



Urteil vom 9. März 2020

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Marc Lichtensteiger.

Parteien

1. **Stadt Bülach**,
Marktgasse 27/28, 8180 Bülach,
2. **Politische Gemeinde Höri**,
Wehntalerstrasse 46, 8181 Höri,
3. **Politische Gemeinde Glattfelden**,
Postfach, 8192 Glattfelden,
4. **Politische Gemeinde Stadel**,
Zürcherstrasse 15, 8174 Stadel b. Niederglatt,
5. **Politische Gemeinde Bachs**,
Gmeindhusweg 8, 8164 Bachs,
6. **Politische Gemeinde Winkel**,
Dorfstrasse 2, 8185 Winkel,
7. **Politische Gemeinde Bachenbülach**,
Schulhausstrasse 1, 8184 Bachenbülach,
8. **Politische Gemeinde Eglisau**,
Obergass 17, 8193 Eglisau,
9. **Politische Gemeinde Buchberg**,
Dorfstrasse 62, 8454 Buchberg,
10. **Politische Gemeinde Rüdlingen**,
Dorfstrasse 20, 8455 Rüdlingen,
11. **Politische Gemeinde Weiach**,
Stadlerstrasse 7, 8187 Weiach,

alle vertreten durch
Dr. iur. Heinrich Ueberwasser, Advokat,
Moosweg 70, 4125 Riehen,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Flughafen Zürich AG,
Rechtsdienst, Postfach, 8058 Zürich,
vertreten durch
Dr. iur. Roland Gfeller, Rechtsanwalt,
Gfeller Budliger Kunz Rechtsanwälte,
Florastrasse 44, Postfach, 8032 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,
Postfach, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Flughafen Zürich, Nachweis der Lärmbelastung im
Betriebsjahr 2016.

Sachverhalt:**A.**

Mit Verfügung vom 27. Januar 2015 legte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die zulässigen Lärmimmissionen gemäss Art. 37a der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) für den Flughafen Zürich gestützt auf die Berechnungen gemäss Empa-Bericht vom 11. Januar 2013 (Nr. 461'852) fest (Dispo-Ziff. 1). Des Weiteren wurden der Flughafen Zürich AG für die gegenüber den bisherigen Lärmberechnungen zum vorläufigen Betriebsreglement (vBR) neu von Immissionsgrenzwert- und Alarmwertüberschreitungen betroffenen Gebiete Erleichterungen im Sinne von Art. 8 und 10 LSV gewährt (Dispo-Ziff. 2). Diese Verfügung ist in Rechtskraft erwachsen.

B.

Gestützt auf den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL 2) vom 23. August 2017 für den Flughafen Zürich, wonach die vom Flugbetrieb verursachte Fluglärmbelastung jährlich auszuweisen und zu analysieren ist (Ziff. 6 der Festlegungen), reichte die Flughafen Zürich AG dem BAZL am 30. September 2017 den Nachweis der Lärmbelastung für das Betriebsjahr 2016 ein. Im Nachgang zu einer Besprechung mit dem BAZL und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) ergänzte sie ihren Bericht am 27. November 2017. Aus dem Bericht geht unter anderem hervor, dass der genehmigte Lärm im Betriebsjahr 2016 am Tag bis auf geringe Abweichungen ausserhalb von Bauzonen eingehalten wurde. Demgegenüber überschritten in den beiden Nachtstunden (22.00 Uhr bis 24.00 Uhr) die Lärmkurven diejenigen des genehmigten Lärms zum Teil erheblich, weshalb die Flughafen Zürich AG im Bericht einen entsprechenden Vorschlag für Massnahmen zur Verminderung des Lärms unterbreitete. Nach Ansicht der Flughafen Zürich AG würden mit diesen geplanten Massnahmen die verspäteten Landungen in der ersten Nachtstunde und die Starts in der zweiten Nachtstunde soweit reduziert werden können, dass das Gebiet mit Lärmauswirkungen gemäss geltendem SIL-Objektblatt eingehalten werden könnte. Die Massnahmen würden dagegen nicht ausreichen, um den heutigen genehmigten Lärm einzuhalten. Gestützt auf diesen Bericht zum Nachweis der Lärmbelastung für das Betriebsjahr 2016 und die darin erläuterten Massnahmen beantragte die Flughafen Zürich AG die Kenntnisnahme durch die zuständigen Bundesstellen und den Verzicht auf zusätzliche Massnahmen zur Eindämmung des Flugbetriebs.

C.

Am 15. Dezember 2017 überwies das BAZL den Bericht der Flughafen Zürich AG an die von den Überschreitungen der Lärmgrenzwerte betroffenen Kantone Aargau, Schaffhausen und Zürich zur Beurteilung. Diese nahmen je mit Schreiben vom 24. Januar 2018, 31. Januar 2018 sowie 16. Februar 2018 dazu Stellung.

D.

In der Folge stellte das BAZL dem BAFU den Bericht der Flughafen Zürich AG sowie die Schreiben der Kantone zur Beurteilung zu. Das BAFU nahm am 7. März 2018 schriftlich Stellung und beantragte unter anderem, die Anzahl vergebener Slots dürfe nicht erhöht werden, bis mit einem Monitoringbericht die Einhaltung des zulässigen Lärms gemäss Art. 37a LSV nachgewiesen sei. Entsprechend solle die Slotvergabe beispielsweise auch dann nicht erhöht werden, wenn durch Schnellabrollwege die Kapazität erhöht werde.

E.

Daraufhin erhielt die Flughafen Zürich AG Gelegenheit, sich zu den Schreiben der Kantone und des BAFU zu äussern. Am 25. Mai 2018 nahm sie dazu Stellung und stellte unter anderem folgenden Antrag 4:

"Der Antrag der generellen Nichterhöhung der Anzahl Slots ist abzulehnen. Eventualiter ist die deklarierte Kapazität der Arrival Slots zwischen 22:00 und 22:55 LT nicht zu erhöhen. Ebenfalls nicht erhöht werden soll die deklarierte Kapazität der Departure Slots zwischen 22:35 und 22:45 (wobei weiterhin keine Slots nach 22:50 und 22:55 LT vergeben werden). Diese Kapazitätsbeschränkung ist in zeitlicher Hinsicht zu beschränken bis das im SIL festgelegte Gebiet mit Lärmauswirkungen nur noch um 1dB(A) überschritten ist."

Den Antrag begründete sie insbesondere damit, dass eine generelle Nichterhöhung der Anzahl Slots dem SIL-Objektblatt vom 24. August 2017 in mehrfacher Weise widerspreche. Dennoch seien die Forderungen, dass das System in den sensitiven bzw. verspätungsanfälligen Zeiten nicht weiter belastet werden soll, nachvollziehbar. Dies jedoch nur deshalb, weil wesentliche der von ihr beantragten Massnahmen zur Einhaltung des genehmigten Lärms aufgrund der voraussichtlichen Gerichtsverfahren nicht unmittelbar umgesetzt werden könnten und insofern eine "Zwischenlösung" gerechtfertigt sei. Zudem sei zu beachten, dass das System hochkomplex sei und dem Flughafenhalter die erforderliche Flexibilität überlassen werden müsse, damit sich die Verspätungssituation in den Nachtstunden tatsächlich verbessern könne.

F.

Mit E-Mail vom 8. Juni 2018 an das BAZL äusserte sich das BAFU zur Stellungnahme der Flughafen Zürich AG. Es wies namentlich darauf hin, dass gemäss Monitoringbericht nun feststehe, dass die Lärmimmissionen des Flugplatzes in den Nachtstunden auf Dauer wesentlich von den im Entscheid zum Betriebsreglement festgesetzten Immissionen abweichen würden, weshalb gemäss Art. 37a Abs. 2 LSV die notwendigen Massnahmen zu treffen seien. Nur wenn diese Massnahmen geprüft und als unverhältnismässig befunden würden, könne das BAZL die Immissionen neu verfügen. Die Flughafen Zürich AG habe in ihrer Stellungnahme jedoch nicht darlegen können, wie die Verspätung bei höherer Slotvergabe abgebaut werden könne bzw. welche Stunden sich nicht auf die Verspätung auswirken würden.

