Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 308/2018

Urteil vom 9. Oktober 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Fonjallaz, Haag, Muschietti,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Verfahrensbeteiligte
Verkehrs-Club der Schweiz (VCS),
handelnd durch VCS-Sektion Zürich,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwältin Ursula Ramseier,

gegen

Flughafen Zürich AG,
Rechtsdienst,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roland Gfeller,

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
handelnd durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL).

Gegenstand
Plangenehmigung Parkhaus P10 Oberhau
Flughafen Zürich,

Beschwerde gegen das Urteil
des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 24. Mai 2018 (A-2835/2017).

Sachverhalt:

A.
Die Flughafen Zürich AG reichte im November 2010 Gesuche beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) für den Ausbau der Parkierungsanlagen im Umfang von insgesamt rund 7'100 Parkplätzen bis ins Jahr 2020 ein. Dieses Gesamtvorhaben war auf vier zeitlich gestaffelte Teilprojekte verteilt (vgl. BBl 2010 7794).
Mit rechtskräftiger Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 bewilligte das UVEK zwei der vier Projekte (Parkhaus P6 Ost und Parkdeck P70) mit zusammen 3'059 Parkplätzen. Für die beiden anderen Projekte (Parkhaus P64 [3'041 Parkplätze] sowie Parkplätze P9, P12-100 und P16 [1'000 Parkplätze]) wurden nochmals je ein Gesuch und weitere Abklärungen vorbehalten. Das UVEK erwog, das geplante Parkhaus P64 sei grundsätzlich genehmigungsfähig. Für die Beurteilung des konkreten Bauvorhabens fehlten jedoch noch wesentliche Unterlagen. Zum damaligen Zeitpunkt lag noch kein Ausführungsprojekt vor. Insbesondere wurde im UVEK-Entscheid vom 30. Juli 2012 zum Projekt P64 Folgendes verfügt:

"Das Parkplatz-Bewirtschaftungskontigent am Flughafen Zürich wird um weitere 3'041 Parkplätze erhöht, wenn die Plangenehmigung für den Neubau des Parkhauses P64 gemäss Ziffer IV. nachfolgend erteilt werden kann (...)." (Dispositiv Ziff. I/1.2)

"Für den Neubau des Parkhauses P64 im Gebiet Unterhau/Rorholz mit 3'041 Parkplätzen hat die Gesuchstellerin ein vollständiges Gesuch um Plangenehmigung einzureichen. Sie hat dabei einen alternativen Standort im Gebiet Oberhau umfassend zu prüfen. Es ist eine Ergänzung des Umweltverträglichkeitsberichts vorzulegen; die Auswirkungen in Bezug auf Verkehrslärm und Luftreinhaltung (Betriebsphase) gelten als beurteilt." (Dispositiv Ziff. IV)

B.
Am 20. Oktober 2015 unterbreitete die Flughafen Zürich AG das Plangenehmigungsgesuch für ein Parkhaus P10 im Gebiet Oberhau mit 3'041 Parkplätzen. Dieses Vorhaben war an die Stelle des Projekts P64 getreten. Das Gesuch wurde öffentlich aufgelegt (vgl. BBl 2015 7752). Unter anderem der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) erhob eine Einsprache. In der Begründung verlangte er den Einbezug sämtlicher dem Flughafenbetrieb dienenden Parkplätze einschliesslich aller Off-Airport-Parkplätze in die umweltrechtliche Beurteilung sowie die Überprüfung des Parkplatzbedarfs.
Das UVEK erteilte am 31. März 2017, unter Auflagen, die Plangenehmigung für den Bau des Parkhauses P10 am Standort Oberhau mit 3'041 Parkplätzen und wies die Einsprache des VCS ab.

C.
Der VCS zog diesen Entscheid an das Bundesverwaltungsgericht weiter. Dieses wies seine Beschwerde mit Urteil vom 24. Mai 2018 ab.

D.
Mit Eingabe vom 27. Juni 2018 führt der VCS Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Er beantragt die Aufhebung des angefochtenen Urteils und des UVEK-Entscheids vom 31. März 2017 sowie die Rückweisung der Sache zur Neubeurteilung.
Die Flughafen Zürich AG und das BAZL im Namen des UVEK ersuchen um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Bundesverwaltungsgericht erklärt Verzicht auf eine Vernehmlassung.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) erachtet in der Vernehmlassung vom 12. November 2018 das angefochtene Urteil als konform mit dem Umweltrecht des Bundes.
Der Beschwerdeführer und die Beschwerdegegnerin halten in weiteren Eingaben an ihren Anträgen fest. Das BAZL und das Bundesverwaltungsgericht verzichten auf Bemerkungen.

E.
Der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung hat der Beschwerde mit Verfügung vom 17. Juli 2018 aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.
Angefochten ist ein Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Der Beschwerdeführer ist als gesamtschweizerische Organisation nach Art. 55 USG (SR 814.01) zur Erhebung von Beschwerden gegen Plangenehmigungen für Flughafenanlagen berechtigt, die - wie vorliegend - der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach Art. 10a USG unterliegen. Er ist in Anwendung dieser Bestimmungen in Verbindung mit Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG grundsätzlich befugt, das Urteil der Vorinstanz anzufechten. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

2.
Näher zu prüfen ist, inwieweit der Beschwerde gegen das geplante Parkhaus P10 die Rechtskraft der Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 entgegensteht.

