Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-383/2017

Urteil vom 12. Dezember 2017

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann, Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

Politische Gemeinde Neerach,
Binzmühlestrasse 14, 8173 Neerach,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Heinrich Ueberwasser,
Moosweg 70, 4125 Riehen,
Beschwerdeführerin,

gegen

Flughafen Zürich AG,
Rechtsdienst, Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

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

Gegenstand

Schallschutzprogramm 2015.

Sachverhalt:

A.
Das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL legte mit Verfügung vom 27. Januar 2015 (abrufbar unter: < https://www.bazl.admin.ch/flughafen-zuerich >, > "Verfügungen" > "2015", abgerufen am 07.12.2017) gestützt auf die Berechnungen gemäss Bericht Nr. 461'852 der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa) vom 11. Januar 2013 (nachfolgend: Empa-Bericht; abrufbar unter: < https://www.bazl.admin.ch/flughafen-zuerich >, > "Lärmmonitoring", abgerufen am 07.12.2017) die zulässigen Lärmimmissionen gemäss Art. 37a der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) für den Flughafen Zürich fest. Aufgrund der gleichzeitig gewährten Sanierungserleichterungen zugunsten der Flughafen Zürich AG wurde diese verpflichtet, dem BAZL bis zum 30. Juni 2015 ein Schallschutzprogramm zur Genehmigung einzureichen, das alle Gebiete umfasst, in denen die Immissionsgrenzwerte gemäss LSV überschritten sind. Dies tat die Flughafen Zürich AG am 22. Juni 2015 in Form des Schallschutzprogramms 2015. Dieses bestimmt für den mit Verfügung vom 27. Januar 2015 aufgrund der im Empa-Bericht ausgewiesenen Lärmbelastungskurven rechtskräftig festgelegten Perimeter, welche Massnahmen zum Schallschutz getroffen werden sollen. Es enthält dazu einen Vorgehens- und Zeitplan.

Gegen das Schallschutzprogramm 2015 erhoben einzelne Gemeinden, ein Schutzverband und verschiedene Privatpersonen Einsprache, darunter die politische Gemeinde Neerach. Das BAZL genehmigte das Schallschutzprogramm 2015 mit Verfügung vom 6. Dezember 2016 (abrufbar unter: < https://www.bazl.admin.ch/flughafen-zuerich >, > "Verfügungen" > "2016", abgerufen am 07.12.2017) unter Vorbehalt gewisser Anforderungen und mit Auflagen. In Dispositiv-Ziff. 3.1 verfügte das BAZL als Auflage zuhanden der Flughafen Zürich AG, diese habe das Schallschutzprogramm nach Abschluss des Genehmigungs- und eines allfälligen Beschwerdeverfahrens zum Betriebsreglement 2014 an den dannzumal festgelegten Perimeter der zulässigen Lärmimmissionen anzupassen.

B.
Mit Eingabe vom 18. Januar 2017 erhebt die politische Gemeinde Neerach (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung des BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) vom 6. Dezember 2016 Beschwerde beim Bundesver-

waltungsgericht und beantragt deren Aufhebung, eventualiter die Rückweisung an die Vorinstanz. Subeventualiter sei die angefochtene Verfügung mit folgenden Ergänzungen zu versehen:

1.1. Die Neeracher Dorfteile "Rigi", "Zelgli", "Häldeli", "Tuttli" und "Grund" seien parzellenscharf in den Schallschutz-Perimeter aufzunehmen.

Eventualiter seien einzelne Teile davon in den Perimeter aufzunehmen, namentlich die von (vorzeitig) abdrehenden Flugzeugen erfassten Dorfteile, der im ansteigenden Gelände liegende Dorfteil, jeweils ganze Strassenzüge und Häusergruppen, soweit diese in der angefochtenen Verfügung bereits teilweise im Perimeter einbezogen sind.

1.2. Die Auflage in Dispositiv-Ziffer 3.1 der Verfügung sei wie folgt zu ergänzen: "Dabei ist den Bedürfnissen der betroffenen Gemeinden im Hinblick auf eine Totalrevision der Nutzungsplanung (Bau- und Zonenordnung) Rechnung zu tragen".

C.
Die Flughafen Zürich AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) beantragt mit Beschwerdeantwort vom 27. Februar 2017 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf überhaupt eingetreten werden könne.

D.
Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 6. März 2017 Nichteintreten auf die Beschwerde. Eventualiter sei sie abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde.

E.
Die Beschwerdeführerin hält in ihren Schlussbemerkungen vom 21. April 2017 an ihrem Rechtsbegehren fest und stellt weitere (prozessuale) Anträge. Sie ersucht namentlich um Sistierung des Verfahrens zur Durchführung einer gütlichen Einigung im Sinne von Art. 33b des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021). Für den Fall des Scheiterns einer gütlichen Einigung beantragt sie die Durchführung eines Augenscheins, verschiedene Auskünfte von der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz sowie den Einbezug des Kantons Zürich ins Verfahren.

F.
Mit Stellungnahme vom 3. Mai 2017 beantragt die Vorinstanz Nichteintreten auf das Gesuch der Beschwerdeführerin auf Durchführung eines Verfahrens zur gütlichen Einigung, eventualiter dessen Abweisung.