G.

Gestützt auf den Bericht der Flughafen Zürich AG betreffend Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2016 stellte das BAZL mit Verfügung vom 23. Juli 2018 unter anderem fest, dass der genehmigte Lärm am Tag bis auf geringfügige und erklärbare Abweichungen eingehalten werde. In den beiden Nachtstunden von 22.00 bis 23.00 Uhr und von 23.00 bis 24.00 Uhr würden aber markante Überschreitungen des genehmigten Lärms auftreten (Ziff. 1). Im Weiteren traf es folgende Anordnungen:

- "1. (...)
2. Die für die Zuweisung von Zeitnischen (Airport Slots) ab dem Flugplan Sommer 2019 massgebende deklarierte Kapazität des Flughafens Zürich wird wie folgt begrenzt:
 - 2.1 Für Landungen ab 21.00 Uhr (Ortszeit) auf maximal **32** pro Stunde.
 - 2.2 Für Landungen ab 22.00 Uhr (Ortszeit) auf maximal **24** pro Stunde.
 - 2.3 Für Starts nach 22.20 Uhr (Ortszeit) bis Betriebsschluss auf maximal **11**.
3. Die Flughafen Zürich AG hat in den jährlich einzureichenden Berichten, beginnend mit dem Betriebsjahr 2019, die Auswirkungen der Massnahmen unter 2.1 bis 2.3 auf die Verspätungssituation und die Lärmbelastung darzustellen.
4. Die Flughafen Zürich AG wird angewiesen, dem BAZL bis Ende August 2018 die erforderlichen Unterlagen einzureichen, damit das Verfahren zur Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden

eingeleitet werden kann. Als Prognosezeitpunkt ist dafür das Jahr 2030 anzunehmen.

(...)."

Die Anordnung in Ziff. 2 der Verfügung begründete das BAZL unter anderem damit, dass die andauernde deutliche Überschreitung der zulässigen Lärmbelastung in der Nacht mit den bisher aufgezeigten Massnahmen nicht beseitigt oder merkbar verringert werden könne. Sie sei primär Folge einer veralteten, unzutreffenden Prognose. Da der Lärm der einzelnen Flugbewegungen nicht derart reduziert werden könne, dass die Überschreitungen wegfallen oder erheblich reduziert würden, stehe als wirksame Massnahme eine Beschränkung der Flugbewegungen im Vordergrund. Eine zahlenmässige Beschränkung der Flugbewegungen sei jedoch kurzfristig nicht umsetzbar, weshalb nur Massnahmen angeordnet werden könnten, die verhindern, dass die Überschreitungen zunehmen. Aus diesem Grund sei die deklarierte Kapazität des Flughafens am späten Abend auf den Stand "Sommerflugplan 2018" und "Winterflugplan 2018/19" zu begrenzen. Damit sei insbesondere auch sichergestellt, dass die neuen Schnellabrollwege ab der Piste 28, die zurzeit gebaut und im Herbst 2018 bzw. Frühjahr 2019 in Betrieb genommen würden, vorab zu einer Verbesserung der Pünktlichkeit genutzt würden. Im Plangenehmigungsverfahren für diese Rollwege sei die zusätzliche Kapazität mit rund zwei Landungen pro Stunde angegeben worden. Diese neu geschaffene Kapazität solle solange einer besseren Pünktlichkeit und damit der Vermeidung bzw. dem Abbau von Verspätungen dienen, als die zulässige Lärmbelastung in der Nacht derart erheblich überschritten werde.

H.

Mit Eingabe vom 12. September 2018 erheben 13 Gemeinden (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen) gegen die Verfügung des BAZL vom 23. Juli 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Rechtsbegehren:

- "1. Die Verfügung des BAZL vom 23. Juli 2018 in Sachen Flughafen Zürich, Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2016, sei aufzuheben und zur Neubehandlung im Sinne der Anträge und der Begründung an die Vorinstanz zurückzuweisen - evtl. abzuändern.
2. Vorab sei zur Aktualität des "genehmigten Lärms" in der neu zu fassenden Verfügung folgendes festzuhalten:
 - a. Der "genehmigte Lärm" basiert gemäss Verfügung des BAZL vom 27. Januar 2015 auf der Flugverkehrsprognose für das

Jahr 2010 - angesichts des Auftrags des SIL-Objektblattes (Seiten 23 und 35), wonach die zulässigen Lärmimmissionen für den Nachweis der Lärmbelastung massgebend sind.

- b. Die von der Flughafen Zürich AG herangezogenen Vergleichswerte - Lärmimmissionen gemäss angefochtenem BR [Betriebsreglement] 2014 - sind vorliegend rechtlich nicht massgebend.
3. Die Flughafen Zürich AG, das BAFU und das BAZL seien aufzufordern, den **Nachweis der Lärmbelastung im Betriebsjahr 2016 zu ergänzen** bzw. abzuändern und
- a. nachvollziehbar und im Einzelnen darzulegen, weshalb der geltende genehmigte Lärm bzw. die diesem zugrundeliegende **Prognose** nicht mehr massgebend seien.
 - b. Überschreitungen der genehmigten Lärmimmissionen zu begründen und Massnahmen zur Vermeidung der Lärmüberschreitungen aufzuzeigen.
 - c. Nachweise zur Verspätungssituation im gesamten Tages- und Nachtbetrieb vorzulegen: Es fehlen ausreichende Aussagen dazu, weshalb am Flughafen Zürich so viele Verspätungen bei den Starts sowohl tagsüber als auch nachts entstehen;
 - d. dabei neben den endogenen auch die exogenen Ursachen zu analysieren und aufzuzeigen, wie die betroffenen Flughäfen die sie betreffenden Verspätungen alleine oder gemeinsam mit dem Flughafen Zürich bzw. mit Dritten vermeiden können.
 - e. zu prüfen, ob es Auswirkungen auf den Drehkreuzbetrieb und die wirtschaftliche Tragbarkeit hätte, wenn für die Nachtrandstunden am Abend und die erste Nachtstunde weniger Slots als heute bzw. diese nur bis 22.30 Uhr vergeben werden.
4. Das BAZL sei aufzufordern, den Auftrag für den Nachweis der Lärmbelastung zu präzisieren:
- a. Überschreitungen der zulässigen Lärmbelastungen seien in Zusammenarbeit mit dem Hub-Carrier Swiss zu begründen und deren Ursachen seien genau darzulegen;
 - b. anschliessend sei abzuklären, ob diejenigen Überschreitungen, die auf exogene Faktoren zurückzuführen sind, keinen Verbesserungsmassnahmen zugänglich sind, einschliesslich

einem Aktivwerden schweizerischer Behörden im Zusammenhang mit anderen Flughäfen, Fluggesellschaften, internationalen Einrichtungen und Staaten.

- c. Für tatsächlich vermeid- oder reduzierbare Überschreitungen, die auf endogene Faktoren zurückzuführen sind, seien durch die FZAG weiterhin - ausserhalb der Betriebsreglementsverfahren - Massnahmen aufzuzeigen, wie diese Überschreitungen künftig vermieden werden können. Der Beitrag der jeweiligen Massnahme zur Reduktion der Flugbewegungen soll anschliessend so konkret wie möglich beziffert werden.
 - d. Wird die zulässige Belastung von den Lärmimmissionen auf Dauer wesentlich überschritten, treffen die zuständigen Bundesstellen die zur Verminderung der Lärmbelastung notwendigen Massnahmen.
 - e. Erst wenn keine solchen Massnahmen zur Verbesserung der vermeidbaren oder reduzierbaren Überschreitungen möglich sind, ist eine Anpassung der zulässigen Lärmbelastung mit dem Ziel der Einhaltung der bisherigen Lärmgrenzen bzw. Gebiete mit Lärmauswirkung zu prüfen - eventualiter ergebnisoffen.
5. Die **Massnahmenprogramme der Folgejahre** der Lärmbelastung (Betriebsjahr 2017 ff.) seien um diejenigen Massnahmen zu ergänzen, die sich aus der Eruiierung der tatsächlich vermeidbaren und reduzierbaren Überschreitungen des genehmigten Lärms finden lassen.
6. Bei der Überarbeitung der angefochtenen Verfügung – evtl. ab dem nächsten Nachweis der Lärmbelastung und dem darauf basierenden Massnahmenprogramm – sei im Zusammenhang mit der (jetzigen) Ziffer 5.4 **"Raumplanung rund um den Flughafen"** zu verdeutlichen, dass insbesondere im Sinne des Raumplanungsgesetzes, allen voran Art.1-4 RPG die beschwerdeführenden **Gemeinden raumplanerisch weiterzuentwickeln sind und die Lärmbegrenzungen und Massnahmen darauf abzustimmen** sind:

(Wiedergabe des Wortlauts der Art. 1 bis 4 RPG)

7. – 9. (...)."

Die Beschwerdeführerinnen begründen ihre Anträge unter anderem damit, dass die angefochtene Verfügung die Fortführung der "Lärmbelastung ausserhalb des genehmigten Lärms" und damit eine illegale, bundesrechtswidrige Praxis schütze. Sie behebe diesen rechtswidrigen Zustand nicht und beschränke sich auf die Anordnung von Massnahmen, die verhindern sollen, dass die Überschreitungen zunehmen würden.

I.

Nachdem die Flughafen Zürich AG am 15. August 2018 die in Dispo-Ziff. 4 der angefochtenen Verfügung vom 23. Juli 2018 verlangten Unterlagen eingereicht hatte, erfolgte die öffentliche Auflage (vgl. Publikation im Bundesblatt vom 28. August 2018, BBl 2018, 5154). In der Publikation wurde festgehalten, dass die Vorinstanz zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands prüfe, die zulässigen Fluglärmimmissionen nach Art. 37a LSV in der Nacht neu festzulegen und der Flughafen Zürich AG für die neu von Überschreitungen der Immissionsgrenz- bzw. Alarmwerte betroffenen Grundstücke Erleichterungen zu gewähren.

J.

Die Flughafen Zürich AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 7. November 2018, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei diese vollumfänglich abzuweisen. Ihren Hauptantrag begründet sie damit, dass es den Beschwerdeführerinnen sowohl an der formellen als auch an der materiellen Beschwerde fehlen würde. Das hier zur Diskussion stehende Lärmmonitoringverfahren werde im als "SIL 2" bezeichneten Objektblatt für den Flughafen Zürich geregelt. Ziel dieses Verfahrens sei es, unter Beizug der tangierten Behörden und Aufgabenträger periodisch ein relativ umfassendes Lagebild zu erhalten. Gemäss den unmissverständlichen Vorgaben des "SIL 2" seien Private, Gemeinden, Verbände etc. (infolge gänzlich fehlenden Anspruchs auf rechtliches Gehör und auf Teilnahme am Verfahren) klar nicht in dieses Verfahren einzubeziehen. Der Gegenstand der angefochtenen Verfügung sei in erster Linie die angeordnete Erarbeitung und Einreichung weiterer Unterlagen und Abklärungsergebnisse, um die Grundlagen für ein – vom jährlichen Lärnmessung strikt zu unterscheidendes – Massnahmeverfahren zu schaffen. Damit in den Nachtstunden bis zum Vorliegen der entsprechenden Resultate lärmässig keine weitere Verschlechterung eintreten könne, sei im Sinne einer vorsorglichen aufsichtsrechtlichen Massnahme der sogenannte "Slot Freeze" verfügt worden. Die Beschwerdeführerinnen würden durch die angefochtene Verfügung in keiner Weise "nachteilig" berührt. Schliesslich sei eine neue Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung und es sei auch kein Entscheid über allfällige Sanierungsmassnahmen erfolgt.

K.

In seiner Vernehmlassung vom 19. November 2018 beantragt das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz), auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Vorinstanz

macht geltend, dass es sich bei der verfügten Begrenzung der Slotvergabe um eine aufsichtsrechtliche Massnahme handeln würde, die kurzfristig eine weitere Zunahme der Überschreitung der zulässigen Lärmbelastung in den Nachtstunden verhindern solle. Durch diese Begrenzung würden die Beschwerdeführerinnen eindeutig begünstigt und nicht etwa belastet. Die Tatsache, dass die Beschwerdeführerinnen an der angefochtenen Verfügung stark interessiert seien, führe nicht zu einer besonderen Betroffenheit, weshalb sie nicht zur Beschwerde legitimiert seien. Der Prozess des Lärmmonitorings bzw. die daraus abgeleiteten, am 23. Juli 2018 verfügten Massnahmen könnten auch nicht als Sanierungsmassnahmen gelten. Die Pflicht und die allenfalls notwendigen Massnahmen zur Lärmbegrenzung bzw. -sanierung würden entweder in einem eigenständigen Verfahren oder, sofern eine Änderung der Anlage vorliege, im entsprechenden Genehmigungsverfahren geprüft und bei Bedarf verfügt. Würde die Legitimation der Beschwerdeführerinnen im Prozess des Lärmmonitorings bejaht, könne dies dazu führen, dass diese jedes Jahr erneut Beschwerde gegen das Ergebnis der Prüfung der jährlichen Nachweise und zugehörigen Berichte führen könnten.

L.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 18. Dezember 2018 wird auf Ersuchen des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerinnen festgehalten, dass die Gemeinden Hochfelden und Neerach im vorliegenden Verfahren nicht mehr als Beschwerdeführerinnen geführt werden.

M.

In ihrer Replik vom 25. Februar 2019 (inkl. Ergänzung vom 30. April 2019) halten die Beschwerdeführerinnen an ihren in der Beschwerde gestellten Anträgen vollumfänglich fest und stellen einen zusätzlichen Feststellungsantrag.

N.

Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin halten in ihrer Duplik vom 27. Mai bzw. 27. Juni 2019 unverändert an ihren in der Vernehmlassung bzw. Beschwerdeantwort gestellten Anträgen fest.

O.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat. Als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG gelten auch selbständig eröffnete Zwischenverfügungen (vgl. Art. 5 Abs. 2 VwVG).

Aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen der Anfechtbarkeit der einzelnen Verfügungsarten (vgl. Art. 44 und 46 VwVG) gilt es vorliegend, die einzelnen Dispositiv-Ziffern der angefochtenen Verfügung vom 23. Juli 2018 gesondert zu betrachten.

1.2

1.2.1 Mit der in Dispo-Ziff. 2 angeordneten Massnahme soll kurzfristig eine weitere Zunahme der Überschreitung der heute zulässigen Lärmbelastung in den Nachtstunden verhindert werden. Gleichzeitig hat die Vorinstanz in der Dispo-Ziff. 4 die Beschwerdegegnerin angewiesen, die erforderlichen Unterlagen einzureichen, damit das Verfahren zur Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen nach Art. 37a LSV für die Nachtstunden eingeleitet werden kann. Mit diesen beiden Dispositiv-Ziffern wurde das vom Lärmmonitoringverfahren zu unterscheidende bzw. zu trennende Verfahren zur Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen – worin auch über allfällige Lärmbegrenzungsmaßnahmen zu befinden sein wird – eingeleitet. Dispo-Ziff. 4 wurde mit der Einreichung der verlangten Unterlagen am 15. August 2018 bereits erfüllt (vgl. Bst. I). Spätestens mit dem rechtskräftigen Entscheid im letztgenannten Verfahren wird sodann die in Dispo-Ziff. 2 verfügte Massnahme dahinfallen. Entsprechend handelt es sich dabei um eine vorsorgliche Massnahme, welche als Übergangslösung dient und dannzumal durch den Hauptentscheid abgelöst wird. Solche Massnahmen sind nach Rechtsprechung und Lehre auch ohne spezialgesetzliche Grundlagen in analoger Anwendung von Art. 56 VwVG im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren und bereits vor der Eröffnung eines Verfügungsverfahrens zulässig, sofern in der Folge zügig das Hauptverfahren eröffnet wird

(HANSJÖRG SEILER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 56 N 18 und 23).

Die angefochtenen Dispo-Ziff. 2 und 4 der Verfügung vom 23. Juli 2018 stellen somit lediglich einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Endverfügung im Verfahren zur Neufestsetzung der zulässigen Lärmimmissionen in den Nachtstunden dar. Sie sind deshalb inhaltlich als selbständig eröffnete Zwischenverfügung zu qualifizieren (vgl. KAYSER/PAPADOPOULOS/ALTMANN, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019 [nachfolgend: Kommentar VwVG], Art. 45 Rz. 5 f.; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 45 N 3 und 7).

1.2.2 Eine Beschwerde gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen ist nicht in jedem Fall zulässig. Stets möglich ist einzig die Anfechtung von Zwischenverfügungen über die Zuständigkeit und den Ausstand (vgl. Art. 45 Abs. 1 VwVG). Gegen andere Zwischenverfügungen kommt eine Beschwerde nach Art. 46 Abs. 1 VwVG dagegen nur in Frage, wenn sie entweder einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Bst. a) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Bst. b). Andernfalls können Zwischenverfügungen erst mit Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden (vgl. Art. 46 Abs. 2 VwVG).

Mit dem Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils wird die Voraussetzung eines schutzwürdigen Interesses an der sofortigen Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Zwischenverfügung umschrieben. Demnach liegt das Rechtsschutzinteresse im Schaden, der entstände, wenn der Nachteil auch durch einen an sich günstigen Endentscheid nicht oder nur teilweise behoben werden könnte (vgl. BGE 131 V 362 E. 3.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-3930/2013 vom 13. November 2013 E. 1.1; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Zürich 2013, Rz. 910). Der Nachteil muss nicht rechtlicher, sondern kann auch tatsächlicher, namentlich auch wirtschaftlicher Natur sein (KAYSER/PAPADOPOULOS/ALTMANN, in: Kommentar VwVG, Art. 46 Rz. 10).

Im Folgenden ist die Voraussetzung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG für die Dispo-Ziff. 2 und 4 gesondert zu prüfen.

1.2.2.1 In der Dispo-Ziff. 2 der Zwischenverfügung vom 23. Juli 2018 wurde die Beschwerdegegnerin verpflichtet, die deklarierte Kapazität des Flughafens für die Zuweisung von Zeitnischen (Airport Slots) ab dem Flugplan Sommer 2019 in den Nachtstunden auf dem Stand des Sommerflugplans 2018 sowie des Winterflugplans 2018/19 zu begrenzen, um eine weitere Zunahme der Überschreitung der zulässigen Lärmbelastung in den Nachtstunden zu verhindern. Grundlage hierfür bildete der von der Beschwerdegegnerin eingereichte Bericht zum Nachweis der Lärmbelastung für das Betriebsjahr 2016, in welchem aufgezeigt wurde, dass in den beiden Nachtstunden von 22.00 Uhr bis 24.00 Uhr markante Überschreitungen des zulässigen Lärms auftreten.

Den Beschwerdeführerinnen entsteht mit der in Dispo-Ziff. 2 verfügten Massnahme insoweit ein nicht wieder gutzumachender Nachteil, als die heute zulässigen Lärmimmissionen, wie sie die Vorinstanz mit Verfügung vom 27. Januar 2015 festgelegt hat, bis zum Abschluss des Verfahrens zur Neufestsetzung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden weiterhin massiv überschritten werden. Auch wenn mit der verfügten Massnahme eine weitere Zunahme der Überschreitung bzw. Verschlechterung der Situation verhindert werden kann, sind die Betroffenen weiterhin übermässigen Lärmimmissionen ausgesetzt. Insofern kann der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz nicht gefolgt werden, wenn diese vorbringen, dass die Beschwerdeführerinnen durch die verfügte Massnahme eindeutig begünstigt würden und in keiner Weise negativ betroffen seien. Weil dieser andauernde Nachteil (unzulässige Lärmimmissionen) auch mit einem an sich günstigen Endentscheid nicht rückwirkend behoben werden kann, haben die Beschwerdeführerinnen ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Änderung der angefochtenen Zwischenverfügung.

Nach dem Gesagten ist das Vorliegen eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG zu bejahen, weshalb die Anfechtung der Zwischenverfügung – soweit die Dispo-Ziff. 2 betreffend – zulässig ist.

1.2.2.2 Die Anordnung gemäss Dispo-Ziff. 4 der Zwischenverfügung richtet sich an die Beschwerdegegnerin als eine ausserhalb der Verwaltung stehende private Körperschaft, der mit dem Betrieb des Flughafens Zürich die

Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe übertragen (BVG E. 2008/41 E. 6.4) und die deshalb insoweit der öffentlichen Aufsicht unterstellt wurde (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0]). Die Vorinstanz hat in Ausübung ihrer aufsichtsrechtlichen Funktion in der zur Diskussion stehenden Anordnung einseitig und in verbindlicher Weise eine konkrete Handlungsanweisung erteilt, wonach ihr die Beschwerdegegnerin bis Ende August 2018 die erforderlichen Unterlagen einzureichen hat, damit das Verfahren zur Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden eingeleitet werden kann. Eine solche Anweisung wirkt lediglich im Verhältnis zwischen der Vorinstanz als Aufsichtsbehörde und der Beschwerdegegnerin als ihr unterstellte privatrechtliche Körperschaft. Sie entfaltet daher als rein aufsichtsrechtliche Anordnung keine unmittelbare Aussenwirkung, weshalb die Beschwerdeführerinnen hierdurch weder berührt sind noch ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Abänderung haben (vgl. Urteil des BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 2.6.1 mit weiteren Hinweisen). Betreffend die in Dispo-Ziff. 4 der Zwischenverfügung getroffene Anordnung liegt demnach kein nicht wieder gutzumachender Nachteil i.S. von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG vor. Die Dispo-Ziff. 4 ist somit nicht anfechtbar und auf die dagegen gerichtete Beschwerde ist nicht einzutreten.

1.3 Soweit sich die weiteren Ziffern des Dispositivs auf das Lärmmonitoringverfahren beziehen, stellen sie eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG dar, welche gemäss Art. 44 VwVG grundsätzlich der Beschwerde unterliegt.

1.4 Die angefochtene Verfügung vom 23. Juli 2018 stammt vom BAZL, also von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG (vgl. Anhang 1, B. Ziff. VII 1.3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.5 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

2.

In formeller Hinsicht ist weiter umstritten, ob die Beschwerdeführerinnen zur Beschwerde legitimiert sind.

2.1 Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, dass sie durch die Lärmbelastung ausserhalb des genehmigten Lärms betroffen seien. Durch die angefochtene Verfügung seien sie deshalb besonders berührt und hätten ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert seien.

2.2 Die Beschwerdegegnerin hält fest, dass es den Beschwerdeführerinnen in Bezug auf den konkret angefochtenen Entscheid bereits an der formellen Beschwer fehle. Zudem würden die Beschwerdeführerinnen durch die angefochtene Verfügung in keiner Weise "nachteilig" berührt. Im Gegenteil, durch die aufsichtsrechtlich angeordnete, vorsorgliche Einfrierung der Anzahl Slots zur Nachtzeit bis zum Vorliegen der verlangten Abklärungsresultate werde eine (weitere) Verschlechterung der Lärmsituation zur Nachtzeit verhindert, d.h. es werde eine Stabilisierung der Lärmbelastung zur Nachtzeit bewirkt. Somit seien die Beschwerdeführerinnen in keiner Weise negativ betroffen. Auch verfahrensrechtlich entstehe den Beschwerdeführerinnen kein Nachteil, da sie ihre Anliegen in den laufenden Verfahren zum Betriebsreglement 2017 und/oder betreffend neue Festlegung der zulässigen Fluglärmimmissionen in der Nacht einbringen und somit ihre Rechte vollumfänglich im Rahmen dieser Verfahren wahren könnten.

2.3 Die Vorinstanz hält fest, dass es sich bei der verfügten Begrenzung der Slotvergabe um eine aufsichtsrechtliche Massnahme handle, die kurzfristig eine Verschlechterung der Situation verhindern soll. Durch diese Massnahme würden die Beschwerdeführerinnen eindeutig begünstigt und nicht etwa belastet. Die Tatsache, dass die Beschwerdeführerinnen an der angefochtenen Verfügung stark interessiert seien, führe nicht zu einer besonderen Betroffenheit. Damit seien sie nicht zur Beschwerde legitimiert.

2.4

2.4.1 Nach der Systematik des VwVG sind Parteistellung und Beschwerdebefugnis aufeinander abgestimmt: Als Parteien im Sinne von Art. 6 VwVG gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Ausgehend von diesem Parteibegriff und unter Berücksichtigung von Art. 48 Abs. 1 VwVG beurteilt sich die Frage der Parteistellung nach denselben Grundsätzen wie diejenige nach der Beschwerdelegitimation (vgl. VERA MARANTELLI/SAID HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 4).

2.4.2 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (MARANTELLI/HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 8).

2.4.3 Zur Beschwerde legitimiert sind somit auch Personen, die keine Möglichkeit erhalten haben, am vorinstanzlichen Verfahren teilzunehmen. Dabei kann es sich um Fälle handeln, bei denen dem Beschwerdeführer eigentlich Parteistellung zugekommen wäre, ihm aber die Teilnahme nicht aus eigenem Verschulden versagt war. Es ist aber auch möglich, dass die Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren darum nicht möglich war, weil es in diesem Verfahren noch am rechtlich geschützten Interesse fehlte. Möglich ist, dass eine Person erst durch die angefochtene Verfügung beschwert ist (ISABELLE HÄNER, in: Kommentar VwVG, Art. 48 Rz. 8). Allerdings ist die zweite Variante von Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG («oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat») nicht so zu verstehen, dass jeder, der keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, diese Voraussetzung bereits erfüllen würde, sondern nur eine Person, die dazu befugt gewesen wäre (MARANTELLI/HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 48 Rz. 22 f.).

2.4.4 Weiter beschränkt sich die Beschwerdebefugnis nicht auf den materiellen Verfügungsadressaten. Zur Beschwerde können vielmehr auch Dritte berechtigt sein. Dazu müssen sie stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonders engen Beziehung zur Streitsache stehen. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens unmittelbar beeinflusst werden kann, d.h. wenn er durch das Beschwerdeverfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil von sich abwenden oder aus diesem einen praktischen Nutzen zu ziehen vermag. Diese Anforderungen sollen die im schweizerischen Recht grundsätzlich nicht vorgesehene Populärbeschwerde ausschliessen (BGE 140 II 214 E. 2.1; BVGE 2007/1 E. 3.4 mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 2.1, je mit Hinweisen; MARANTELLI/HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 48 N 10 ff.).

2.4.5 Bezogen auf den Fluglärm ist im Bereich von Flughäfen aufgrund der durch Starts und Landungen verursachten weiträumigen Fluglärmimmissionen gerade in dicht besiedelten Gebieten generell anerkannt, dass – ein

unmittelbares Berührtsein vorausgesetzt – ein sehr weiter Kreis von Betroffenen zur Beschwerde legitimiert sein kann, ohne dass bereits eine Popularbeschwerde vorliegt. So können Anwohnerinnen und Anwohner eines Flughafens Beschwerde führen, welche den vom interessierenden Flughafen ausgehenden Lärm deutlich hören können und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden. Ebenso können flughafennahe Gemeinwesen, Kantone oder Gemeinden, die sich für den Schutz ihrer Bevölkerung vor Lärm einsetzen, beschwerdebefugt sein. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine bereits vorbestehende Belastung durch die strittige Massnahme grösser wird, gleich bleibt oder gar abnimmt bzw. die Lärmgrenzwerte überschritten sind oder nicht (vgl. zum Ganzen BGE 124 II 293 E. 3b, 104 Ib 307 E. 3b; BVGE 2008/18 E. 2.2; Urteile des BVGer A-1672/2016 vom 25. Oktober 2016 E. 7.1, A-7248/2014 vom 27. Juni 2016 E. 1.2.2).

2.5 Nachfolgend ist im Lichte der erwähnten Grundsätze die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerinnen zu prüfen, soweit sich die Beschwerde gegen die verfügte Massnahme gemäss Dispo-Ziff. 2 bezieht.

2.5.1 Die Beschwerdeführerinnen wurden bisher nicht in das vorliegende Verfahren involviert. Weil sie – soweit ersichtlich – keine Möglichkeit zur Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren hatten, ist die Voraussetzung von Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG (formelle Beschwerde) somit erfüllt.

2.5.2 Bei den Beschwerdeführerinnen handelt es sich unbestritten um flughafennahe Gemeinden, welche von den Lärmimmissionen stärker als die Allgemeinheit betroffen sind (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG). Ihre Beschwerdelegitimation wird praxisgemäss bejaht, wenn es ihnen um spezifische öffentliche Anliegen wie vorliegend den Schutz der Einwohner vor Immissionen geht. Folglich erfüllen sie die Voraussetzung von Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG ebenfalls (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.89 mit weiteren Hinweisen).

2.5.3 Schliesslich haben die Beschwerdeführerinnen – wie bereits dargelegt (vgl. E. 1.2.2.1) – auch ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung bzw. Änderung der Dispo-Ziff. 2 der Zwischenverfügung.

2.5.4 Als Zwischenfazit ist demnach festzuhalten, dass die Beschwerdeführerinnen zur Beschwerde legitimiert sind, soweit sich die Beschwerde gegen die in Dispo-Ziff. 2 der angefochtenen Zwischenverfügung angeordnete Massnahme richtet. Infolgedessen kommt ihnen diesbezüglich auch Parteistellung im Sinne von Art. 6 VwVG zu (vgl. E. 2.4.1).

2.6 Im Weiteren ist die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerinnen zu prüfen, soweit sich die Beschwerde gegen die Dispositiv-Ziffern der angefochtenen Verfügung vom 23. Juli 2018, welche sich auf das sogenannte Lärmmonitoringverfahren beziehen, richtet (vgl. E. 1.3).

2.6.1 Das Lärmmonitoringverfahren ist wie erwähnt im SIL 2 vom 23. August 2017 für den Flughafen Zürich geregelt. Darin wurde festgelegt, dass die Flughafenhalterin die vom Flugbetrieb verursachte Fluglärmbelastung jährlich auszuweisen und zu analysieren hat (Nachweis der Lärmbelastung). Allfällige Überschreitungen der im Verfahren zum Betriebsreglement bewilligten zulässigen Lärmbelastung sind zu begründen und es sind Massnahmen aufzuzeigen, wie diese Überschreitungen künftig vermieden werden können. Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Lärmimmissionen die zulässige Belastung auf Dauer wesentlich überschreiten, treffen die zuständigen Bundesstellen die zur Verminderung der Lärmbelastung notwendigen Massnahmen. Als Grundlage für die Prüfung und Anordnung solcher Massnahmen dient den Bundesstellen der Lärmnachweis der Flughafenhalterin. Über die Ergebnisse der Situationsanalyse setzen die Bundesstellen die interessierten Kantone sowie die betrieblich betroffenen Organisationen in Kenntnis und konsultieren sie zu den Massnahmen zur Lärmverminderung. Sind aus sicherheitstechnischen oder betrieblichen Gründen keine Massnahmen möglich, ist eine Anpassung der zulässigen Lärmbelastung im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens nach dem LFG zu prüfen (vgl. S. 23 des SIL 2).

2.6.2 Der SIL 2 sieht explizit vor, dass der Lärmnachweis lediglich den interessierten Kantonen (Standortkanton und Nachbarkantone) sowie den betrieblich betroffenen Organisationen zur Kenntnis zu bringen ist. Entsprechend haben die Beschwerdeführerinnen weder am Lärmmonitoringverfahren teilgenommen noch wären sie dazu berechtigt gewesen. Den Beschwerdeführerinnen fehlt es diesbezüglich somit bereits am Erfordernis der formellen Beschwer (vgl. Art. 48 Abs. 1 lit. a VwVG).

2.6.3 Im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass die Beschwerdeführerinnen durch die restlichen Ziffern (vgl. E. 1.2) der angefochtenen Verfügung – mit Ausnahme der Dispo-Ziff. 2 (vgl. E. 2.5.2) – besonders berührt wären. Wie die Beschwerdegegnerin richtig vorbringt, handelt es sich beim Lärmmonitoringverfahren um ein rein administratives Verfahren, welches einzig der Umsetzung der Lärmermittlungspflicht der Vorinstanz nach Art. 36 LSV dient und keine Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung mit sich bringt. Der Nachweis der Lärmbelastung bildet lediglich eine Grundlage für die in

einem separaten Verfahren zu erfolgender Prüfung und Anordnung von Lärmbegrenzungsmaßnahmen. Entsprechend fehlt es den Beschwerdeführerinnen in Bezug auf das Lärmmonitoringverfahren auch an der materiellen Beschwer.

2.7 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerinnen zur Beschwerde legitimiert sind, soweit sich die Beschwerde gegen die in Dispo-Ziff. 2 der angefochtenen Zwischenverfügung angeordnete, vorsorgliche Massnahme richtet. Davon ausgehend ist auf die Rechtsbegehren 2 und 3 sowie 4 und 6, soweit sich letztere auf das Lärmmonitoringverfahren beziehen, mangels Beschwerdelegitimation nicht einzutreten.

3.

3.1 Gegenstand des streitigen Verwaltungsverfahrens und damit Streitgegenstand bildet das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Der Streitgegenstand wird folglich durch zwei Elemente bestimmt: Erstens durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids (sog. Anfechtungsgegenstand) und zweitens durch die Parteibegehren. Dabei bildet das Anfechtungsobjekt den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, dürfen von der Beschwerdeinstanz nicht beurteilt werden, ansonsten sie in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingreifen würde (vgl. zum Ganzen: BGE 136 II 457 E. 4.2 und 131 V 164 E. 2.1; Urteil des BGer 8C_574/2014 vom 24. Februar 2015 E. 5.1; CHRISTOPH AUER, Streitgegenstand und Rügeprinzip im Spannungsfeld der verwaltungsrechtlichen Prozessmaximen, 1997, S. 35 und 63 Rz. 403 f.). Sodann sind grundsätzlich einzig die Begehren massgebend für die Ermittlung des Streitgegenstandes, nicht jedoch die Beschwerdebegründung (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 689). Geht die mit dem Rechtsbegehren aufgestellte Rechtsfolgebehauptung über den Streitgegenstand hinaus, ist darauf nicht einzutreten (vgl. Urteil des BVGer A-7248/2014 vom 27. Juni 2016 E. 1.3.1 mit weiteren Hinweisen).

3.2 Das Rechtsbegehren 4 der Beschwerdeführerinnen, wonach die Vorinstanz aufzufordern sei, "den Auftrag für den Nachweis der Lärmbelastung

zu präzisieren", sowie das Rechtsbegehren 5, wonach "die Massnahmenprogramme der Folgejahre der Lärmbelastung (...) um diejenigen Massnahmen zu ergänzen (seien), die sich aus der Eruiierung der tatsächlich vermeidbaren und reduzierbaren Überschreitungen des genehmigten Lärms finden lassen", haben keinen erkennbaren direkten Bezug zum Anfechtungsobjekt, soweit überhaupt eine Legitimation gegeben ist. Folglich bewegen sie sich ausserhalb des Streitgegenstandes. Sollten die Beschwerdeführerinnen damit allenfalls ein aufsichtsrechtliches Einschreiten verlangen, ist das Bundesverwaltungsgericht dafür nicht zuständig (vgl. Urteile des BVGer A-7248/2014 vom 27. Juni 2016 E. 1.3.3.4, A-4797/2011 vom 28. Februar 2012 E. 3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, 1201; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.33; OLIVER ZIBUNG, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 71 N 9). Der Bundesrat nimmt als hierarchisch übergeordnete Behörde die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung wahr (vgl. Art. 8 Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010] i.V.m. Art. 24 RVOV). Die Rechtsbegehren 4 und 5 können somit auch nicht als Aufsichtsbeschwerde entgegengenommen werden, weshalb darauf nicht einzutreten ist.

3.3 Soweit die Beschwerdeführerinnen sinngemäss nicht bloss *vorsorgliche* zusätzliche Lärmbegrenzungsmaßnahmen beantragen, geht ein solches Begehren ebenfalls über den Streitgegenstand hinaus, weshalb auch darauf nicht einzutreten ist.

3.4 Schliesslich stellen die Beschwerdeführerinnen in ihrer Replik vom 25. Februar 2019 einen neuen, in der Beschwerde nicht vorgebrachten Feststellungsantrag. Hierzu ist festzuhalten, dass gestützt auf die Eventualmaxime sämtliche Begehren und Eventualbegehren in der Beschwerdeschrift vorzubringen sind (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 147; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.215 mit Hinweis). Erst in der Replik (oder später) gestellte (neue) Begehren bzw. beantragte Varianten sind daher unzulässig (BGE 136 II 173 E. 5; BVGE 2011/54 E. 2.1.1). Auf den in der Replik gestellten Feststellungsantrag ist somit ebenfalls nicht einzutreten.

4.

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 22a Abs. 1 lit. b, Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist demnach im Rahmen

der Rechtsbegehren, welche sich gegen die Dispo-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung richten, einzutreten.

5.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

Es auferlegt sich allerdings namentlich dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen durch die sachkundige Vorinstanz voraussetzt und deren Entscheidung mit Amtsberichten bzw. Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes übereinstimmt. In solchen Fällen weicht es nicht ohne Not bzw. zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab. Es hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, muss aber der Vorinstanz die Wahl zwischen mehreren sachgerechten Lösungen überlassen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte bzw. alle berührten Interessen ermittelte und beurteilte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1 mit Hinweisen, bestätigt mit Urteil des BGer 2C_645/2018 vom 28. September 2018 E. 3.5; statt vieler: Urteil des BVGer A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 4).

6.

6.1 Nach Rechtsprechung und Lehre sind auch ohne spezialgesetzliche Grundlagen in analoger Anwendung von Art. 56 VwVG im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren und bereits vor der Eröffnung eines Verfügungsverfahrens vorsorgliche Massnahmen zulässig (vgl. E. 1.2.1). Dabei wird zwischen „sichernden“ Massnahmen, mit denen der bestehende tatsächliche oder rechtliche Zustand einstweilen erhalten bleibt, und „gestaltenden“ oder „regelnden“ Massnahmen, mit denen ein Rechtsverhältnis provisorisch geschaffen oder einstweilig neu geregelt wird, unterschieden (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2; REGINA KIENER, in: Kommentar VwVG, Art. 56 Rz. 9). Wesensmerkmal der vorsorglichen Massnahmen ist, dass sie bloss vorläufig gelten und die Regelungswirkung nur temporär eintritt (MO-SER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.18).

6.2 Die Anordnung vorsorglicher Massnahmen setzt Dringlichkeit voraus, d.h. es muss sich als notwendig erweisen, die fraglichen Vorkehren sofort zu treffen. Weiter muss der Verzicht auf solche Massnahmen für den Betroffenen einen nicht leicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken, wobei ein tatsächliches, insbesondere wirtschaftliches Interesse genügt. Erforderlich ist schliesslich, dass die Abwägung der verschiedenen Interessen den Ausschlag für den einstweiligen Rechtsschutz gibt und dieser verhältnismässig erscheint. Der durch die Endverfügung zu regelnde Zustand darf jedoch weder präjudiziert noch verunmöglicht werden (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2; Urteil des BGer 2A.142/2003 vom 5. September 2003 E. 3.1; Urteil des BVGer A-3930/2013 vom 13. November 2013 E. 3.1).

6.3 Beim Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen ist zu beachten, dass die Vorinstanz über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt (vgl. BGE 129 II 286 E. 3, BGE 117 V 185 E. 2a) und lediglich eine summarische Prüfung aufgrund der Sach- und Rechtslage vorzunehmen hat. Im Allgemeinen wird sie ihren Entscheid auf den Sachverhalt stützen, der sich aus den vorhandenen Akten ergibt, ohne zeitraubende weitere Erhebungen anzustellen. Neben den Untersuchungspflichten sind daher auch die Beweisanforderungen herabgesetzt: Das Glaubhaftmachen von Anliegen genügt in der Regel (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.18a). Die Hauptsachenprognose kann berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist. Bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten drängt sich hingegen Zurückhaltung auf, weil in diesem Fall die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen im Hauptverfahren erst noch beschafft werden müssen (vgl. zum Ganzen BGE 130 II 149 E. 2.2, Urteil des BGer 2A.142/2003 vom 5. September 2003 E. 3.1 und Urteil des BVGer A-3930/2013 vom 13. November 2013 E. 3.2; SEILER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 56 N 25 ff. und 44 ff.).

7.

7.1 Vorliegend wird die in Dispo-Ziff. 2 verfügte, vorsorgliche Massnahme als solche nicht bestritten. Indem die Beschwerdeführerinnen jedoch vorbringen, dass die angefochtene Verfügung den rechtswidrigen Zustand nicht beheben würde und sie sich bloss auf die Anordnung von Massnahmen beschränke, die weitere Lärmüberschreitungen verhindern sollen, beantragen sie zumindest sinngemäss die Anordnung weitergehender Massnahmen, welche die Einhaltung der zulässigen Lärmimmissionen in den ersten beiden Nachtstunden gewährleisten sollen.

7.2 Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass die heutige Anordnung von zusätzlichen Massnahmen – wie auch die Vorinstanz richtig festgestellt habe – verfrüht wäre. Insbesondere wären weitergehende Massnahmen ohne vorgängige Erarbeitung der Grundlagen und ohne Vornahme einer darauf abgestützten vertieften Analyse für den Hubbetrieb der Swiss und auch für die Beschwerdegegnerin ebenso einschneidend wie existenzbedrohend und würden damit weder im öffentlichen Interesse liegen noch dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen. Erst gestützt auf weitere Abklärungen und Untersuchungen könne in nachgelagerten Verfahren eine Gesamtauslegeordnung vorgenommen und in einer Gesamtschau in Berücksichtigung und in Abstimmung mit dem SIL 2 über den zulässigen Lärm bzw. über allfällige Sanierungs- oder Lärmbegrenzungsmaßnahmen befunden werden.

7.3 Die Vorinstanz bringt im Wesentlichen vor, dass zusätzliche Massnahmen zur Einhaltung der zulässigen Lärmimmissionen unmittelbar und direkt zu einer massiven Einschränkung des Flugbetriebs führen würden. Die technische und betriebliche Machbarkeit sowie die wirtschaftliche Tragbarkeit derart einschneidender Massnahmen könnten nicht im Rahmen des Lärmmonitorings umfassend geprüft werden. Wie in der angefochtenen Verfügung dargestellt, habe sie vor deren Erlass geprüft, ob kurzfristig Massnahmen zur Verbesserung bzw. gegen eine weitere Verschlechterung der Lärmsituation insbesondere in der Nacht möglich seien. Diese Prüfung habe allerdings bloss summarisch erfolgen können. Sie habe ergeben, dass kurzfristig eine Begrenzung der Slotvergabe in gewissen Zeiten möglich sei, dabei aber die Rechte der Fluggesellschaften, ihre historischen Slots zu behalten, nicht beschnitten werden könnten. Eine Begrenzung bzw. Einschränkung von Slots unter die deklarierte Kapazität stelle keine geeignete Massnahme dar, weil damit der Slotkoordinator in die Lage käme, gegebenenfalls historische Slots nicht zuteilen zu können. Zudem wäre eine solche Beschränkung ein massiver Eingriff in die Flug- und Flottenplanung der betroffenen Fluggesellschaften. Wirtschaftlich sei ein solcher Eingriff weder für die Fluggesellschaften noch den Flughafen tragbar und hätte auch negative volkswirtschaftliche Auswirkungen. Für weitergehende Untersuchungen und Massnahmen sehe das USG die Sanierung vor, welche im Zusammenhang mit einer Änderung der Anlage oder selbständig geprüft werden müsse. Solche Verfahren seien bereits hängig. So sei zwischenzeitlich ein ordentliches Genehmigungsverfahren eingeleitet worden, in dem es um eine wesentliche Änderung des Betriebsreglements gehe und worin deshalb gestützt auf Art. 18 USG und Art. 8 Abs. 2 und 3

LSV eine Sanierung bzw. Beschränkung der Lärmbelastung geprüft werden müsse. Dabei handle es sich um die unter dem Begriff "Betriebsreglement 2017 (BR 2017)" zusammengefassten Änderungen. Parallel dazu habe sie aufgrund der von der Beschwerdegegnerin auftragsgemäss eingereichten Unterlagen ein Verfahren eingeleitet, in dem eine Neufestsetzung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden geprüft werde. Und nicht zuletzt habe sie mit der Verfügung über die Teilgenehmigung des BR 2014 angeordnet, dass die Beschwerdegegnerin eine Vorverlegung der letzten Slots am späten Abend prüfen müsse. Angesichts der genannten Verfahren, in denen bereits eine Sanierung geprüft werde, habe sie mit der angefochtenen Verfügung bloss, aber immerhin, die ihr zwingend erscheinenden vorsorglichen Massnahmen angeordnet.

7.4 Aufgrund der erwähnten Vorgaben zur Anordnung von vorsorglichen Massnahmen (vgl. E. 6) ergibt sich folgende Entscheidsystematik (vgl. dazu Urteil des BVGer A-3930/2013 vom 13. November 2013 E. 3.3; in anderem Zusammenhang zudem MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.28a). Zunächst ist eine Hauptsachenprognose vorzunehmen (vgl. E. 8.1). Sodann ist zu prüfen, ob ein Anordnungsgrund vorliegt, d.h. der Verzicht auf weitergehende Massnahmen für die Beschwerdeführerinnen einen nicht leicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge hätte und solche Massnahmen dringlich sind (vgl. E. 8.2). Schliesslich ist zu beurteilen, ob zusätzliche Massnahmen verhältnismässig wären (vgl. E. 8.3).

8.

8.1 Eine eindeutige Hauptsachenprognose für das vorinstanzliche Hauptverfahren ist vorliegend nicht möglich. Die Prüfung der Neufestlegung der zulässigen Lärmimmissionen nach Art. 37a LSV in den Nachtstunden sowie der Gewährung allfälliger Erleichterungen für die neu von Überschreitungen der Immissionsgrenz- bzw. Alarmwerte betroffenen Grundstücke verlangt eine vorgängige Beschaffung sämtlicher Grundlagen und eine darauf abgestützte, vertiefte Analyse verschiedener rechtlicher Aspekte, die sich im Rahmen eines prima facie-Entscheids nicht beurteilen lässt.

8.2 In einem nächsten Schritt ist nach dem Anordnungsgrund zu fragen. Mit zusätzlichen Massnahmen sollen die zulässigen Lärmimmissionen in den Nachtstunden eingehalten und somit der rechtmässige Zustand wiederhergestellt werden. Entsprechend hätte ein Verzicht auf solche Massnahmen für die Beschwerdeführerinnen offensichtlich einen nicht wieder

gutzumachenden Nachteil zur Folge, weil die heute zulässigen Lärmimmissionen bis zum Abschluss des Verfahrens zur Neufestsetzung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden weiterhin überschritten würden (vgl. vorstehend E. 1.2.2.1). Die erforderliche Dringlichkeit von zusätzlichen Massnahmen ist somit zu bejahen.

8.3 Im Weiteren ist die Verhältnismässigkeit umfangreicherer Massnahmen für die Dauer des Verfahrens zur Neufestsetzung der zulässigen Lärmimmissionen für die Nachtstunden zu prüfen. Eine Massnahme gilt als verhältnismässig, wenn sie geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Ersteres ist der Fall, wenn das im öffentlichen Interesse verfolgte Ziel mit der Massnahme erreicht werden kann oder diese zur Zielerreichung einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag leistet. Die Erforderlichkeit ist zu bejahen, wenn die Massnahme in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht nicht über das hinausgeht, was für die Erreichung des verfolgten Ziels notwendig ist. Die Zumutbarkeit ist gegeben, wenn das mit der Massnahme verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu deren Auswirkungen steht. Ob dies der Fall ist, ist durch Abwägung aller berührten Interessen zu bestimmen (vgl. dazu statt vieler BGE 142 I 49 E. 9.1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 21).

8.3.1 Vorliegend könnten zusätzliche Massnahmen zweifellos grundsätzlich geeignet sein, die zulässigen Lärmimmissionen in den Nachtstunden einzuhalten und somit den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen.

8.3.2 Was die Erforderlichkeit angeht, kann der rechtmässige Zustand nicht anders wiederhergestellt werden, als dass zusätzlich zur verfügbaren Massnahme weitere Massnahmen angeordnet werden. So wird denn von den Parteien auch nicht bestritten, dass mit der verfügbaren Massnahme die zulässigen Lärmimmissionen in den Nachtstunden weiterhin nicht eingehalten werden können, sondern dadurch lediglich verhindert werden kann, dass die Überschreitungen weiter zunehmen, d.h. eine weitere Verschlechterung eintritt.

8.3.3 Schliesslich gilt es, unter Berücksichtigung der vorgebrachten Argumente der Parteien (vgl. E. 7.1 – 7.3) die Zumutbarkeit von weiteren Massnahmen zu prüfen.

Vor dem Hintergrund der zurückhaltenden Überprüfung bei der Beurteilung von Fachfragen (vgl. E. 5) sowie des Ermessensspielraums der Vorinstanz

(vgl. E. 6.3) sieht das Bundesverwaltungsgericht vorliegend keinen Anlass, von der Auffassung der Vorinstanz als zuständige Fachbehörde abzuweichen. Die Vorinstanz legt schlüssig und nachvollziehbar dar, dass eine zusätzliche Reduktion der deklarierten Kapazität für die Zuweisung von Slots unmittelbar eine massive Einschränkung des Flugbetriebs zur Folge hätte, welche auch negative volkswirtschaftliche Auswirkungen mit sich bringen würde. Entsprechend bedarf die betriebliche Machbarkeit sowie die wirtschaftliche Tragbarkeit einer derart einschneidenden Massnahme umfangreicher Sachverhaltsabklärungen und einer vertieften Würdigung der Gegebenheiten sowie einer umfassenden Beurteilung des gesamten Flugbetriebs. Das ist im vorliegenden (summarischen) Verfahren nicht möglich. Bereits aus diesem Grund erweisen sich zusätzliche Massnahmen im Rahmen des vorsorglichen Rechtsschutzes als unverhältnismässig.

Hinzu kommt, dass die mit Verfügung vom 27. Januar 2015 festgelegten, zulässigen Lärmimmissionen auf einer veralteten und unzutreffenden Prognose aus dem Jahr 2003 für das Betriebsjahr 2010 basieren. Zwischenzeitlich hat deshalb der Bundesrat am 23. August 2017 mit dem SIL 2 eine Vergrösserung der Nachtlärmkurven vorgenommen (vgl. S. 47 des SIL 2) und auch in seinem luftfahrtpolitischen Bericht vom 24. Februar 2016 (LUPO; einsehbar unter: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/luftfahrtpolitische-bericht.html>), zuletzt abgerufen am 18. Februar 2020) eine nachfrageorientierte Entwicklung des Flughafens vorgesehen. Um diese Entwicklung zu ermöglichen, ohne dass die Lärmüberschreitungen erneut zunehmen, prüft nun die Vorinstanz im Hauptverfahren nebst allfälligen Lärmbegrenzungsmaßnahmen, die zulässigen Fluglärmimmissionen in den Nachtstunden neu festzulegen, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Als Prognosezeitpunkt wird dabei das Betriebsjahr 2030 angenommen.

Im Rahmen des vorsorglichen Rechtsschutzes erscheint es deshalb angemessen, die deklarierte Kapazität für die Zuweisung von Slots in den Nachtstunden vorerst auf den aktuellen Stand zu begrenzen, um eine allfällige Erhöhung der Flugbewegungen und somit eine Verschlechterung der Fluglärmsituation zu verhindern, bis im Hauptentscheid aufgrund eines umfassenden Sachverhalts darüber befunden wird, ob die zulässigen Fluglärmimmissionen in den Nachtstunden neu festgelegt werden und wie. Schliesslich hat die Vorinstanz mit der Verfügung vom 14. Mai 2018 zur Teilgenehmigung des BR 2014 die Beschwerdegegnerin bereits angewiesen, eine Vorverlegung der letzten Slots am Abend zu prüfen.

Aufgrund des Gesagten wäre die Anordnung weitergehender Massnahmen ohne vorgängige Erarbeitung der Grundlagen und ohne Vornahme einer darauf abgestützten vertieften Analyse – unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf den Flugbetrieb – verfrüht und somit nicht verhältnismässig.

8.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen für die Anordnung von zusätzlichen vorsorglichen Massnahmen nicht erfüllt sind, weshalb der sinngemäss gestellte Antrag der Beschwerdeführerinnen im Sinne eines prima facie-Entscheidendes abzuweisen ist.

9.

Die Beschwerde ist somit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

10.

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

10.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten haben Vorinstanzen oder beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden zu tragen; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführerinnen als unterliegend. Sie haben jedoch keine Verfahrenskosten zu tragen, da es sich um Gemeinden handelt und vorliegend nicht deren vermögensrechtlichen Interessen betroffen sind (Art. 63 Abs. 2 VwVG; vgl. Urteil des BVGer A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 13.2).

10.2 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.302.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Wird wie vorliegend keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Die obsiegende und anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin hat Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung. Unter Berücksichtigung der Synergien, die sich aufgrund des Parallelverfahrens A-5236/2018 für die Ausarbeitung der Rechtsschriften ergaben, der Komplexität des Falles, der eingereichten Rechtsschriften und des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwandes für das vorliegende Verfahren hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.– (inklusive Auslagen) als angemessen. Dieser Betrag ist den Beschwerdeführerinnen zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 3 VwVG). Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Entschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Der Beschwerdegegnerin wird eine Parteientschädigung von gesamthaft Fr. 4'000.– (inklusive Auslagen) zugesprochen, welche ihr von den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu vergüten ist.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 361.41-LSZH/00041/00004/00005; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Marc Lichtensteiger

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 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). 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 (Art. 42 BGG).

Versand: