zur Verbesserung der Lärmsituation dient oder durch die Umsetzung neuer Sicherheitsauflagen erforderlich wird (Objektblatt Zürich Seite 32). Implizit wird die Anpassung des SIL-Objektblatts mit dem Argument Sicherheit begründet.

Die Anpassung des SIL-Objektblatts sieht eine Ausweitung des Gebiets mit Lärmauswirkungen im aargauischen Limmattal vor. Die Ausweitung bezieht sich auf das Abflugregime im Nachtbetrieb. Entgegen den Annahmen im bisherigen SIL-Verfahren können die Abflüge während dieser Betriebszeit nicht gleichmässig auf die beiden Richtung Westen führenden Abflugrouten verteilt werden (Surbtalroute S32_7023, S34_7006/Mutschellenroute S32_7024, S34_7004). Offenbar steht die Surbtalroute nur sehr eingeschränkt zur Verfügung, weil sie den Warteraum GIPOL durchquert. Die Mutschellenroute wird deshalb stärker belegt; das lärmbelastete Gebiet wird im Raum Wettingen, Würenlos, Killwangen ausgeweitet.

Im Gegenzug sieht das BR 2014 im Surbtal jedoch – ebenfalls sicherheitsbedingt – eine Reduktion des Gebiets mit Überschreitung der Planungswerte vor. Konsequenterweise ist dieses Gebiet nun auch im SIL aus dem Gebiet mit Lärmauswirkungen zu entlassen.

Nicht nur aus rechtlichen Gründen ist das Gebiet mit Lärmauswirkungen im Kanton Aargau auf die Grenzwertkurve (Planungswert) gemäss dem Betriebsreglement 2014 zurückzunehmen, sondern auch eine Prognose der zukünftigen SIL-Anpassungen bestätigt dieses Vorgehen: Die Planungswertkurve bildet den Nachtbetrieb mit dem Ostkonzept ab. Im Ostkonzept sind die Sicherheitsmassnahmen jetzt umgesetzt. Für den Nachtbetrieb wird das Ostkonzept auch in Zukunft, beispielsweise bei Umsetzung des Staatsvertrags eingesetzt werden; eine Alternative besteht nicht. Jede andere Änderung des Nachtbetriebs, beispielsweise eine Veränderung der Betriebszeiten oder des Mengengerüsts müsste hinsichtlich der Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung in einem Koordinationsverfahren mit dem Kanton abgestimmt werden.

Antrag 1

Das Gebiet mit Lärmauswirkungen ist auf dem Gebiet des Kantons Aargau soweit zu reduzieren, dass Flächen, in welchen nach dem Betriebsreglement 2014 die Grenzwerte gemäss Lärmschutzverordnung eingehalten sind (Surbtal), aus dem Gebiet mit Lärmauswirkungen entlassen werden.

4. Abstimmung mit der Raumentwicklung der Kantone

a) Unvollständige Unterlagen, unvollständiges Verfahren

Die Sachpläne des Bundes bezwecken die Abstimmung der sektoriellen Planungen des Bundes mit den anderen Bundesplanungen und den Richtplänen der Kantone; diese sind bei der Erarbeitung der Sachpläne zu berücksichtigen (Art. 17 Abs. 1 RPV). Eine Abstimmung mit der Richtplanung des Kantons und eine Interessenabwägung haben jedoch nicht stattgefunden; im Erläuterungsbericht (Art. 16 RPV) fehlt hierzu jegliche Aussage. Auch ein Koordinationsverfahren hat nicht stattgefunden. Die Unterlagen sind deshalb lückenhaft und das Verfahren unvollständig.

b) Stand der Richtplanung im Kanton Aargau

Am 20. September 2011 hat der Grosse Rat den neuen Richtplan beschlossen. Eine Genehmigung durch den Bund steht noch aus. Im Richtplan legte der Grosse Rat fest, dass der Flugverkehr vom Flughafen Zürich so gestaltet werden soll, dass die Planungswerte der Lärmschutzverordnung in den Siedlungsgebieten des Kantons eingehalten werden (Richtplan Kapitel M 7.1, Planungsgrundsatz C).

Im Hinblick auf die Umsetzung der Änderung des Raumplanungsgesetzes führte der Kanton von Mai bis September 2014 das Mitwirkungsverfahren über eine Anpassung des Richtplans zur Festlegung des langfristigen Siedlungsgebiets durch. Mehrere Flächen, welche für die langfristige Siedlungsentwicklung vorgesehen sind, liegen im Gebiet, in welchem nach dem Entwurf der SIL-Anpassung zukünftig die Lärm-Planungswerte überschritten werden.

