

REGIERUNGSRAT

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

A-Post Plus
Bundesamt für Zivilluftfahrt
3003 Bern

11. Januar 2017

Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) – Objektblatt Flughafen Zürich (SIL Teil III C); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. September 2016 haben Sie uns den Entwurf für eine Anpassung des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) – Objektblatt Flughafen Zürich (SIL Teil III C) zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

1. Allgemeines

Die Anpassung des SIL-Objektblatts (SIL 2) ist eine Grundlage für die Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen. Der Regierungsrat ist deshalb bereit, auf die Anpassung einzutreten. Die Anpassung beinhaltet jedoch zwei Änderungsvorschläge, denen der Regierungsrat nicht zustimmen kann:

- Die neue Abflugroute ab Piste 28 führt mitten über das Siedlungsgebiet von Ober- und Niederrordorf. Zudem führt sie am Ostrand von Wettingen über ein Gebiet, welches im Richtplan vom 20. September 2011 für die Erweiterung des Siedlungsgebiets vorgesehen ist.
- Ohne Zusammenhang mit Sicherheitsfragen sieht der SIL 2 auch eine Steigerung des Nachtbetriebs um 25 % vor. Die damit verbundene Erweiterung des Gebiets mit Lärmauswirkungen ist nicht mit dem Richtplan abgestimmt und es fehlt jegliche Begründung und Interessenabwägung.

Aufgrund einer Gesamtabwägung aller Vor- und Nachteile kann der Regierungsrat dem SIL 2 unter Vorbehalt zustimmen: Für die neue Startroute ab Piste 28 ist eine mit dem Kanton abgestimmte Routenführung festzulegen und auf die Erweiterung des Nachtbetriebs ist zu verzichten. Zudem verlangt der Regierungsrat, dass die Flughafen Zürich AG und das Bundesamt für Zivilluftfahrt rasch Massnahmen ergreifen, um die zulässigen Lärmimmissionen einzuhalten und die verspäteten Flüge in der zweiten Nachtstunde zu vermeiden oder zumindest massiv zu reduzieren.

Die vorliegende Stellungnahme nimmt die Eingaben von mehreren betroffenen Gemeinden und regionalen Planungsverbänden auf und berücksichtigt die am 29. November 2016 vom aargauischen Grossen Rat als dringlich überwiesene Motion. Der Regierungsrat nimmt nur zu Anpassungen Stellung, die für den Aargau relevant sind.

2. Ausgangslage

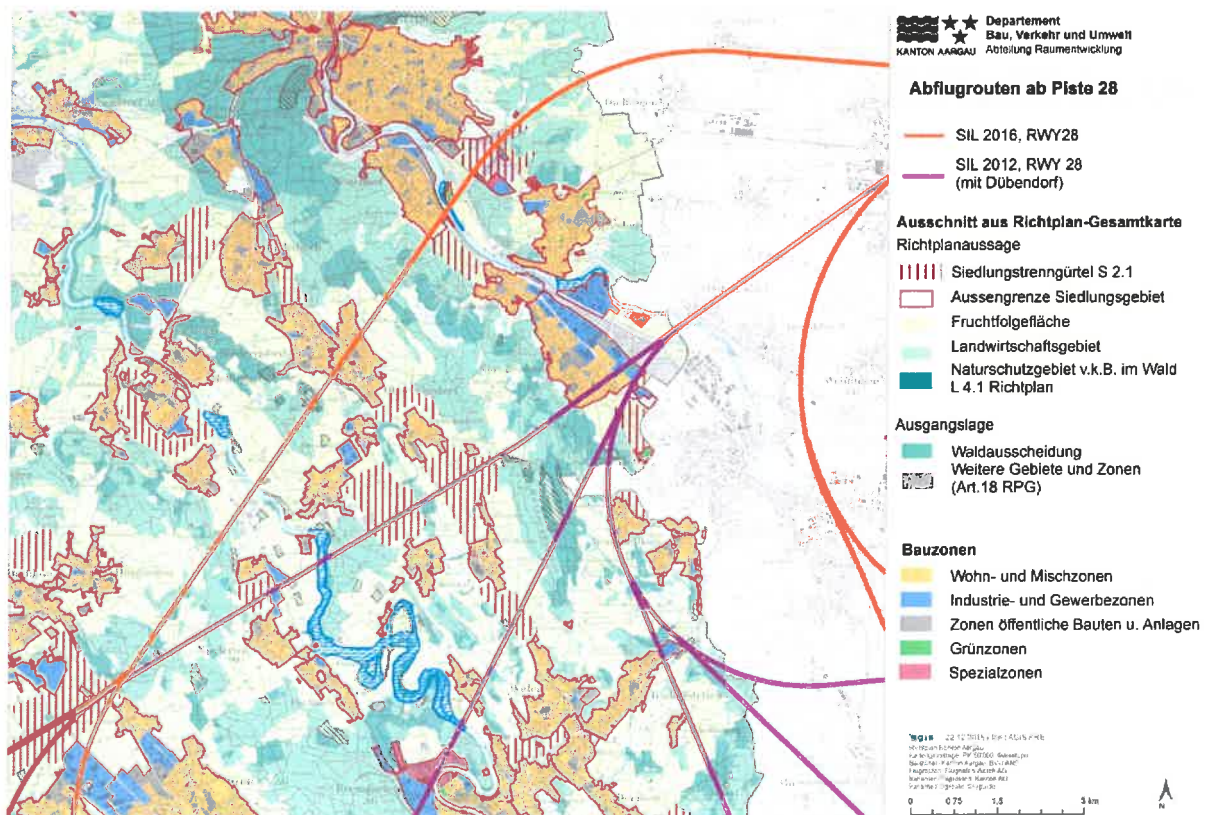
Der Bundesrat hat das SIL-Objektblatt am 28. Juni 2013 genehmigt. Bereits am 18. September 2015 hat der Bundesrat eine erste Änderung des Objektblatts (Ertüchtigung Ostkonzept, SIL 1+) genehmigt. Der Regierungsrat hat zu dieser Änderung im Interesse der Verbesserung der Sicherheit grundsätzlich positiv Stellung genommen; er hat auch die Vergrößerung des lärmbelasteten Gebiets im Aargauer Limmattal (Kategorie Zwischenergebnis) akzeptiert, verbunden mit der Erwartung, dass die vergrösserte Lärmkurve jetzt jedoch eingehalten werde.

Mit der vorliegenden Anpassung soll die Grundlage für die Umsetzung der weiteren empfohlenen Sicherheitsmassnahmen geschaffen werden. Zur Stabilisierung des Betriebs sollen im Nordkonzept bei Bise und Nebel Südabflüge geradeaus eingeführt werden. Zur Verbesserung der Sicherheit und der Kapazität werden im Weiteren neue Abflugrouten ab Piste 28 geplant. Zudem sollen aufgrund einer neuen Nachfrageprognose der Nachtbetrieb um rund 25 % gesteigert und das erneut vergrösserte lärmbelastete Gebiet sowie die Abgrenzungslinie festgesetzt werden (bisher Zwischenergebnis). Noch nicht geschaffen wird die Grundlage für die Umsetzung des Staatsvertrags mit Deutschland, weil dessen Ratifizierung durch die Bundesrepublik noch offen ist.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen anerkennt der Regierungsrat den Bedarf für die Anpassung des SIL-Objektblatts, obwohl die letzte Anpassung erst vor einem Jahr genehmigt wurde.

3. Neue Abflugrouten ab Piste 28

Das SIL-Objektblatt geht von einer Änderung der Abflugrouten ab Piste 28 aus: Mit einer frühzeitigen Separation soll die Sicherheit verbessert und die Kapazität gesteigert werden. Die neue Routenführung ermöglicht, dass Richtung Osten abdrehende Flugzeuge nicht mehr über Aargauer Gebiet fliegen werden. Die Startroute 28 zu Destinationen im Westen und Süden wird um rund 5 km nordwärts verschoben. Das Gebiet Mutschellen (Bergdietikon, Bellikon) wird spürbar entlastet; die "alte" Route wird nur noch von ab Piste 16 startenden Flugzeugen sowie bei Nebel und Bise benutzt. Neu wird das Gebiet Neuenhof, Ober- und Niederrohrdorf belastet. Diese Veränderung betrifft den Tagbetrieb.



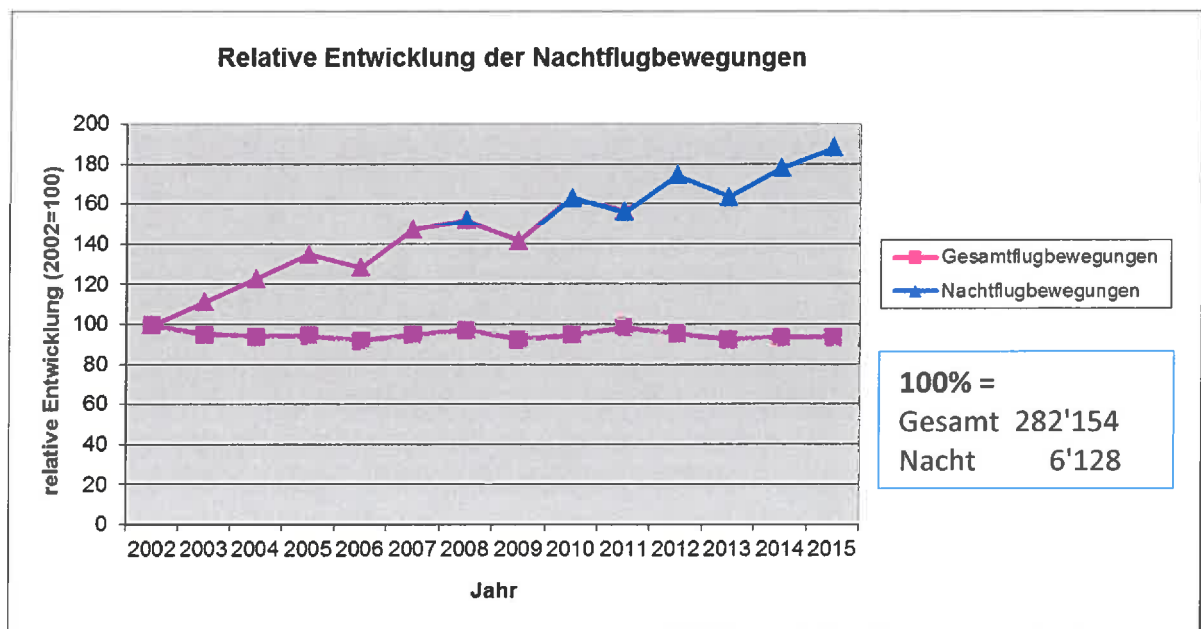
Die neu vorgeschlagene Route führt mitten über das Siedlungsgebiet von Ober- und Niederrohrdorf. Zudem führt sie am Ostrand von Wettingen über ein Gebiet, welches im Richtplan vom 20. September 2011 für die Erweiterung des Siedlungsgebiets vorgesehen ist. Die Route führt über dicht besiedeltes Gebiet und kann nicht akzeptiert werden. Sie muss in Zusammenarbeit mit dem Kanton optimiert werden und zwar kurzfristig, damit die optimierte Routenführung in der bereits laufenden Vorbereitung zum neuen Betriebsreglement von Anfang an einfließen kann. Solange keine akzeptable Routenführung vorliegt, kann der Regierungsrat dem SIL 2 nicht zustimmen. Sollte eine einvernehmliche Routenführung bis zur Genehmigung des SIL 2 durch den Bundesrat nicht vorliegen, wird gestützt auf Art. 20 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung (RPV) ein Bereinigungsverfahren verlangt.

4. Nachtbetrieb

4.1 Ausgangslage, Aktueller Flugbetrieb

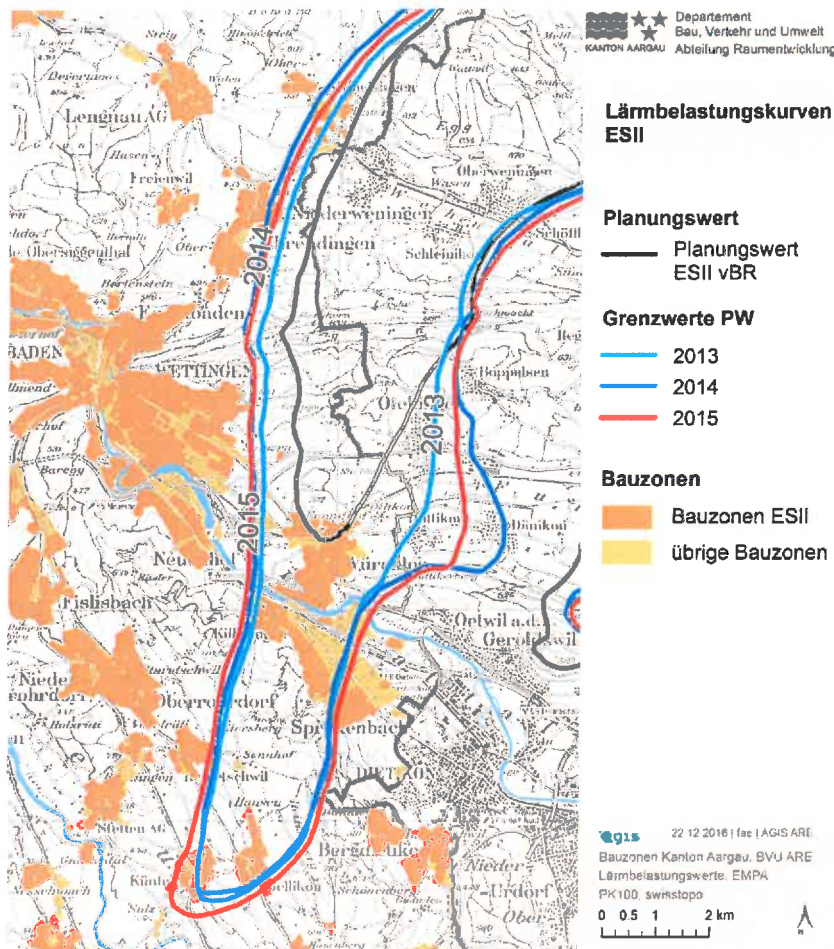
Das bisherige SIL-Objektblatt ging von einem Verkehrsaufkommen in den Nachtstunden von 10'300 Starts und Landungen aus. Der Verkehrsumfang von ca. 10'000 Flugbewegungen war das Resultat einer umfassenden Interessenabwägung und wurde im ursprünglichen SIL-Koordinationsprozess als "gentlemen's agreement" festgelegt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2009 zum vorläufigen Betriebsreglement [vBR], bestätigt vom Bundesgericht mit Urteil vom 22. Dezember 2010). Schon 2010 war klar, dass für Flüge nach 22.00 Uhr in Zürich eine grössere Nachfrage bestehen würde.

Im Gegensatz zum gesamten Verkehrsaufkommen am Flughafen Zürich ist im Jahr 2015 die Anzahl der Flugbewegungen in den Nachtstunden gegenüber 2002 auf 188 % (ca. 11'500 Flugbewegungen) angestiegen.



Der tatsächliche Flugbetrieb hat die mit dem vBR festgelegte Lärmkontur (Grenzwertkurve Immissionsgrenzwert [IGW] und Planungswert [PW] Empfindlichkeitsstufe [ES] II) seit 2007 jedes Jahr überschritten (von der Flughafen Zürich AG jährlich publizierte Lärmkarten). Das Departement Bau, Verkehr und Umwelt hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt wiederholt aufgefordert, Massnahmen zu ergreifen, damit die Lärmkontur eingehalten wird. Mit Verfügung vom 27. Januar 2015 hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt nun die zulässigen Fluglärmmissionen für den Flughafen Zürich verbindlich festgelegt. Die Verfügung ist mittlerweile rechtskräftig und wurde insbesondere von der Flughafenbetreiberin akzeptiert.

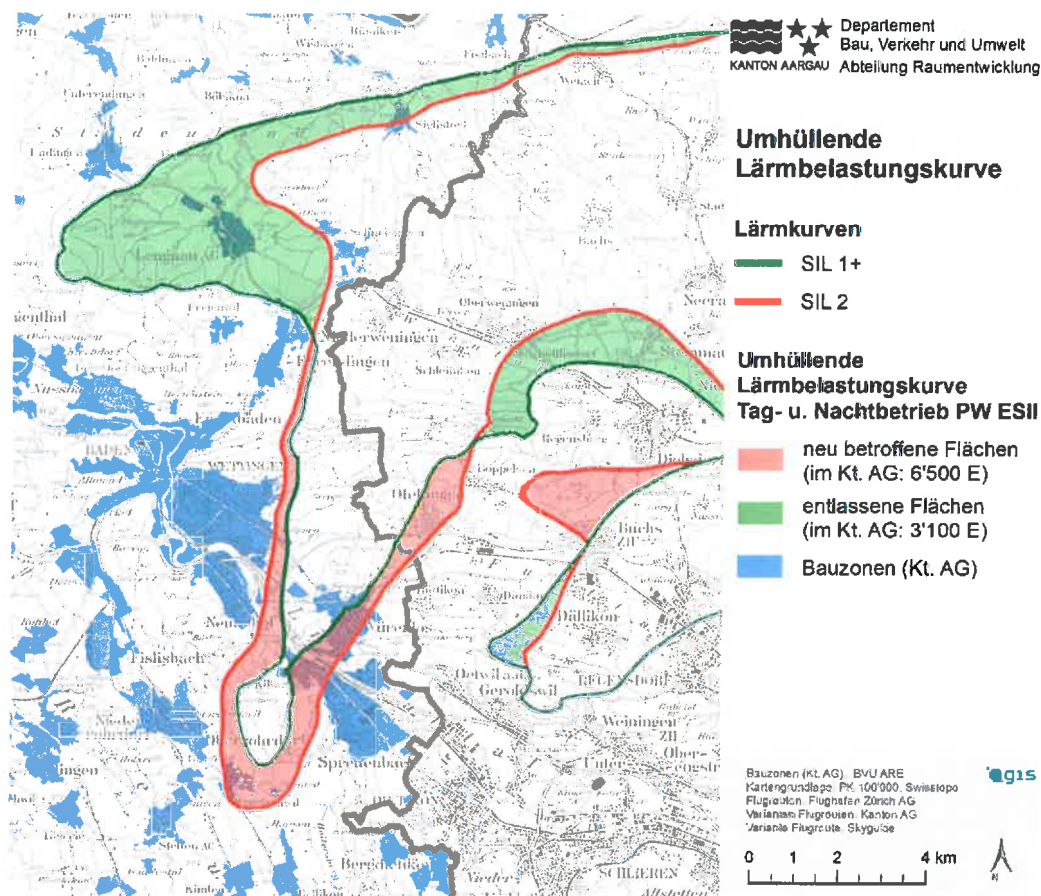
Wie die Flughafen Zürich AG im Bericht "Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2015" vom 30. September 2016 aufzeigt, liegt die Ursache der Überschreitung des "genehmigten Lärms" in der grossen Zahl der Flugbewegungen in der zweiten Nachtstunde (ab 23.00 Uhr), also der verspäteten Flüge. Seit 2010 wurde aber auch die Gesamtanzahl von ca. 10'000 Flugbewegungen überschritten (2015: 11'500 Flugbewegungen). Der Flugbetrieb hält sich nicht an das "gentlemen's agreement". Im erwähnten Bericht vom 30. September 2016 kann die Flughafen Zürich AG keine Massnahmen bezeichnen, mit welchen die Lärmbelastung auf das bewilligte Mass reduziert werden könnte; sie verlangt eine Anpassung (Vergrösserung) der genehmigten Fluglärmmissionen.



Für den Regierungsrat sind die grosse Zahl der verspäteten Flüge nach 23.00 Uhr und die damit verbundene Überschreitung der genehmigten Lärmmissionen nicht akzeptabel. Er erwartet von der Flughafenbetreiberin, dass sie rasch Massnahmen aufzeigt und umsetzt, mit welchen das Verspätungsproblem entschärft werden kann. Falls kurz- bis mittelfristig keine anderen Massnahmen möglich sind, muss auch eine vorübergehende Reduktion der Anzahl der verfügbaren Zeitnischen für Starts und Landungen (Slots) nach 22.00 Uhr geprüft werden.

4.2 Im SIL 2 vorgesehener Nachtbetrieb

Der im SIL 2 vorgesehene Flugbetrieb basiert auf der aktualisierten Nachfrageprognose mit einer Anzahl von 12'800 Flugbewegungen (+ 25 % gegenüber SIL 1) und einem wesentlich grösseren Anteil von schweren Flugzeugen im Flottenmix. Dies führt zu einer Ausweitung des lärmbelasteten Gebiets und einer Zunahme der Anzahl Personen, die von der Überschreitung der Lärmgrenzwerte betroffen sind.



4.3 Haltung des Regierungsrats

Sachpläne werden überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist (Art. 17 Abs. 4 RPV). Den Unterlagen ist nicht zu entnehmen, welche veränderten Verhältnisse oder welche neuen Interessen für eine Ausdehnung des Nachtbetriebs sprechen; eine Interessenabwägung ist nicht dokumentiert. Die vergrösserte Abgrenzung der Lärmkontur betrifft im Aargau zudem neue Siedlungsgebiete sowie Gebiete, welche nach dem Richtplan für die Siedlungsentwicklung vorgesehen sind. In den Unterlagen fehlt jedoch eine Aussage über die Abstimmung mit der Raumplanung der Kantone; der Richtplan des Kantons Aargau wird – unter Missachtung von Art. 17 Abs. 1 RPV – mit keinem Wort erwähnt. Im Weiteren verzichtete das Bundesamt für Zivilluftfahrt auf ein Koordinationsverfahren. Unter diesen Umständen kann die Ausdehnung des Nachtbetriebs schon aus formellen Gründen nicht genehmigt werden.

Der Regierungsrat lehnt die Ausdehnung des Nachtbetriebs auch aus materiellen Gründen ab.

- Der Nachtbetrieb führt bereits auf der heute bewilligten Grundlage (10'300 Flugbewegungen nach 22.00 Uhr) im Normalfall zu Verspätungen. Im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht (Urteil A-1672/2016 vom 25. Oktober 2016) konnten im Zeitraum 2011–2015 lediglich 17 Tage bezeichnet werden, an welchen die einzig zum Verspätungsabbau zugelassene Betriebszeit nach 23.00 Uhr nicht beansprucht werden musste.
- Der Nachtbetrieb führt heute schon zu einer massiven Überschreitung der genehmigten Lärmmissionen; die Ausdehnung des Gebiets mit Überschreitung der Planungswerte war in den vergangenen Jahren sogar grösser, als die mit dem SIL 2 beantragte Lärmkontur. Die Flughafenbetreiberin kann jedoch keine Massnahmen nennen, wie sie die Verspätungssituation entschärfen und die Ausdehnung der Lärmkontur reduzieren kann (vgl. Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2015 vom 30. September 2016).

Eine Ausdehnung des Nachtbetriebs darf unter diesen Umständen nicht bewilligt werden. Auf dieses Anliegen kann erst eingetreten werden, wenn die Flughafenbetreiberin den Nachweis erbringt, dass das Betriebssystem in der Lage ist, im Normalfall die heute vorgesehene Anzahl Starts und Landungen ohne Verspätungen zu bewältigen, und wenn die genehmigten Lärmimmissionen eingehalten werden.

5. Weitere Bemerkungen zu den Festlegungen des SIL-Objektblatts

Ziffer 2, Rahmenbedingungen zum Betrieb

Erster Abschnitt: Die Neuformulierung des ersten Satzes ("Der Betrieb des Flughafens ist zu folgenden Zeiten zu gewährleisten:") kann zu Missverständnissen führen, weil dieser Wortlaut einen Betrieb über die festgelegten Zeiten hinaus ermöglichen, eine Reduktion der Betriebszeiten (zum Beispiel bei rückläufiger Nachfrage) jedoch verbieten würde. Eine solche Änderung ist jedoch nicht beabsichtigt. Der bisherige Wortlaut ist deshalb zu belassen.

Letzter Abschnitt: Der Regierungsrat lehnt den gekröpften (neu "gekrümmten") Nordanflug unter anderem aus sicherheitstechnischen Gründen grundsätzlich ab. Er nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass eine Einführung dieses Anflugverfahrens nur im Rahmen der Umsetzung des Staatsvertrags mit Deutschland erwogen werden darf.

Ziffer 3, Betriebsreglement

Letzter Abschnitt: Dem Flugbetrieb des Landesflughafens Zürich ist gegenüber dem Betrieb des Flugplatzes Dübendorf absolute Priorität einzuräumen. Dies muss auch dann gelten, wenn ein Teil der General Aviation vom Flughafen Zürich nach Dübendorf ausgelagert werden sollte.

Ziffer 4, Abstimmung mit der Raumentwicklung

Die Abgrenzungslinie (AGL) betrifft das Territorium des Kantons einzig in drei kleinen Waldflächen, in welchen eine Siedlungsentwicklung ohnehin ausgeschlossen ist. Deshalb kann der Regierungsrat die AGL in ihrer Lage akzeptieren, obwohl keine raumplanerische Abstimmung erfolgt ist. Hingegen ist es unsinnig, im Aargauer Richtplan Vorgaben für die Raumentwicklung festzulegen. Der letzte Satz ist deshalb zu ergänzen: *"Innerhalb der Abgrenzungslinie ... in ihrem Richtplan fest, soweit Siedlungsgebiet betroffen ist."*

Ziffer 5, Gebiet mit Lärmauswirkungen

Der Objektblattentwurf sieht vor, das Gebiet mit Lärmauswirkungen vom Koordinationsstand "Zwischenergebnis" in eine "Festsetzung" umzuteilen. Damit verbindet er folgende Rechtswirkung: "Mit der Festsetzung des Gebiets mit Lärmauswirkungen ist die generelle Interessenabwägung erfolgt, die für die Erteilung von Erleichterungen bei Sanierungen nach Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) notwendig ist."

Eine Interessenabwägung ist jedoch nicht erfolgt. Der Flughafen Zürich ist eine sanierungspflichtige Anlage (Urteil des Bundesgerichts vom 22. Dezember 2010, E 5.1). Wenn die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursacht oder wenn überwiegende Interessen entgegenstehen, werden Erleichterungen gewährt (Art. 14 Lärmschutz-Verordnung [LSV]). Die Gewährung von Erleichterungen bei der Sanierung setzt demnach eine Interessenabwägung voraus. Eine solche Interessenabwägung hat jedoch nicht stattgefunden. Den Unterlagen ist nicht zu entnehmen, welche betrieblichen Massnahmen zur Überschreitung der Grenzwerte führen, welche Einschränkungen verhältnismässig und welche unverhältnismässig sind, welche Gebiete vom Lärm betroffen sind, wie die Interessen der Betroffenen zu gewichten sind und weshalb die Interessen am Flugbetrieb höher zu gewichten sind (vgl. Art. 3 RPV).

Unter diesen Umständen wäre eine Gewährung von Erleichterungen rechtswidrig. Der Regierungsrat lädt die zuständigen Bundesbehörden ein, ein ordnungsgemässes Lärmsanierungsverfahren durchzuführen und die Massnahmen, die die Lärmbelastung reduzieren, ernsthaft zu prüfen und abzuwägen. Eine Festsetzung des lärmbelasteten Gebiets lehnt der Regierungsrat ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Stéphan Attiger
Landammann



Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- Regierungsrat des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich
- Flughafen Zürich AG, Postfach, 8058 Zürich-Flughafen