Die Beschwerdegegnerin schliesst mit vom gleichen Tag datierender Eingabe auf Abweisung der ergänzenden prozessualen Begehren der Beschwerdeführerin, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne.

G.
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.
Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG).

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.

2.1 Streitgegenstand der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege und damit des Beschwerdeverfahrens ist grundsätzlich einzig das Rechtsverhältnis, das Gegenstand des angefochtenen Entscheides bildet oder bei richtiger Rechtsanwendung hätte bilden sollen, soweit es nach Massgabe der Beschwerdebegehren im Streit liegt. Der Entscheid der unteren Instanz (Anfechtungsobjekt) bildet somit den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt: Gegenstände, über welche die vorinstanzliche Behörde nicht entschieden hat und nicht zu entscheiden hatte, darf die Beschwerdeinstanz grundsätzlich nicht beurteilen, da sie ansonsten in die funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz eingreifen würde. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-7166/2016 vom 7. November 2017 E. 1.3 m.H.).

2.2 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist einzig das Schallschutzprogramm 2015, also die umweltschutzrechtliche Verpflichtung zur Ergreifung von Schallschutzmassnahmen innerhalb des mit Verfügung vom 27. Januar 2015 festgelegten Perimeters. Nicht Streitgegenstand sind dagegen die aufgrund des Empa-Berichts festgelegten zulässigen Fluglärmimmissionen sowie die im Empa-Bericht ausgewiesenen Lärmbelastungskurven. Darüber hat die Vorinstanz mit Verfügung vom 27. Januar 2015 für den Betrieb unter dem derzeit geltenden Betriebsreglement 2011 rechtskräftig entschieden (nach dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens betreffend die Betriebsreglementsänderung 2014 wird die Beschwerdegegnerin das Schallschutzprogramm an den dannzumal festgelegten Perimeter der zulässigen Lärmimmissionen anzupassen haben; vgl. dazu vorstehend Bst. A a.E.). Dieser Entscheid wurde im Bundesblatt publiziert (BBl 2015 1713 f.; vgl. Art. 36 Bst. c VwVG und dazu Urteil des BVGer A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 3.2). Die Beschwerdeführerin macht denn auch nicht geltend, diese Verfügung sei ihr nicht ordnungsgemäss und rechtmässig eröffnet worden.

Auf das Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin, gewisse Neeracher Dorfteile in den Schallschutzperimeter aufzunehmen, ist deshalb ebenso wenig einzutreten wie auf die Anträge im Zusammenhang mit der Raumplanung und einer allfälligen Totalrevision der örtlichen Nutzungsplanung (Bau- und Zonenordnung). Dasselbe gilt ferner insoweit, als die Beschwerdeführerin damit verbunden Informationsbegehren gegenüber der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin stellt.

3.

3.1 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen 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).

Die Beschwerdelegitimation ist wegen des im Verwaltungsbeschwerdeverfahren geltenden Untersuchungsgrundsatzes von Amtes wegen zu prüfen (Art. 12 VwVG); die beschwerdeführende Person ist jedoch grundsätzlich zur Mitwirkung verpflichtet (vgl. Art. 13 Abs. 1 und Art. 52 VwVG). Es trifft sie die Obliegenheit, ihre Beschwerdeberechtigung – soweit diese nicht offensichtlich gegeben ist – substanziiert darzulegen, das heisst eingehend zu erörtern bzw. zu begründen. Andernfalls ist auf die Beschwerde nicht

einzutreten (Urteil des BVGer A-385/2017 vom 21. August 2017 E. 1.2; vgl. ferner statt vieler Urteil des Bundesgerichts 8C_832/2016 vom 12. Oktober 2017 E. 4.1.2; je m.w.H.).

3.2 Die Beschwerdeführerin hat sich als Einsprecherin am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt. Im Übrigen wird ihre Beschwerdelegitimation von der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz angezweifelt bzw. bestritten.

Die Beschwerdeführerin bringt zu ihrer Beschwerdeberechtigung vor, sie nehme hoheitliche kommunale Aufgaben im Zusammenhang mit planerischen Themen wahr, auch im Zusammenhang mit der eingereichten Einsprache vom 14. November 2014 zum Gesuch um Genehmigung einer Änderung des Betriebsreglements des Flughafens Zürichs. Ebenso sei sie für die spätere Totalrevision der Bau- und Zonenordnung auf eine Klärung wichtiger Fragen wie jener des Schallschutzprogramms angewiesen. Sie vertrete überdies wichtige raumplanungs- und umweltrechtliche Interessen und Anliegen ihrer Bevölkerung.

3.3 Die Rechtsprechung lässt Gemeinden, die im Umkreis eines Flugplatzes bzw. unter den jeweiligen Flugschneisen liegen, zur Beschwerdeführung zu, soweit sie als Grundeigentümerinnen gleich oder ähnlich wie Private immissionsbelastet sind, durch die Lärmeinwirkungen in hoheitlichen Befugnissen betroffen werden oder wenn es ihnen um spezifische öffentliche Anliegen geht, etwa den Schutz der Einwohner vor Immissionen (statt vieler Urteile des BVGer A-709/2016 vom 23. November 2017 E. 1.2.1 und A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 1.2.4, je m.w.H.).