Die vorliegende Anpassung des SIL-Objektblatts Zürich steht im Widerspruch sowohl zum geltenden Richtplan als auch zur geplanten Festlegung des langfristigen Siedlungsgebiets.

c) Widersprüche zum Richtplan vom 20. September 2011

Die vorliegende Anpassung widerspricht dem vom Grossen Rat am 20. September 2011 beschlossenen Richtplan in folgenden Punkten:

- "Der Regierungsrat setzt sich dafür ein, dass der Flugverkehr im Rahmen der technischen Möglichkeiten so gestaltet wird, dass die Planungswerte der Lärmschutzverordnung (LSV) in den Siedlungsgebieten des Kantons eingehalten werden ..." (Richtplan Kapitel M 7.1, Planungsgrundsatz C)

- "Bei zukünftigen Überarbeitungen des SIL-Objektblatts zum Flughafen Zürich sind im Kanton Aargau die Gebiete mit Überschreitung der Planungswerte gemäss LSV zu reduzieren." (Richtplan Kapitel M 7.1, Planungsgrundsatz D)
- "Die in der Richtplan-Teilkarte M 7.1 dargestellten Flugrouten und ihre Belegung sind bei der Genehmigung des Betriebsreglements des Flughafens Zürich zu respektieren. Allfällige Änderungen gegenüber den Resultaten des SIL-Prozesses sind mit dem Kanton räumlich abzustimmen." (Richtplan Kapitel M 7.1, Planungsanweisungen Ziffer 2.2)
- Folgende vom Grossen Rat festgesetzte Routenindex-Obergrenzen werden für den Nachtbetrieb überschritten (Richtplan Kapitel M 7.1, Planungsanweisungen Ziffer 2.3):

	Rx-Obergrenze gemäss Richtplan	Rx-Wert Betriebsreglement 2014
Schneisingen	24'000	25'000
Würenlos	9'000	17'000
Spreitenbach	7'000	12'000

Diese Differenzen werden mit der vorliegenden Anpassung des SIL-Objektblatts keineswegs bereinigt. Es ist deshalb korrekt, dass das Gebiet mit Lärmauswirkungen im Objektblatt weiterhin als Zwischenergebnis geführt wird. Eine Festsetzung kann erst erfolgen, wenn die Differenzen zum aargauischen Richtplan bereinigt sind, wenn also die Lärmsanierung des Flughafens umgesetzt ist. Im Weiteren ist es sinnvoll, die Umsetzung weiterer lärmrelevanter Sicherheitsmassnahmen und die Einführung des neuen Lärmberechnungsmodells der EMPA abzuwarten.

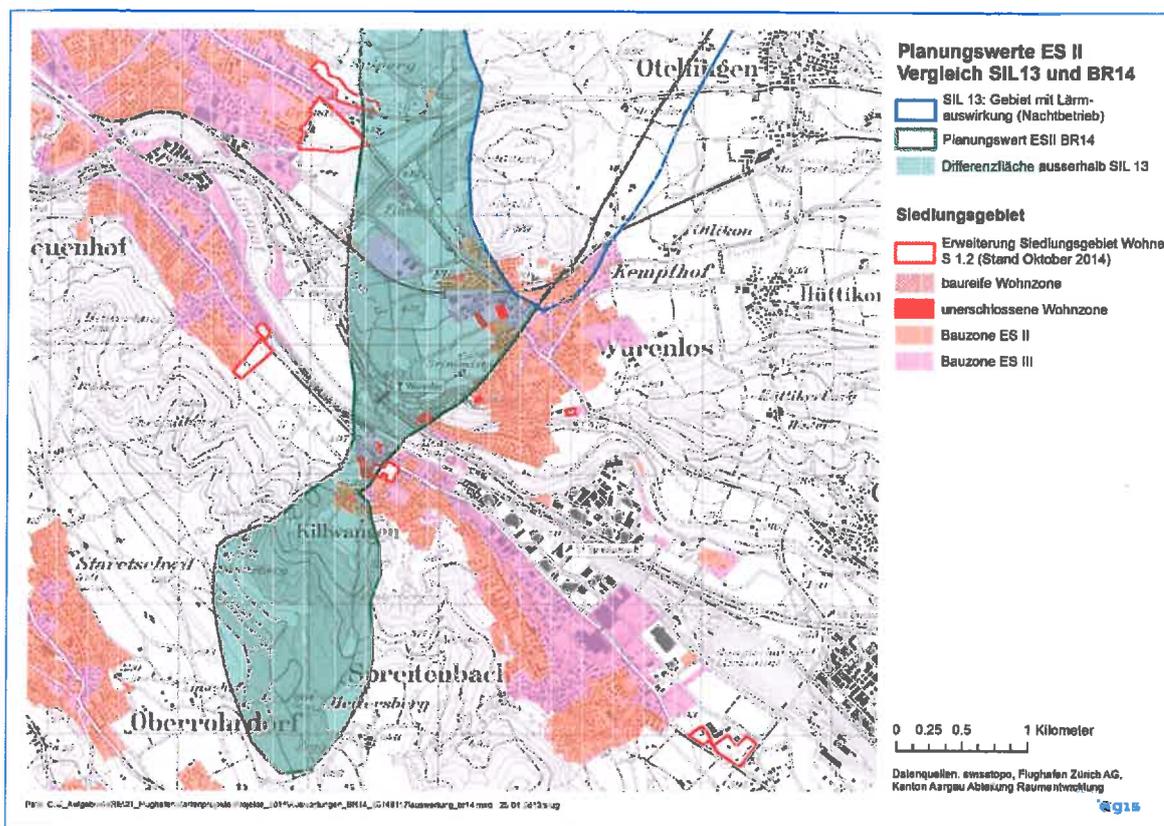
Die Flughafen Zürich AG hat in ihrem Gesuch vom 25. Oktober 2013 beantragt, im SIL-Objektblatt das Gebiet mit Lärmauswirkungen in eine Festsetzung zu überführen (Antrag 4). Dieser Antrag ist in Übereinstimmung mit dem vom Bundesamt für Zivilluftfahrt öffentlich aufgelegten Entwurf zur Anpassung des SIL-Objektblatts abzulehnen.

Antrag 2

Das Gebiet mit Lärmauswirkungen ist nicht in eine Festsetzung zu überführen.

d) Differenz zur Richtplananpassung 2014

Mehrere Flächen, welche in der Richtplananpassung 2014 als langfristiges Siedlungsgebiet bezeichnet sind, werden von der Ausweitung des Gebiets mit Lärmauswirkungen im Sachplanentwurf betroffen (vgl. Karte). Diese Flächen liegen in einem zentralen Entwicklungskorridor des Kantons und sind aus planerischen Gründen für die langfristige Siedlungsentwicklung (bis 2040) am besten geeignet. Das Interesse an der langfristigen Siedlungsentwicklung überwiegt das Interesse an der Ausweitung der Fluglärmbelastung.



e) Revision der Lärmschutzverordnung

Am 28. November 2014 hat der Bundesrat eine Revision der Lärmschutzverordnung (LSV) beschlossen. Mit dieser Revision sollen beim Fluglärm in den Nachtstunden die Belastungsgrenzwerte als eingehalten gelten, wenn zwischen 24.00 Uhr und 06.00 Uhr kein Flugverkehr erfolgt und wenn die lärmempfindlichen Räume mit besonderen Massnahmen vor dem Fluglärm geschützt werden. Damit steht einer späteren Einzonung und Erschliessung der in der Richtplananpassung 2014 vorgesehenen Flächen nach unserer Auffassung rechtlich nichts mehr im Weg.

Der Kanton hat ein hohes Interesse, dass die erwähnten Flächen langfristig für die Siedlungsentwicklung zur Verfügung stehen. Im Weiteren ist er darauf angewiesen, dass die Richtplananpassung 2014 nicht verzögert wird, da gemäss der revidierten Raumplanungsgesetzgebung sonst der raumplanerische Handlungsspielraum blockiert ist. Der Regierungsrat ist deshalb legitimiert, folgende Feststellungsverfügung zu verlangen:

Antrag 3

Es ist festzustellen, dass die Fluglärmbelastung der Genehmigung einer Festsetzung von Gebieten für die langfristige Siedlungsentwicklung im Kanton Aargau nicht entgegensteht.

Eventualiter: Sollte die Fluglärmbelastung die Festsetzung des langfristigen Siedlungsgebiets ausschliessen, dann ist ein Bereinigungsverfahren mit einer umfassenden Interessenabwägung durchzuführen und der Nachtbetrieb am Flughafen Zürich anzupassen.

5. Durchsetzung der Lärmbegrenzung

Am 29. März 2005 genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt das vorläufige Betriebsreglement des Flughafens Zürich. Bestandteil der Genehmigung war die Karte mit den zulässigen Lärmauswirkungen. Die jährlich vom Flughafen publizierte Fluglärmbelastungskarte (tatsächlicher Betrieb) zeigt jedoch auf, dass die zulässige Lärmbelastung jedes Jahr teilweise massiv überschritten wird; die

Abweichungen beziehen sich auf die besonders sensible zweite Nachtstunde und betragen bis zu 3 Dezibel.

Gemäss Ziffer 6 der Festlegungen im SIL-Objektblatt sind allfällige Überschreitungen der zulässigen Lärmbelastung zu begründen und es sind die erforderlichen Massnahmen aufzuzeigen. Wenn die Lärmimmissionen die zulässige Belastung auf Dauer wesentlich überschreiten, haben die Bundesstellen die zur Verminderung der Lärmbelastung notwendigen Massnahmen zu treffen.

Trotz den jährlichen Überschreitungen der zulässigen Belastung hat bisher weder der Flughafen die notwendigen Massnahmen aufgezeigt noch hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt Massnahmen angeordnet. Der Regierungsrat ist nicht bereit, weiterhin ein "laissez faire" zu tolerieren. Die jetzt erweiterten Belastungsgrenzen sind einzuhalten und vom Bundesamt für Zivilluftfahrt als Aufsichtsbehörde durchzusetzen. Nachdem auch die Fluglärmbelastungskarte 2013 die Nichteinhaltung der zulässigen Belastung aufgezeigt hat, ist das Bundesamt für Zivilluftfahrt zu verpflichten, die notwendigen Massnahmen jetzt zu ergreifen.

Antrag 4

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt hat aufzuzeigen, welche Massnahmen zur Verminderung der Lärmbelastung durch den tatsächlichen Betrieb zu treffen sind.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Roland Brogli
Landammann



Dr. Peter Grünenfelder
Staatsschreiber

Kopie

- Departement Bau, Verkehr und Umwelt