2.1. Der Beschwerdeführer hatte bereits Einsprache gegen die Gesuche der Beschwerdegegnerin vom November 2010 betreffend die vier Projekte mit zusammen 7'100 Parkplätzen erhoben. Damals waren die Umweltauswirkungen bezüglich Verkehrslärm und Lufthygiene in der Betriebsphase von insgesamt 24'207 Parkplätzen am Flughafen Zürich abgeklärt worden. Die diesbezügliche Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Nach der Vorinstanz wurde mit jener Plangenehmigung eine Zahl von insgesamt 24'207 Parkplätzen als Gesamtanlage im Sinne von Art. 8 USG bewilligt. Die Abgrenzung des Streitgegenstands im vorliegenden Verfahren von jenem bei der Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 sei schwierig. Die vom Beschwerdeführer vorliegend erhobenen Rügen seien aber damals jedenfalls nicht vollumfänglich rechtskräftig beurteilt worden. Letztlich hat die Vorinstanz die Frage der Rechtskraft jenes Entscheids offengelassen, weil

sie das Rechtsmittel nach einer Prüfung in der Sache ohnehin abgewiesen hat.

2.2. Ob der Beschwerdeführer die Höhe der massgeblichen Parkplatzzahlen beim Projekt P10 rechtlich in Frage stellen darf, hängt davon ab, ob die Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 insoweit einen End- oder einen Zwischenentscheid bildet.
Nach Art. 93 Abs. 3 BGG sind selbständig eröffnete Zwischenentscheide, die nicht die Zuständigkeit oder den Ausstand betreffen und gegen die eine Beschwerde nicht zulässig war oder von ihr kein Gebrauch gemacht wurde, mit Beschwerde gegen den Endentscheid beim Bundesgericht anfechtbar, soweit sie sich auf dessen Inhalt auswirken. Art. 46 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG enthält eine analoge Regelung für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und ist parallel auszulegen (vgl. Urteil 2C 412/2012 vom 27. März 2013 E. 1.2.1).
Zwischenentscheide schliessen das Verfahren vor einer Behörde nicht ab, sondern stellen lediglich einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung dar. Ein Endentscheid liegt demgegenüber vor, wenn das Verfahren prozessual abgeschlossen wird. Wird über eines oder einige von mehreren Rechtsbegehren entschieden, so liegt ein Teilentscheid vor; ein solcher bildet eine Variante eines Endentscheids (vgl. BGE 141 III 395 E. 2.2 S. 397 f.; 138 V 106 E. 1.1 S. 109).

2.3. Im November 2010 hatte die Beschwerdegegnerin vier Gesuche für den Ausbau der Parkierungsanlagen gestellt. Das UVEK behandelte diese Gesuche in der Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 zusammen. Dabei erteilte es die Plangenehmigungen für die Projekte P6 Ost und P70 unter Nebenbestimmungen. Hingegen behielt es einerseits für das Projekt P64 und anderseits für das Projekt P9, P12-100 und P16 die Nachreichung eines vollständigen Gesuchs um Plangenehmigung vor. Bezüglich P64 wurde der Beschwerdegegnerin aufgetragen, einen alternativen Standort zu prüfen (vgl. Dispositiv Ziff. IV). In den Erwägungen jenes Entscheids hielt das UVEK zudem fest, dass sich der Parkplatzbedarf nach der Entwicklung der Lokalpassagiere richte. Beim neuen Gesuch sei der Bedarf für das Parkhaus aufgrund der tatsächlichen Entwicklung der Lokalpassagiere zu belegen. Gleichzeitig anerkannte das UVEK jedoch die Genehmigungsfähigkeit des Gesamtvorhabens mit 7'100 neuen Parkplätzen (wovon 3'041 für P64) bzw. eine Gesamtzahl von 24'207 Parkplätzen am Flughafen. Es erwog, die UVP in den übergeordneten Bereichen Lufthygiene und Lärm sei bis zu dieser Gesamtzahl - und insoweit auch für P64 - erfolgt. Bei diesen Festlegungen und Ausführungen bezog sich das UVEK auf die
Rechtsprechung, wonach die Änderung von Flughafenanlagen in gesamtheitlicher Betrachtung vorbereitet und geprüft werden muss (vgl. BGE 124 II 75 E. 7a S. 82, 293 E. 26b S. 346 f.).

2.4. Im Ergebnis fällte das UVEK am 30. Juli 2012 je einen Teilentscheid zu den Projekten P6 Ost und P70; insoweit ist das Verfahren abgeschlossen. Hinsichtlich der beiden anderen Projekte P64 sowie P9, P12-100 und P16 beschränkte sich das UVEK am 30. Juli 2012 auf einen Grundsatzentscheid. Insofern entschied es über einen Teilaspekt, indem es aufgrund der damaligen UVP die Rechtmässigkeit der Parkplatzzahl im Hinblick auf Verkehrslärm und Luftreinhaltung in der Betriebsphase bejahte. Im Nachgang erteilte das UVEK am 30. April 2015 die Plangenehmigung für das Projekt P9, P12-100 und P16 mit insgesamt 1'000 Parkplätzen. Auch jenes Projekt gehört nicht zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Letzteres wurde von der Beschwerdegegnerin nach der soeben erwähnten Plangenehmigung vom 30. April 2015 eingeleitet und beschränkt sich auf das Projekt P10, welches das Projekt P64 abgelöst hat. Durch den Grundsatzentscheid vom 30. Juli 2012 zu P64 wurde aber der Beschwerdegegnerin kein definitiver Anspruch auf die diesbezüglichen 3'041 Parkplätze oder auf eine Gesamtzahl von 24'207 Parkplätzen verliehen. Vielmehr bildet jener Entscheid lediglich einen Zwischenschritt zur Erlangung der Plangenehmigung für eine zusätzliche Parkierungsanlage
(P64 bzw. P10) mit 3'041 Parkplätzen. Er erweist sich als Zwischenentscheid im Sinne von Art. 46 VwVG bzw. Art. 93 BGG. Gestützt auf Art. 93 Abs. 3 BGG ist es dem Beschwerdeführer nicht verwehrt, die Zahl von 3'041 Parkplätzen beim Projekt P10 zur Diskussion zu stellen und dabei auch umweltrechtliche Rügen vorzubringen.

3.

3.1. Es ist unbestritten, dass das geplante Parkhaus P10 als Erschliessungsanlage für den Flughafenbetrieb (vgl. Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt [LFG; SR 748.0]) der UVP untersteht. Im Streit liegt aber der Umfang der UVP-Pflicht. Die Vorinstanz hat den räumlichen und funktionalen Zusammenhang zwischen Off-Airport-Parkplätzen und dem Flughafen Zürich nicht als derart eng qualifiziert, dass insofern von einer Gesamtanlage im Sinne von Art. 8 USG auszugehen sei.
Dies rügt der Beschwerdeführer als Verstoss gegen Art. 8 USG. Er verlangt, es sei abzuklären, ob die

im Jahr 2010 "auf Vorrat" durchgeführte UVP in den übergeordneten Bereichen Lufthygiene und Lärm nicht bereits über anderweitige dem Flughafen anzurechnenden Parkplätze "konsumiert" sei. Soweit die Zunahme an Parkplätzen über die seither entstandenen Off-Airport-Parkplätze gedeckt sei, könne nicht auf die damalige UVP abgestellt werden.

3.2. Gemäss Art. 8 USG werden Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt.
Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, prüft sie möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit (Art. 10a Abs. 1 USG). Wer eine Anlage, die der Umweltverträglichkeitsprüfung untersteht, planen, errichten oder ändern will, muss der zuständigen Behörde einen Umweltverträglichkeitsbericht unterbreiten. Dieser bildet die Grundlage der Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 10b Abs. 1 USG).
Nach Art. 11 USG werden Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Emissionsbegrenzungen; Abs. 1). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Abs. 2). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Abs. 3).

3.3. Nach der Rechtsprechung sind die Einwirkungen einer Anlage in Form von Luftverunreinigungen und Lärm gesamthaft zu beurteilen. Das heisst, es sind alle Emissionen zu berücksichtigen, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden, einschliesslich der von Beschäftigten, Besuchern und Kunden verursachten Verkehrsemissionen in der Umgebung der Anlage (vgl. BGE 131 II 103 E. 2.1.2 S. 107 f. mit Hinweisen).

3.4. Art. 8 USG und das darin zugrunde liegende Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise verlangen - insbesondere für den Bereich der Emissionsbegrenzung - eine gesamthafte Beurteilung aller Anlagen, die aufgrund ihres räumlichen, zeitlichen und funktionalen Zusammenhangs als Gesamtanlage erscheinen. Daraus wird gefolgert, dass die UVP-Pflicht sich auf alle Teile erstrecken muss, die zusammen eine Gesamtanlage in diesem Sinne bilden. Speziell für den Bereich der Luftreinhaltung bestimmt Art. 2 Abs. 4 lit. a der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1), dass als neue Anlagen auch Anlagen gelten, die umgebaut, erweitert oder instand gestellt werden, wenn dadurch höhere oder andere Emissionen zu erwarten sind. Ist das zu bewilligende Projekt in diesem Sinne als Änderung oder Erweiterung einer bereits bestehenden Anlage zu qualifizieren, so müssen die erforderlichen Emissionsbegrenzungen für die gesamte Anlage in der UVP geprüft und im Bewilligungsentscheid festgesetzt werden, d.h. nicht nur hinsichtlich der neuen, sondern auch der bestehenden Teile (vgl. BGE 142 II 20 E. 3.1 S. 25 f. mit Hinweisen). Ob zwischen verschiedenen Vorhaben der erforderliche Zusammenhang im Sinne von Art. 8 USG gegeben ist, ist eine Rechtsfrage, die das Bundesgericht frei prüft (vgl. Urteil 1C 169/2008 vom 5. Dezember 2008 E. 2.1 mit Hinweisen).

3.5. Die Erfordernisse des räumlichen und des funktionalen Zusammenhangs für die Annahme einer Gesamtanlage gelten kumulativ (Urteil 1C 381/2012 vom 4. Juni 2013 E. 2.1). Im soeben genannten Urteil wurde der räumliche Zusammenhang zwischen einem Möbelhaus und dem Warenlager, bei dem die Kunden die gekauften Artikel abholen können, verneint, weil letzteres mehr als einen Kilometer von ersterem entfernt geplant war (a.a.O., E. 2.3).
Für die Annahme eines engen funktionalen Zusammenhangs müssen sich die einzelnen Teile derart ergänzen, dass sie gemeinsam eine betriebliche Einheit bilden oder bilden könnten. Der Einheitscharakter von verschiedenen Vorhaben, die von unterschiedlichen Bauherrschaften errichtet werden, kann gemäss Urteil des Bundesgerichts 1A.110/2006 vom 19. April 2007 E. 2.7.1 und 2.7.2 (in: URP 2007 S. 485) nicht leichthin angenommen werden, da das USG keine planerische, sondern nur eine projektbezogene UVP kennt. Gemeinsame umwelt- und planungsrechtliche Vorgaben der Behörden (z.B. Pflicht zur Beteiligung an einem Parkleitsystem) genügen nicht (vgl. BGE 142 II 20 E. 3.2 S. 26 f.; Urteil 1C 291/2018 vom 3. Juli 2019 E. 5.2). Eine Gesamtanlage kann in der Regel nur angenommen werden, wenn zwei (oder mehrere) Einzelanlagen zumindest in Teilbereichen zusammenwirken, und zwar über das durch behördliche Auflagen Gebotene hinaus. Gehören die Einzelanlagen demselben Eigentümer/Betreiber oder besteht eine gemeinsame Organisation oder Planung, so kann ein funktionaler Zusammenhang eher angenommen werden. Umgekehrt kann ein gemeinschaftliches Auftreten oder Zusammenwirken ein Indiz für eine gemeinschaftliche Zwecksetzung und Koordination der Einheiten sein (vgl. BGE 142 II 20 E. 3.5 S. 29; Urteil 1C 291/ 2018 vom 3. Juli 2019 E. 5.2 und 5.3).

In zeitlicher Hinsicht sind in die UVP alle Teilvorhaben einzubeziehen, die in relativ rasch aufeinander folgenden Etappen verwirklicht werden sollen (vgl. BGE 124 II 293 E. 26b S. 346 f.; Urteil 1C 467/2018 vom 3. Mai 2019 E. 4.3 mit weiteren Hinweisen).

4.

4.1. Parkierungsanlagen der Beschwerdegegnerin im Flughafenperimeter bilden in der Regel sog. "Flugplatzanlagen" im Sinne von Art. 37 Abs. 1 LFG. Sie dienen der Erfüllung des Zwecks des Flughafens gemäss Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) und gehören "örtlich und funktionell" zum Flughafen (vgl. Art. 2 lit. e der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL; SR 748.131.1]). Es ist allerdings denkbar, dass Parkierungsanlagen im Flughafenperimeter nicht überwiegend dem Flugbetrieb, sondern anderen Nutzungen dienen. In einem solchen Fall handelt es sich um Nebenanlagen; ihre Errichtung untersteht dem kantonalen Recht (vgl. Art. 37m Abs. 1 LFG und Art. 2 lit. f VIL). Das Dienstleistungszentrum der Beschwerdegegnerin "The Circle" wurde mitsamt den zugehörigen Parkplätzen als Nebenanlage bewilligt. Gemäss der Vorinstanz waren jene Parkplätze im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) für die Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 berücksichtigt. Der Streit über den Umfang der UVP-Pflicht betrifft im vorliegenden Fall hingegen den Einbezug von Parkierungsanlagen von Dritten ausserhalb des Perimeters (Off-Airport-Parkplätze). Diese Parkplätze stehen ebenfalls in einem gewissen Zusammenhang zum Flughafen, weil
Flugpassagiere sie benützen.
Das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich enthält in Festlegung 11 (Landseitiger Verkehrsanschluss) folgende Festsetzungen:
(...)
Im Personenverkehr ist der Anteil der mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegten Wege am gesamten landseitigen Ziel- und Quellverkehr am Flughafen (Modalsplit) bis zum Jahr 2020 auf 42 Prozent, bis zum Jahr 2030 auf 46 Prozent zu steigern (Zielwert). (...)
(...)
Die Flughafenhalterin berücksichtigt bei der Planung, Realisierung und Bewirtschaftung von Parkplätzen im Flughafenperimeter die Flugverkehrsentwicklung und die Modalsplitziele. Als Grundlage für Ausbauten des Parkplatzangebots weist sie neben dem Parkplatzbedarf auch das resultierende Fahrtenaufkommen des motorisierten Individualverkehrs, differenziert nach Nutzergruppen, aus. (...) Die Parkplätze für Flughafennutzungen werden nach den Bestimmungen des LFG durch den Bund genehmigt. Die für Nebenanlagen bestimmten Parkplätze werden nach kantonalem Recht genehmigt.
Parkplätze für Flugpassagiere ausserhalb des Flughafenperimeters, die von Dritten betrieben werden (z. B. Valet-Parkplätze), gelten nicht als Flughafenanlagen und werden nach kantonalem Recht genehmigt.
(...) "

Das SIL-Objektblatt unterscheidet somit drei Kategorien:

- Parkplätze am Flughafen für Flughafennutzungen,
- Parkplätze am Flughafen für Nebenanlagen und
- Parkplätze von Dritten ausserhalb des Flughafens für Flugpassagiere.

4.2. Nach der Vorinstanz handelt es sich bei den Off-Airport-Parkplätzen um Nebenanlagen, die kantonalem Recht unterstehen. Die Vorinstanz hat erwogen, dass die Beschwerdegegnerin mit einem Teil der Drittanbieter von Parkplätzen ausserhalb des Flughafens in einem vertraglichen Verhältnis stehe, indem sie ihnen Flughafeneinrichtungen für Valet-Parking-Angebote zur Verfügung stelle. Andere Drittanbieter stehen nach der Vorinstanz in keinem offiziellen bzw. vertraglichen Verhältnis zur Beschwerdegegnerin und bieten Off-Airport-Parkplätze in der näheren sowie weiteren Umgebung des Flughafens an. Für die Vorinstanz ist entscheidend, dass die Beschwerdegegnerin in keinem rechtlichen Verhältnis zu den Betreibern der nicht von ihr verpachteten Off-Airport-Parkplätze steht; sie wirke weder mit diesen zusammen noch gebe es einen gemeinsamen Auftritt nach aussen. Vielmehr stehe sie in einem Konkurrenzverhältnis zu ihnen. Die Beschwerdegegnerin könne auf den Bestand und Betrieb der Off-Airport-Parkplätze keinen direkten Einfluss nehmen. Sodann sei es faktisch wohl gar nicht möglich, die genaue Anzahl von nicht-lizenzierten Off-Airport-Parkplätzen in der Umgebung zu erheben, umso mehr als deren Umfang laufenden Veränderungen unterworfen sei.
Es fehle mit Blick auf alle Off-Airport-Parkplätze an dem für eine Gesamtanlage geforderten räumlichen, zeitlichen und funktionalen Zusammenhang mit dem Flughafen Zürich.

4.3. Der Beschwerdeführer bestreitet die Richtigkeit der Annahme der Vorinstanz, wonach es kein rechtliches Verhältnis zwischen der Beschwerdegegnerin und Betreibern von Off-Airport-Parkplätzen gebe. In dieser Hinsicht wirft er der Vorinstanz mangelhafte Sachabklärungen vor. Er behauptet, es scheine eine Zusammenarbeit zwischen der Beschwerdegegnerin und einer Vielzahl solcher Anbieter zu bestehen. Erstere vermiete diesen offenbar Zugang und Infrastruktur gegen Entgelt. Dabei stützt sich der Beschwerdeführer auf einen Vertrag der Beschwerdegegnerin mit einem Valet-Parking-Betreiber. Er fordert den Einbezug aller Off-Airport-Parkplätze in die Gesamtbetrachtung nach Art. 8 USG.
Die Beschwerdegegnerin entgegnet, es gebe nur zwei Betreiber von Off-Airport-Parkingdienstleistungen, die am Flughafen eine eigene Infrastruktur (spezielle Umschlag-Parkplätze sowie Schaltereinrichtungen) zur Entgegennahme und Rückgabe der Kundenfahrzeuge nutzen dürften. Nur mit diesen Drittunternehmen seien im Sinne der Vorgaben der Wettbewerbskommission (WEKO) nach Durchführung einer Ausschreibung entsprechende Verträge zur Erteilung der Zulassung für den Betrieb eines Parking-Service und zur Vermietung von Infrastrukturen geschlossen worden.
Anderen Betreibern von Off-Airport-Parkplätzen stelle die Beschwerdegegnerin weder eine Zulassung für den Betrieb eines Parking-Service noch besondere Infrastruktur am Flughafen zur Verfügung. Hingegen stehe - gegen ein entsprechendes Entgelt - grundsätzlich jedermann zu, eine Zufahrtsmöglichkeit für einen Kleinbus für Passagiertransporte zum/vom Flughafen zu erhalten. Derartige Zulassungen würden insbesondere für Hotelbusse beansprucht, aber daneben auch von Anbietern flughafenexterner Parking-Angebote. Diese Zulassung beinhalte einzig die Berechtigung, die Flughafenvorfahrten mit Shuttle-Bussen zu befahren. Dabei dürften die Betreiber eine spezielle Shuttle-Bus Zone als Lade- und Ausstiegsplatz für ihre Kunden benützen. Die zugelassenen Fahrzeuge (höchstens vier pro Betreiber) müssten beschriftet werden, fixe Standplätze würden nicht zugeteilt. Die bestimmungsgemässe Nutzung der Vorfahrten müsse die Beschwerdegegnerin allen Interessierten diskriminierungsfrei ermöglichen.
Die Beschwerdegegnerin bekräftigt, dass sie keinerlei rechtliche oder tatsächliche Instrumente habe, um auf den Betrieb von Off-Airport-Parkplätzen einzuwirken. Auch was den Bestand und die Bewirtschaftung solcher Parkplätze anbelange, habe sie keinerlei Kontroll- und Regulierungsmöglichkeiten. Sie lehnt deren Einbezug in die UVP für das Projekt P10 ab.

4.4. Für das Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt ein genügender funktionaler Zusammenhang lediglich in Bezug auf Off-Airport-Parkplätze derjenigen Betreiber in Betracht, die in einem tatsächlichen Kooperationsverhältnis mit dem Flughafen stehen. Seiner Ansicht nach erfüllt die reine Zurverfügungstellung von Infrastrukturanlagen die Anforderungen an die betriebliche Einheit oder gemeinsame Organisation nicht und begründe noch keinen engen funktionalen Zusammenhang. Weiter sei das Kriterium der räumlichen Nähe nach der Rechtsprechung bei Parkplätzen höchstens in 1 km Entfernung gegeben. Zudem sei zu beachten, dass Parkplatzanlagen der Beschwerdegegnerin und Off-Airport-Parkplätze in den Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Behörden fallen und unterschiedliche Bewilligungsverfahren zur Anwendung kommen würden. Das BAFU geht deshalb nicht von einer Gesamtanlage aus und hält den von der Beschwerdegegnerin vorgelegten UVB diesbezüglich für genügend.

4.5. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts beschränkt sich die gebotene Gesamtbetrachtung bei der UVP für Flughafenanlagen nicht nur auf die vom Flughafenhalter direkt oder indirekt bewirtschafteten Parkplätze. So hat das Bundesgericht im Urteil 1A.116/1999 vom 19. August 1999 betreffend die Baukonzession für die Parkdeckanlage P40 am Flughafen Zürich erwogen, im Fachbericht Luft sei im Hinblick auf die damalige UVP der Perimeter für die Untersuchung des Parkierungsverkehrs weiter als die vom Flughafen bewirtschafteten Parkplätze gezogen worden. Das Bundesgericht sah keinen Grund für eine Annahme, dass die Parkplatzsituation - unter Einbezug der dort angesprochenen Drittparkplätze - nicht vollständig erfasst sei (a.a.O., E. 7a). Im Urteil 1A.282/1999 vom 8. Dezember 2000 betreffend Dock Midfield und damit verbundene Änderungen knüpfte das Bundesgericht an das soeben genannte Urteil im Hinblick auf die massgeblichen Parkierungsflächen an (a.a.O., E. 28a, nicht publ. in BGE 126 II 522).
Das Urteil des Bundesgerichts 1C 290/2017 vom 15. Januar 2018 betraf einen Zwischenentscheid für die Bewilligung einer (selbständigen) Parkierungsanlage mit Off-Airport-Parkplätzen nach kommunalem bzw. kantonalem Recht. Das kantonale Verwaltungsgericht hatte die Zonenkonformität jener Anlage bejaht, was die Standortgemeinde in erster Linie als Verletzung ihrer Autonomie rügte. Das Bundesgericht verwarf diese Rüge (a.a.O., E. 5.3). Weiter stand die Tragweite von Art. 8 i.V.m. Art. 11 f. USG zur Diskussion. Ein kantonaler Entscheid zu Bestand und Umfang der UVP-Pflicht für jene Parkierungsanlage lag nicht vor; das Bundesgericht hatte sich dazu inhaltlich nicht zu äussern (vgl. a.a.O., E. 7.2). Immerhin erwog das Bundesgericht, es sei eine Gesamtbetrachtung der Parkierungsanlagen für Flughafenbenützer in der Region geboten, um zu verhindern, dass die

emissionsbegrenzenden Massnahmen auf dem Flughafenareal durch Off-Airport-Parkplätze mit Valet-Service unterlaufen werden. Dabei wies es auf den SIL und den kantonalen Richtplan hin. Diese Vorgaben könnten jedoch dem damaligen Baugesuchsteller nicht unmittelbar entgegengehalten werden, sondern müssten von den Gemeinden zuerst in ihrer Bau- und Nutzungsordnung bzw. ihren Parkierungsreglementen umgesetzt werden (a.a.O., E. 7.4).

4.6. Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt sich somit nicht ableiten, dass Off-Airport-Parkplätze von vornherein aus einer UVP für Flughafenanlagen auszunehmen sind. Zwar wird der Kreis der von der UVP-Pflicht erfassten Anlagen in der oben bei E. 3.4 wiedergegebenen Rechtsprechung vereinfacht als "Gesamtanlage" bezeichnet. Dieser zuletzt genannte Begriff lässt sich aber nicht mit der Flughafeninfrastruktur im Sinne von Art. 37 und Art. 37m LFG gleichsetzen. Die Wendung in Art. 2 lit. e VIL, wonach Flughafenanlagen "örtlich und funktionell" zum Flughafen gehören, ist nicht deckungsgleich mit dem räumlichen und funktionalen Zusammenhang im Rahmen einer emissionsbezogenen Gesamtbetrachtung gemäss Art. 8 i.V.m. Art. 10a USG. Die Gesamtbetrachtung ist auch nicht auf den Flughafenperimeter begrenzt, sondern geht unter Umständen darüber hinaus. Ebenso wenig steht die unterschiedliche Zuständigkeit von Bund (für Flughafenanlagen) sowie von Kanton und Gemeinde (für Off-Airport-Parkplätze) einer übergreifenden UVP entgegen.

5.
Die Off-Airport-Parkplätze bilden einen heterogenen Kreis von Parkierungsanlagen im Umfeld des Flughafens, wie sich den Darlegungen der Beschwerdegegnerin entnehmen lässt (vgl. oben E. 4.3). Im Hinblick auf die Frage, inwieweit die Emissionen des motorisierten Individualverkehrs bei diesen Parkierungsanlagen dem Flughafen zurechenbar sind, ist eine differenzierte Sichtweise im Sinne der folgenden Überlegungen geboten.

5.1. Die Beschwerdegegnerin hat vor Bundesgericht bestätigt, dass sie vertraglich gewissen Drittunternehmen Umschlag-Parkplätze und Schalter am Flughafen zur Verfügung stellt. Damit wird es Flugpassagieren im Ergebnis möglich, mit ihrem Auto auf einen Parkplatz der Beschwerdegegnerin zu fahren, es dort abzugeben und wieder abzuholen, aber es im Ergebnis dennoch auf einem Off-Airport-Parkplatz abstellen zu lassen. Angestellte des Drittunternehmens überführen das Fahrzeug. Dieser Vorgang wird als Valet-Parking bezeichnet (vgl. dazu ARNOLD MARTI, in: ZBl 119/2018 S. 498). Dabei gehen die Fahrten des Off-Airport-Parkplatzes regelmässig vom Flughafengelände aus und erfolgen durch ein Zusammenwirken von Kunden und Parkierungsunternehmen. Im Unterschied dazu ging es beim Urteil 1C 381/ 2012 vom 4. Juni 2013 (vgl. oben E. 3.5) mit dem Möbelhaus und dem separaten Warenlager um Anlagen, bei denen die Fahrten weniger eng miteinander verbunden sind.
Bei Drittunternehmen mit eigener Infrastruktur am Flughafen, wie Umschlag-Parkplätze und Schalter, ist ein enger räumlicher und funktionaler Zusammenhang zum Betrieb des Flughafens gegeben. Insoweit kommt es nicht auf die Distanz der Parkierungsanlagen zum Flughafen an, weil das Unternehmen die Kundenfahrzeuge unabhängig davon dort abstellt. Aus Sicht der Kunden besteht eine erhebliche gemeinsame Organisation zwischen der Beschwerdegegnerin und derartigen Unternehmen. Die Kunden bzw. der motorisierte Individualverkehr profitieren dabei von den Vorgaben der WEKO, wonach die Beschwerdegegnerin diese Art von Parkierung zulässt (vgl. dazu die Verfügung der WEKO vom 18. September 2006, in: RPW 2006/4 S. 625 ff.). Die Emissionsbegrenzung beim motorisierten Individualverkehr im Zusammenhang mit dem Flughafen darf nicht durch den vorgeschriebenen marktwirtschaftlichen Wettbewerb beim diesbezüglichen Parkplatzangebot unterlaufen werden. Insoweit verhält es sich anders als bei behördlichen Auflagen des Planungs- und Umweltrechts, weil letztere viel weniger stark in den Betrieb und die Organisation der einzelnen Anlagen eingreifen. Hingegen geht es zu weit, wenn das BAFU im vorliegenden Zusammenhang eine Kooperation im Sinne einer
gemeinsamen Steuerung verlangt. Aus diesen Gründen ist insoweit von der Fachmeinung des BAFU über den Umfang der UVP-Pflicht abzuweichen. Eine Zusammenarbeit der beschriebenen Art genügt somit insbesondere für das Vorliegen eines funktionalen Zusammenhangs im Sinne von Art. 8 USG.
Im Ergebnis sind Off-Airport-Parkplätze von Drittunternehmen mit eigener Infrastruktur am Flughafen daher auch bei einer UVP für Flughafenanlagen zu berücksichtigen.

5.2. Anders zu beurteilen sind Drittunternehmen, bei denen die Flugpassagiere direkt zu deren Off-Airport-Parkplätzen fahren und von dort aus - beispielsweise mit Sammeltransporten - im Sinne eines Park-and-ride-Systems an den Flughafen gelangen. Die Beschwerdegegnerin unterhält nach ihren Angaben mit einigen solchen Drittunternehmen eine vertragliche Zusammenarbeit für die Vorfahrten der Shuttle-Busse am Flughafen. Zwar ist bei derartigen Parkierungsanlagen ein gewisser funktionaler

Zusammenhang zum Flughafen gegeben. Es ist deshalb sachgerecht, dass raumplanerisch auch in dieser Hinsicht eine Gesamtbetrachtung angestellt wird (vgl. Urteil 1C 290/2017 vom 15. Januar 2018 E. 7.4). Diesem Zweck dienen die verkehrsplanerischen Instrumente des SIL und des kantonalen Richtplans (vgl. dazu auch unten E. 6 und 7). Bei derartigen Parkplätzen von Drittunternehmen fehlt allerdings ein genügend enger räumlicher und funktionaler Zusammenhang für die Pflicht zum projektbezogenen Einbezug in eine UVP für die Flughafenanlage. Die Drittunternehmen, welche derartige Parkierungsanlagen betreiben, wirken organisatorisch und betrieblich nur in untergeordnetem Umfang mit der Beschwerdegegnerin zusammen, so dass insoweit das Vorliegen einer Gesamtanlage zu verneinen ist. Der Vorinstanz ist weiter beizupflichten, dass derartige Off-Airport-Parkplätze baurechtlich als selbständige oder unselbständige Anlagen ausgestaltet und auch zeitlichen Schwankungen bei der Nutzung unterworfen sein können. Insoweit ist ebenfalls aus praktischen Gründen von einem Einbezug in die UVP der Flughafenanlagen abzusehen.

5.3. Beizufügen ist, dass aus der vorstehenden Abgrenzung bezüglich Off-Airport-Parkplätzen von Drittunternehmen keine Rückschlüsse auf die Rechtsnatur von Parkierungsanlagen der Beschwerdegegnerin zu ziehen sind. Letztere verfügt im weiträumigen Flughafenperimeter über ein sehr grosses Parkplatzangebot an verschiedenen Lagen mit teilweise unterschiedlicher Zielsetzung. Sie kann die einzelnen Parkierungsanlagen in zweckmässiger Weise auf die Bedürfnisse des Flugbetriebs und die übrigen Nutzungen am Flughafen ausrichten. Der Umstand, dass ein Parkhaus von ihr für Flugpassagiere in einiger Entfernung vom Flughafen liegt und die Kunden dort auf ein anderes Verkehrsmittel für den Transport an den Flughafen umsteigen müssen, steht demzufolge einer Qualifizierung als Bestandteil der Flughafenanlagen im Sinne von Art. 37 Abs. 1 LFG nicht entgegen. Um einen solchen Fall geht es auch beim Projekt P10. Dieses stellt ein peripheres Parkhaus am Rand des Flughafenperimeters dar. Gemäss der Plangenehmigung vom 31. März 2017 ist vorgesehen, dass die Kunden, die dort parkieren, mit der Glattalbahn, den Buslinien der Verkehrsbetriebe Glattal oder ausserhalb ihrer Betriebszeiten mit einem Shuttle-Bus den Flughafen erreichen.

6.
Die Vorinstanz ist unabhängig von der Pflicht zum Einbezug von Off-Airport-Parkplätzen in die UVP der Flughafenanlage auf die im SIL-Objektblatt (vgl. oben E. 4.1) enthaltenen Kriterien, wie Fahrtenaufkommen, Parkplatzbedarf und Modalsplitziel eingegangen. Weiter hat sie an die Vorgaben des Richtplans des Kantons Zürich zu den Off-Airport-Parkplätzen erinnert (vgl. dazu 1C 290/2017 vom 15. Januar 2018 E. 5.2 und 7.4, in: ZBl 119/2018 S. 490). Nach der Vorinstanz vermag der Beschwerdeführer aus diesen Massnahmen nichts für seinen Standpunkt abzuleiten.
Es ist jedoch zu beachten, dass der mit dem Modalsplitziel verknüpfte Parkplatzbedarf des Flughafens als sachplanerische Grundlage (vgl. Art. 37 Abs. 5 LFG und Art. 27d Abs. 1 lit. a VIL) auch eine Voraussetzung für die umstrittene Plangenehmigung bildet. Diese landverkehrsseitige Anforderung tritt zum Kriterium der Flugverkehrsentwicklung (vgl. dazu oben E. 2.3) hinzu. Der Beschwerdeführer bestreitet, dass die Voraussetzungen für den Parkplatzbedarf im Sinne des Modalsplitziels beim Projekt P10 erfüllt sind. Einen solchen Einwand hatte er bereits in der Einsprache an das UVEK erhoben. Darauf muss an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, denn die Plangenehmigung für das Projekt P10 bedarf im Hinblick auf die erforderliche Gesamtbetrachtung für einen Teil der Off-Airport-Parkplätze bei der UVP (vgl. oben E. 5.1) ohnehin einer Überprüfung (vgl. dazu unten E. 8).

7.
Ausserdem rügt der Beschwerdeführer eine Missachtung von Art. 25a RPG und fordert gestützt darauf eine gesamtheitliche Betrachtung bezüglich aller Off-Airport-Parkplätze. Das Projekt P10 bedarf einer Plangenehmigung des Bundes, während Off-Airport-Parkplätze nach kantonalem Recht bewilligt werden. Art. 25a RPG ist auf Bauvorhaben, die der Bewilligungshoheit des Bundes unterstehen, nicht anwendbar (vgl. Urteil 1C 544/2008 vom 27. August 2009 E. 5.2). Diese Bestimmung kann dem Beschwerdeführer somit nicht zu einem Einbezug aller Off-Airport-Parkplätze bei der umstrittenen Plangenehmigung verhelfen.
Die Koordination wird im Rahmen der Plangenehmigung gewährleistet, indem das kantonale Recht zu berücksichtigen ist (vgl. Art. 37 Abs. 4 LFG und Art. 27d Abs. 2 VIL). Ausserdem wird durch das Erfordernis der Sachplanung (die auf einem umfassenden Koordinationsprozess beruht) sichergestellt, dass die nach Raumplanungsrecht gebotene Abstimmung mit der Richt- und Raumplanung der betroffenen Kantone erfolgt (vgl. BGE 137 II 58 E. 3.3 S. 70). Die (nur behördenverbindlichen) Sachplanfestsetzungen können von Privaten in Verfahren über die Bewilligung von Projekten, die sich auf den Sachplan stützen, vorfrageweise infrage gestellt werden (vgl. BGE 139 II 499 E. 4.1 S. 508 f. mit Hinweis). Der SIL als Sachplan im Sinne von Art. 13 RPG

(vgl. Art. 2 lit. g VIL) enthält Festsetzungen zum Parkplatzangebot als Bestandteil des landseitigen Verkehrsanschlusses des Flughafens (vgl. oben E. 4.1). Die Vorinstanz hat dargelegt, dass das im SIL vorgesehene Modalsplitziel auch für die Off-Airport-Parkplätze gilt. Aufgrund der Rügen des Beschwerdeführers vor Bundesgericht ist keine Rechtsverletzung der Vorinstanz betreffend die Koordinationsgrundsätze in dieser Hinsicht erkennbar.

8.
Zusammengefasst erweisen sich die Rügen des Beschwerdeführers teilweise als begründet. Die Vorinstanz hat Bundesrecht verletzt, soweit sie keine Pflicht zum Einbezug der Off-Airport-Parkplätze von Unternehmen, denen die Beschwerdegegnerin eigene Infrastruktur auf dem Flughafenareal (wie Umschlag-Parkplätze und Schalter) zur Verfügung stellt, in die UVP des Projekts P10 bejaht hat (vgl. oben E. 5.1). Im Hinblick auf die übrigen Off-Airport-Parkplätze von Drittunternehmen ist hingegen ein Einbezug in die fragliche UVP nicht geboten (vgl. oben E. 5.2).
Die umstrittene Plangenehmigung vom 31. März 2017 stützt sich im Hinblick auf die UVP über die Auswirkungen in Bezug auf Verkehrslärm und Luftreinhaltung (Betriebsphase) auf die Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 (vgl. oben E. 2.3). Es ist nicht erstellt, inwiefern Off-Airport-Parkplätze von Drittunternehmen mit eigener Infrastruktur am Flughafen damals in der UVP berücksichtigt wurden. Darauf kommt es aber nicht entscheidend an. Die umstrittene Plangenehmigung weist in sachverhaltlicher Hinsicht mindestens den Mangel auf, dass die seitherige Entwicklung bei derartigen Off-Airport-Parkplätzen nicht in der UVP berücksichtigt worden ist. Insoweit dringt auch die diesbezügliche Sachverhaltsrüge des Beschwerdeführers durch. Die Plangenehmigung vom 31. März 2017 ist in dieser Hinsicht mangelhaft. Es ist gerechtfertigt, die Angelegenheit zur Ergänzung des Sachverhalts und Neubeurteilung an das UVEK zurückzuweisen (Art. 107 Abs. 2 BGG). In diesem Rahmen wird das UVEK auch die Aktualität der bisher erfolgten UVP und den Parkplatzbedarf als sachplanerische Anforderung an das Projekt P10 (vgl. oben E. 6) zu überprüfen haben.

9.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Das angefochtene Urteil der Vorinstanz und die zugrunde liegende Plangenehmigung sind aufzuheben und die Sache ist zu ergänzender Abklärung und neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an das UVEK zurückzuweisen. Die Vorinstanz wird über die Kostenliquidation in ihrem Verfahren neu zu befinden haben.
Der Beschwerdeführer ist mit seiner Rüge, wonach alle Off-Airport-Parkplätze in die UVP beim Projekt P10 der Beschwerdegegnerin einzubeziehen sind, wie dargelegt, nur teilweise erfolgreich. Dennoch führt seine Beschwerde zu einer Rückweisung zu erneutem Entscheid mit offenem Ausgang. Dies gilt praxisgemäss als Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (vgl. BGE 141 V 281 E. 11.1 S. 312 mit Hinweisen).
Die Beschwerdegegnerin nimmt als Betreiberin des Flughafens Zürich öffentliche Aufgaben wahr und ist daher gemäss der Rechtsprechung grundsätzlich weder kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 4 BGG) noch entschädigungsberechtigt (Art. 68 Abs. 3 BGG; vgl. dazu BGE 137 II 58 E. 14.2.2 S. 118; Urteil 1C 126/2015 vom 5. November 2015 E. 8). Die vorliegende Plangenehmigung hängt mit dem Flugbetrieb zusammen und betrifft den amtlichen Wirkungskreis der Beschwerdegegnerin. Ihr sind folglich trotz des Unterliegens keine Gerichtskosten aufzuerlegen. Sie hat dem Beschwerdeführer jedoch eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 24. Mai 2018 und die Plangenehmigung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 31. März 2017 werden aufgehoben.
In der Sache wird die Angelegenheit an das UVEK zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen. Zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens wird die Angelegenheit an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Oktober 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Kessler Coendet