Im vorliegenden Fall ist einzig das mit der angefochtenen Verfügung unter Auflagen genehmigte Schallschutzprogramm 2015 Streitgegenstand. Bestandteil sind die damit verbundenen Schallschutzmassnahmen – namentlich der Einbau von Schallschutzfenstern, die Ausrüstung der Schlafzimmer mit Lüftern ohne Wärmerückgewinnung bzw. alternativ mit einem Fensterschliessmechanismus und die Kostenbeteiligung bei der Sanierung von schalltechnisch ungenügenden Dächern und Fassaden –, verbunden mit einem Vorgehens- und Zeitplan. Dabei handelt es sich weder um durch die Beschwerdeführerin zu vertretende spezifische öffentliche Anliegen noch ist sie in hoheitlichen Befugnissen tangiert. Es sind vielmehr die einzelnen Grundeigentümer und Anwohner im Schallschutzperimeter, die besonders berührt sind und allenfalls ein schutzwürdiges Interesse an einer Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verfügung haben und dieses mit deren

Anfechtung hätten geltend machen können und müssen. Wie es sich diesbezüglich mit den von der Beschwerdeführerin vorgebrachten raumplanungs- und umweltrechtlichen Interessen verhält, ist irrelevant, da sie nicht Streitgegenstand sind (vgl. vorstehend E. 2). Dasselbe gilt für das Verfahren betreffend das Gesuch der Beschwerdegegnerin für die Betriebsreglementsänderung 2014. Dass die Beschwerdeführerin schliesslich auch nicht als Grundeigentümerin gleich oder ähnlich wie Private vom Schallschutzprogramm 2015 betroffen ist, räumt sie in ihren Rechtsschriften selbst ausdrücklich ein. Die Beschwerdeführerin ist daher nicht zur Beschwerde legitimiert und auf diese somit auch innerhalb des Streitgegenstandes nicht einzutreten.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem von der Beschwerdeführerin angeführten Urteil A-391/2014 vom 14. Oktober 2015. Das Bundesverwaltungsgericht hat dort die Frage, ob die aufseiten der Beschwerdeführenden beteiligten Gemeinden zur Beschwerde berechtigt sind, explizit offengelassen. Dies mit der Begründung, dass unter den Beschwerdeführenden mehrheitlich Bewohner oder Grundeigentümer des vom dort zu beurteilenden Schallschutzprogramm betroffenen Gebietes seien, die jedenfalls zur Beschwerde legitimiert seien, und es bei gemeinsam erhobenen Beschwerden praxisgemäss ausreiche, wenn zumindest ein Beteiligter legitimiert sei (E. 1.2).

4.
Auf die Beschwerde ist demnach nicht einzutreten. Nicht näher eingegangen werden muss unter diesen Umständen auf die prozessualen Anträge der Beschwerdeführerin. Immerhin ist anzumerken, dass das Sistierungsgesuch bereits deshalb abzuweisen gewesen wäre, weil die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz sich gegen eine gütliche Einigung ausgesprochen haben (vgl. Art. 33b Abs. 1 VwVG; KARINE SIEGWART, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG Praxiskommentar, 2. Aufl. 2016, Art. 33b N 35).

5.

5.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und un-

terliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie mache keine vermögensrechtlichen Interessen geltend, sie handle in ihrer allgemeinen Schutzpflicht und wolle ihre Einwohner vor Fluglärm schützen und ihnen Nachtruhe verschaffen. Tatsächlich geht es im vorliegenden Verfahren aber nicht um eine direkte Verminderung von Fluglärmemissionen bzw. -immissionen, sondern um Schallschutzmassnahmen an den vom Fluglärm betroffenen Gebäuden bzw. die entsprechende Kostenbeteiligung der Beschwerdegegnerin. Die Beschwerdeführerin verfolgt daher – zumindest mit ihrem Begehren, den Perimeter für das Schallschutzprogramm 2015 auszudehnen – letztlich wirtschaftliche Interessen (der Grundeigentümer und Anwohner), weshalb eine vermögensrechtliche Streitigkeit vorliegt (vgl. BGE 139 II 404 E. 12.1; Urteil des BVGer A-391/2014 vom 14. Oktober 2015 E. 11.1 f.; je m.w.H.) und die Beschwerdeführerin kostenpflichtig ist. Die auf Fr. 1'000.– festzusetzenden Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) sind demnach ausgangsgemäss der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 4'000.– ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

5.2 Eine Parteientschädigung ist trotz ihres Obsiegens weder der durch ihren internen Rechtsdienst vertretenen Beschwerdegegnerin (vgl. Art. 9 Abs. 2 VGKE) noch der Vorinstanz (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE) zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'000.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 4'000.– wird der Beschwerde-

führerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Sie hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu einen Einzahlungsschein zuzustellen oder eine Kontoverbindung mitzuteilen.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 361.21-LSZH/00062/00004/nua; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christoph Bandli	Oliver Herrmann

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 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift 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: