Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-2835/2017

Urteil vom 24. Mai 2018

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richter Jürg Steiger, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

Verkehrs-Club der Schweiz VCS,
Aarbergergasse 61, Postfach 8676, 3001 Bern,
vertreten durch VCS-Sektion Zürich,
Zypressenstrasse 76, Postfach 820, 8040 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Ursula Ramseier,
Anwaltsbüro Martin Pestalozzi, Seefeldstrasse 9a, 8630 Rüti,
Beschwerdeführer,

gegen

Flughafen Zürich AG,
Rechtsdienst, Postfach, 8058 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Roland Gfeller
und Rechtsanwältin Nora Michel,
GFELLER BUDLIGER KUNZ,
Florastrasse 44, Postfach 1709, 8032 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK,
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Plangenehmigung Parkhaus P10 Oberhau Flughafen Zürich.

Sachverhalt:

A.
Im November 2010 stellte die Flughafen Zürich AG Plangenehmigungsgesuche für vier Teilprojekte zum Ausbau der Parkierungsanlagen am Flughafen Zürich, wovon eines den Neubau eines Parkhauses "P64" mit 3'041 zusätzlichen Parkplätzen im Gebiet Unterhau/Rohrholz, wo die bestehenden Parkplätze P64/P65 liegen, betraf (vgl. BBl 2010 7794). Bezüglich der vier Teilprojekte wurde ein gemeinsames ordentliches Plangenehmigungsverfahren nach Art. 37 des Luftfahrtgesetzes (LFG, SR 748.0) mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt. Der vom 1. September 2010 datierende Umweltverträglichkeitsbericht umfasst wegen der örtlichen Nähe und der Gleichzeitigkeit der geplanten Umsetzung zudem das sich derzeit in der Realisierungsphase befindende Projekt "The Circle at Zürich Airport".

Mit rechtskräftiger Plangenehmigungsverfügung vom 30. Juli 2012 betreffend den Ausbau von Parkierungsanlagen, darunter das Parkhaus "P64", entschied das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, das Parkplatz-Bewirtschaftungskontingent am Flughafen Zürich werde um weitere 3'041 Parkplätze erhöht, wenn die Plangenehmigung für den Neubau des Parkhauses "P64" erteilt werden könne (Bst. G, Dispositiv-Ziff. I/1.2 S. 163). Diesbezüglich verfügte das UVEK, die Flughafen Zürich AG habe ein vollständiges Plangenehmigungsgesuch einzureichen und dabei einen alternativen Standort im Gebiet Oberhau umfassend zu prüfen. Sodann sei eine Ergänzung des Umweltverträglichkeitsberichts von 2010 vorzulegen, wobei die Auswirkungen in Bezug auf Verkehrslärm und Luftreinhaltung (Betriebsphase) als beurteilt gelten würden (Bst. G, Dispositiv-Ziff. IV S. 181). Dazu hatte das UVEK zuvor erwogen, das Parkhaus "P64" sei grundsätzlich genehmigungsfähig. Für die Beurteilung des konkreten Bauvorhabens – zum damaligen Zeitpunkt lag noch kein Ausführungsprojekt vor – fehlten jedoch noch wesentliche Unterlagen. Das Verfahren sei daher bis zur Einreichung des überarbeiteten und komplettierten Dossiers zu sistieren (Bst. C, Ziff. 4.3 S. 123).

B.
Am 20. Oktober 2015 reichte die Flughafen Zürich AG das Plangenehmigungsgesuch zum Projekt Parkhaus "P10" im Gebiet Oberhau mit 3'041 Parkplätzen ein, das an die Stelle des ursprünglich im Gebiet Unterhau/Rohrholz geplanten Vorhabens Parkhaus "P64" getreten war.

Während der öffentlichen Auflage des Plangenehmigungsgesuchs gingen verschiedene Einsprachen gegen das Projekt ein, namentlich vom Verkehrs-Club der Schweiz VCS.

C.
Am 31. März 2017 erteilte das UVEK die Plangenehmigung betreffend den Bau des Parkhauses P10 am Standort Oberhau mit 3'041 Parkplätzen inkl. Erschliessung und Anschluss des Parkhauses sowie Anpassung des Knotens Birchstrasse mit diversen Auflagen. Entgegenstehende Anträge aus Einsprachen und Stellungnahmen wies das UVEK ab.

D.
Mit Eingabe vom 18. Mai 2017 erhebt der VCS (nachfolgend: Beschwerdeführer) gegen diese Plangenehmigungsverfügung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt deren Aufhebung und die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Vervollständigung des rechtserheblichen Sachverhalts, insbesondere zur Erhebung der Anzahl sämtlicher aktuell bestehender, dem Flughafenbetrieb dienenden Parkplätze, und zu anschliessendem neuem Entscheid. Eventualiter sei der rechtserhebliche Sachverhalt im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zu vervollständigen und nach Gewährung des rechtlichen Gehörs unter Berücksichtigung der neuen Erkenntnisse zu entscheiden.

E.
Die Vorinstanz, vertreten durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, beantragt mit Vernehmlassung vom 10. Juli 2017, auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sie abzuweisen. Für den Fall eines Eintretens auf die Beschwerde beantragt die Vorinstanz in prozessualer Hinsicht die Vereinigung des Verfahrens mit dem ebenfalls vor Bundesverwaltungsgericht hängigen Verfahren A-2753/2017 betreffend dieselbe Plangenehmigungsverfügung.

F.
Die Flughafen Zürich AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) beantragt mit Beschwerdeantwort vom 1. September 2017 die Abweisung der Beschwerde.

G.
Der Beschwerdeführer hält mit Replik vom 26. Oktober 2017 an seinem Rechtsbegehren fest.

H.
Die Dupliken von Beschwerdegegnerin und Vorinstanz datieren vom 10. bzw. 24. Januar 2018.

I.
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 Bei der angefochtenen Plangenehmigung handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), 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).

1.2 Nach Ansicht der Vorinstanz ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, da über die Rügen des Beschwerdeführers, die sich auf die Bedarfsberechnung und das Verhältnis zwischen Flughafen-Parkplätzen und sogenannten Off-Airport-Parkplätzen bezögen, bereits mit Plangenehmigungsverfügung vom 30. Juli 2012 rechtskräftig entschieden worden sei. Die Art und Weise, in der die jeweiligen Parkplatzangebote und -kontingente zu erheben und in die Modalsplit-Berechnung einzubeziehen seien, sowie die Bestimmung des zusätzlichen Parkplatzbedarfs seien in der erwähnten Verfügung abschliessend behandelt worden.

1.2.1 Eine abgeurteilte Sache (res iudicata) liegt vor, wenn der streitige Anspruch mit einem schon rechtskräftig beurteilten identisch ist. Dies trifft zu, falls der Anspruch der entscheidenden Instanz aus demselben Rechtsgrund und gestützt auf denselben Sachverhalt erneut zur Beurteilung unterbreitet wird und sich wieder die gleichen Parteien gegenüberstehen. Bei der Prüfung der Identität der Begehren ist nicht ihr Wortlaut, sondern ihr

Inhalt massgebend. Die materielle Rechtskraft eines früheren Entscheides bedeutet grundsätzlich nur eine Bindung an das Dispositiv (zum Ganzen statt vieler Urteil des Bundesgerichts [BGer] 8C_502/2017 vom 30. November 2017 E. 4.2 m.w.H., zur Publikation vorgesehen).

1.2.2 Die Vorinstanz entschied im Dispositiv der Verfügung vom 30. Juli 2012 betreffend das Parkhaus "P64" (heute P10) rechtskräftig über die Erhöhung von 3'041 Parkplätzen und hielt fest, die Auswirkungen in Bezug auf Verkehrslärm und Luftreinhaltung (Betriebsphase) würden als beurteilt gelten. Der Beschwerdeführer, der sich am damaligen Plangenehmigungsverfahren als Einsprecher beteiligte, rügt vorliegend im Wesentlichen, dass die Parkplatzverhältnisse am Flughafen Zürich nicht korrekt erhoben und überprüft worden seien.

Eine klare Abgrenzung des Streitgegenstandes, über den mit der Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 entschieden wurde, und demjenigen, welcher der angefochtenen Verfügung zugrunde liegt, ist schwierig. Es kann aber jedenfalls gesagt werden, dass die vom Beschwerdeführer erhobenen Rügen nicht bereits vollumfänglich rechtskräftig beurteilt worden sind. Da jedoch die Beschwerde ohnehin abzuweisen ist, wie noch zu zeigen sein wird, muss nicht geprüft werden, ob und allenfalls in welchem Umfang auf die Beschwerde wegen res iudicata nicht eingetreten werden kann.

1.3 Der Beschwerdeführer hat sich als Einsprecher am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt (vgl. dazu Art. 37f Abs. 1 Satz 2 LFG) und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit der seine Anträge abgewiesen wurden, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG und zum sog. ideellen Verbandsbeschwerderecht des Beschwerdeführers Art. 55 des Umweltschutzgesetzes [USG, SR 814.01] i.V.m. Ziff. 20 des Anhangs der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO, SR 814.076]).

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 [i.V.m. Art. 22a Abs. 1 Bst. a] und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.
Auf die Beschwerde im vor Bundesverwaltungsgericht hängigen Parallelverfahren A-2753/2017 wird nicht eingetreten (vgl. das entsprechende vom

heutigen Tag datierende Urteil), weshalb das Vereinigungsgesuch der Vorinstanz abzuweisen ist.

3.
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).

4.
Der Beschwerdeführer rügt im Wesentlichen eine unvollständige Abklärung des Sachverhalts. Eine erhebliche Anzahl Parkplätze, die dem Flughafenbetrieb dienten, und die mit diesen Parkplätzen verbundenen Fahrten seien nicht erfasst worden, weshalb der notwendige Bedarfsnachweis nicht erbracht worden sei. Es sei nicht bekannt, ob unter korrekter Berücksichtigung aller Parkplätze die Gesamtzahl der genehmigten 24'207 Parkplätze, für welche die Auswirkungen in Bezug auf Verkehrslärm und Luftreinhaltung als bereits beurteilt gelten würden, nicht bereits erreicht oder gar überschritten sei. Es müssten sämtliche dem Flughafen dienende Parkplätze, und damit auch alle sowohl bewilligten als auch nicht bewilligten Valet- bzw. Off-Airport-Parkplätze, berücksichtigt werden. Überdies beanstandet der Beschwerdeführer namentlich die Festlegung 11 im SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich als bundesrechtswidrig (vgl. dazu nachfolgend E. 6).

5.

5.1 Mit der Verleihung der Betriebskonzession für den Flughafen Zürich an die Beschwerdegegnerin erhielt diese das Recht, den Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und insbesondere Gebühren zu erheben. Gleichzeitig verpflichtete sie sich, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen (Art. 36a Abs. 2 LFG).

5.2 Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen (Flugplatzanlagen), dürfen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Als solche gelten auch die mit der Anlage und dem Betrieb zusammenhängenden Erschliessungsanlagen und

Installationsplätze (Art. 37 Abs. 1 LFG). Die Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) präzisiert Flugplatzanlagen dahingehend, dass darunter Bauten und Anlagen zu verstehen sind, die der Erfüllung des Zwecks des Flugplatzes gemäss Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL; zu dessen Zweck und Funktion vgl. statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-603/2017 vom 31. Januar 2018 E. 6.1 m.w.H.) dienen und örtlich und funktionell zu diesem gehören (Art. 2 Bst. e VIL). Bei allen anderen Bauten und Anlagen hingegen, die mithin nicht ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen (Nebenanlagen), unterstehen Errichtung und Änderung dem kantonalen Recht (Art. 37m Abs. 1 LFG sowie Art. 2 Bst. f und Art. 29 Abs. 1 VIL).

Gemäss dieser auf gesamtheitlicher und funktionaler Betrachtungsweise beruhenden Umschreibung gehören nicht nur die dem eigentlichen Flugverkehr dienenden Bauten, sondern auch die im Zusammenhang mit dem Flugbetrieb stehenden Anlagen des sogenannten landseitigen Verkehrs zu den Flugplatzanlagen. Demnach unterstehen die für den ordnungsgemässen Flugplatzbetrieb erforderlichen Autoabstellplätze, das heisst die für die Angestellten, Lieferanten, Besucher und Flugpassagiere bestimmten Parkflächen und Parkhäuser, ebenfalls den luftfahrtrechtlichen Vorschriften (Urteil des BVGer A-4929/2017 vom 31. Januar 2018 E. 1.1.4 m.w.H.). Die Parteien sind sich denn auch zu Recht einig, dass es sich bei den Parkplätzen, die von der Beschwerdegegnerin bewirtschaftet werden, namentlich auch denjenigen, die mit dem Parkhaus P10 bewilligt werden sollen, um Flugplatzanlagen handelt. Bei den von nicht mit der Beschwerdegegnerin in einem Rechtsverhältnis stehenden Dritten angebotenen Off-Airport-Parkplätzen ausserhalb des Flughafenperimeters dagegen handelt es sich um Nebenanlagen, die kantonalem Recht unterstehen (Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich [VGer ZH] VB.2016.00472 vom 23. März 2017 E. 3.2 sowie Urteil des BGer 1C_290/2017 vom 15. Januar 2018 [insb. E. 7.4], mit dem eine Beschwerde gegen den zitierten Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts abgewiesen wurde).

6.

6.1 Die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, setzt grundsätzlich einen Sachplan nach Art. 13 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) und Art. 14 ff. der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) voraus (Art. 37 Abs. 5 LFG). Um einen solchen Sachplan handelt es sich beim SIL (vgl. Art. 2 Bst. g VIL), der gemäss

Art. 3a Abs. 1 VIL die *Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz* für die Behörden verbindlich festlegt (Konzeptteil). Er bestimmt sodann im Objektteil für die einzelnen dem zivilen Betrieb von Luftfahrzeugen dienenden Infrastrukturanlagen in sogenannten Objektblättern insbesondere den *Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb*. Er stellt zudem die Auswirkungen auf Raum und Umwelt dar (Art. 3a Abs. 2 VIL; vgl. zum Ganzen ferner < http://www.bazl.admin.ch/sil >, abgerufen am 24.05.2018).

6.2 Das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich (nachfolgend: Objektblatt) sieht in Festlegung 11 ("Landseitiger Verkehrsanschluss") unter anderem vor:

> *"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). […]"*

In der Folge werden die damit zusammenhängenden Pflichten von Bund und Kanton Zürich festgehalten, bevor es zu den Aufgaben der Beschwerdegegnerin namentlich heisst:

> *"[…]*
>
> *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. Bei der Bewirtschaftung der Parkplätze sorgt sie in erster Priorität für ein ausreichendes Angebot für Passagiere und Angestellte des Flughafens. 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.*
>
> *Die Flughafenhalterin erhebt alle vier Jahre das Verkehrsaufkommen der Anlagen innerhalb des Flughafenperimeters und die Verkehrsanteile differenziert nach Nutzergruppen. Sie stellt diese Daten und die*

aktualisierte Parkplatzbilanz dem Kanton Zürich zur Verfügung. Sind die Zielwerte für den Modalsplit nicht erreicht, analysiert der Kanton die Ursachen und vereinbart mit den zuständigen Bundesstellen und der Flughafenhalterin die notwendigen Massnahmen. Diese Massnahmen dürfen die Erreichbarkeit des Flughafens, insbesondere für die Nutzer der Flughafenanlagen, nicht schmälern.

[…]"

Alle diese Festlegungen erfolgten in Form von grundsätzlich behördenverbindlichen Festsetzungen (vgl. dazu Art. 5 Abs. 2, Art. 15 Abs. 2 und 3 sowie Art. 22 Abs. 3 RPV). Diese sind allerdings auf Beschwerde von Privaten und Gemeinden hin im Plangenehmigungsverfahren vorfrageweise auf ihre Bundesrechtskonformität zu überprüfen. Der dem Bundesrat zustehende Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum ist dabei zu respektieren (Urteil des BVGer A-603/2017 vom 31. Januar 2018 E. 2.2 m.w.H., namentlich auf BGE 139 II 499 E. 4.1).

7.

7.1 Bei Bauten und Anlagen, die aufgrund ihres räumlichen, zeitlichen und funktionalen Zusammenhangs als Gesamtanlage erscheinen, sind Einwirkungen wie Luftverunreinigungen und Lärm nach dem in Art. 8 USG verankerten Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise und dem Koordinationsgrundsatz nicht nur einzeln, sondern auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken zu beurteilen (Urteil des BVGer A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 10.1 m.w.H.). Eine betriebliche Einheit verschiedener Anlagen(teile) ist dann zu bejahen, wenn neben der räumlichen Nähe ein enger funktionaler Zusammenhang über das durch behördliche Auflagen Gebotene hinaus gegeben ist, mithin die einzelnen Teile sich derart ergänzen, dass sie gemeinsam eine betriebliche Einheit bilden oder bilden könnten. Gehören die Einzelanlagen verschiedenen Eigentümern bzw. Betreibern und besteht keine gemeinsame Organisation oder Planung, so kann ein solcher funktionaler Zusammenhang nur mit einer gewissen Zurückhaltung angenommen werden. Ein Indiz für eine gemeinschaftliche Zwecksetzung und Koordination der Einheiten kann ein gemeinschaftliches Auftreten oder Zusammenwirken nach aussen sein (zum Ganzen BGE 142 II 20 E. 3.1 ff.).

7.2 Am Flughafen Zürich bietet die Beschwerdegegnerin eigene Parkplätze an. Zudem stellt sie Anbieterinnen von Valet Parking-Angeboten und damit zusammenhängenden Dienstleistungen Flughafeneinrichtungen zur

Verfügung, erteilt ihnen zu diesem Zweck Gewerbebewilligungen und schliesst Mietverträge über Umschlag- sowie Parkplätze ab, soweit Fahrzeuge kurz- oder langfristig auf dem Flughafenareal abgestellt werden sollen (vgl. < http://www.flughafen-zuerich.ch/passagiere-und-besucher/an-und-abfahrt/parkservice >, abgerufen am 24.05.2018; Urteil des BVGer B-2157/2006 vom 3. Oktober 2007 Bst. A.a). Daneben gibt es Drittanbieterinnen, die in keinem offiziellen bzw. vertraglichen Verhältnis mit der Beschwerdegegnerin stehen und in der näheren sowie weiteren Umgebung des Flughafens Zürich sogenannte Off-Airport-Parkplätze anbieten. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ginge es zu weit, für all diese Parkplätze einen so engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang zum Flughafen Zürich zu bejahen, dass von einer Gesamtanlage im rechtlichen Sinn gesprochen werden müsste. Für die entsprechende Beurteilung ist – wie ausgeführt – nicht allein auf die Infrastruktur abzustellen, sondern auch auf deren Betreiber. Die Beschwerdegegnerin steht jedoch in keinem rechtlichen Verhältnis zu den Betreibern der nicht von ihr verpachteten Off-Airport-Parkplätze und sie wirkt weder mit diesen zusammen noch gibt es einen gemeinsamen Auftritt gegen aussen. Sie steht vielmehr in einem Konkurrenzverhältnis zu ihnen. Dementsprechend kann die Beschwerdegegnerin auf den Bestand und Betrieb solcher Off-Airport-Parkplätze keinen direkten Einfluss nehmen (so auch das Urteil des VGer ZH VB.2016.00472 vom 23. März 2017 E. 4.2 mit Verweis auf das Urteil des BVGer B-2157/2006 vom 3. Oktober 2007). Sodann ist darauf hinzuweisen, dass es faktisch wohl nicht möglich ist, die genaue Anzahl von nicht-lizenzierten Off-Airport-Parkplätzen in der näheren sowie weiteren Umgebung zu erheben, umso mehr als deren Umfang laufenden Veränderungen unterworfen ist. So ist davon auszugehen, dass diverse Angebote nur temporär existieren oder naturgemäss Schwankungen aufweisen, etwa Hotelparkplätze, die an Flughafenbenutzer vermietet werden, die nicht gleichzeitig Hotelgäste sind. Demzufolge fehlt es an dem für eine Gesamtanlage im Sinne der Rechtsprechung geforderten räumlichen, zeitlichen und funktionalen Zusammenhang.

Dem Beschwerdeführer ist darin zuzustimmen, dass eine Gesamtbetrachtung der Parkierungsanlagen für Benutzer des Flughafens Zürich geboten ist, um zu verhindern, dass die emissionsbegrenzenden Massnahmen auf dem Flughafenareal (Parkplatzbeschränkung und -bewirtschaftung, Förderung des öffentlichen Verkehrs) durch preiswerte Off-Airport-Parkplätze mit bequemem Valet-Service unterlaufen werden. Diesem Zweck dienend fordert das SIL-Objektblatt eine restriktive Bewilligung von Off-Airport-Park-

flächen. Ausserhalb des Flughafenperimeters ist es jedoch nicht an der Beschwerdegegnerin, sondern an den für die Bewilligung der als Nebenanlagen geltenden Off-Airport-Parkplätze zuständigen Gemeinden und am Kanton Zürich, diese Vorgabe umzusetzen. Die geforderte Gesamtbetrachtung ist denn auch im kantonalen Richtplan ausdrücklich verankert; ebenso sind es die Modalsplit-Ziele. Hierfür wird ein Gesamtverkehrscontrolling des Kantons vorgesehen. So dürfen Parkierungsanlagen für Passagiere des Flughafens Zürich ausserhalb des Flughafenperimeters in den Regionen Glatttal und Unterland nur noch an Standorten bewilligt werden, die mit Zustimmung der betreffenden Gemeinde im regionalen Richtplan festgelegt worden sind, wobei die Betreiber zur Berichterstattung über das mit den Anlagen verbundene Verkehrsaufkommen zuhanden der Standortgemeinde, der Flughafenbetreiberin und des Gesamtverkehrscontrollings des Kantons zu verpflichten sind (vgl. Richtplan des Kantons Zürich, Richtplantext in der vom Bundesrat genehmigten Fassung vom 18. September 2015, Ziff. 4.5.2 f. [< http://are.zh.ch/internet/baudirektion/are/de/raumplanung/kantonaler_richtplan/richtplan.html >, abgerufen am 24.05.2018], und zum Ganzen Urteil des BGer 1C_290/2017 vom 15. Januar 2018 E. 7.4).

Zusammengefasst verletzt die angefochtene Plangenehmigung somit weder den Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise noch das Koordinationsprinzip. Ebenso wenig ist die Festlegung 11 im Objektblatt bundesrechtswidrig.

8.

Nachfolgend ist schliesslich noch auf die Instrumente Modalsplit, Parkplatz-Bewirtschaftungskontingent und Parkplatzbilanz sowie deren Funktionen einzugehen

8.1 Der Modalsplit bezeichnet den Anteil des öffentlichen Verkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen am Flughafen Zürich (Basis: Anzahl Personen, die den Flughafen Zürich zu unterschiedlichen Zwecken [Flugreise, Arbeitsplatz, Einkauf, Geschäftstermin usw.] benutzen), der mit verschiedenen Massnahmen kontinuierlich erhöht werden soll. Zu seiner Ermittlung werden alle Vorfahrten am Flughafen Zürich erfasst, wobei – entsprechend seiner Zielsetzung – nicht auf die Anzahl Fahrten, sondern auf die Anzahl Personen abgestellt wird. Auf diese Weise werden auch Sammeltaxis, Shuttle-Busse usw. erfasst. Die dem Modalsplit zugrunde gelegten Zahlen umfassen daher auch Flughafenbenutzer, die Off-Airport-Parkplätze in Anspruch nehmen (vgl. Schlussbericht vom 2. Juni 2014 zur Modalsplit-Erhebung Flughafen Zürich 2013 [Beschwerdeantwortbeilage 5], S. 3 ff.,

< http://www.interface-politikstudien.ch/wp-content/uploads/2017/05/Be-Modalsplit-Flughafen-Zuerich-2013.pdf >, abgerufen am 24.05.2018). Insofern sind die Erläuterungen zur Festlegung 11 im Objektblatt, wonach Parkplätze ausserhalb des Flughafenperimeters, die von Dritten als Parkplätze für Flugpassagiere angeboten werden, im Nachweis der Flughafenhalterin zum Fahrtenaufkommen (und zum Parkplatzbedarf) nicht zu berücksichtigen seien (S. 44), ergänzungsbedürftig. Auch das Urteil des Bundesgerichts 1A.282/1999 vom 8. Dezember 2000 E. 28b (nicht publ. in: BGE 126 II 522), wo das Bundesgericht erwog, das Modalsplit-Ziel werde "für alle Erschliessungsanlagen bzw. alle dem 'ordnungsgemässen Betrieb' des Flughafens dienenden Parkflächen vorgegeben, die sowohl nach altem wie nach neuem Luftfahrtrecht zu den Flugplatzanlagen gehören", ist dahingehend zu präzisieren, dass es darüber hinaus – zumindest inzwischen – auch für die als Nebenanlagen zu qualifizierenden Off-Airport-Parkplätze in dem Sinne gilt, als dass sämtliche Personen, mit einem Ziel innerhalb des Flughafenperimeters, welche das Gebiet von aussen betreten, für die Modalsplit-Erhebung erfasst werden (unpräzis insoweit auch das Urteil des VGer ZH VB.2016.00472 vom 23. März 2017 E. 4.2, wo ausgeführt wird, Off-Airport-Parkplätze seien beim Nachweis zum Fahrtenaufkommen bei der Ermittlung des Erreichungsgrads der Modalsplit-Ziele nicht zu berücksichtigen). Um das Modalsplit-Ziel zu erreichen, machen der SIL und der kantonale Richtplan dem Bund, dem Kanton Zürich, den betroffenen Gemeinden und der Flughafenbetreiberin verschiedene Vorgaben. Es liegt also nicht in der alleinigen Verantwortung der Beschwerdegegnerin, die Modalsplit-Ziele zu erreichen. Werden diese verpasst, führt dies entsprechend nicht zu direkten Sanktionen oder anderen Konsequenzen zulasten der Beschwerdegegnerin (vgl. vorstehend E. 6.2).

Aus dem primär verkehrspolitischen Instrument des Modalsplits vermag der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der vorliegenden Streitigkeit nichts zu seinen Gunsten abzuleiten.

8.2 Das entsprechend dem Parkplatzbedarf am Flughafen Zürich auf Basis des Lokalpassagieraufkommens festgesetzte Parkplatz-Bewirtschaftungskontingent umfasst die maximal zulässige Anzahl der von der Flughafenbetreiberin bewirtschafteten Parkplätze innerhalb des Flughafenperimeters. Für diese Parkplätze, die insgesamt eine Gesamtanlage im Sinne von Art. 8 USG bilden, besteht eine UVP-Pflicht und darüber wurde mit Plangenehmigungsverfügung vom 30. Juli 2012 entschieden mit dem auch vom Beschwerdeführer akzeptierten Resultat von 24'207 bewilligten Parkplät-

zen. Von Dritten ausserhalb des Flughafenperimeters angebotene Off-Airport-Parkplätze sind nicht an das Parkplatz-Bewirtschaftungskontingent anzurechnen (so auch das Urteil des VGer ZH VB.2016.00472 vom 23. März 2017 E. 3.2).

Dieser Ansicht folgt offenbar auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung. Im Urteil 1A.282/1999 vom 8. Dezember 2000 E. 28b (nicht publiziert in: BGE 126 II 522) nahm das Bundesgericht Bezug auf einen nicht veröffentlichten Entscheid (des Bundesgerichts) vom 19. August 1999 im Sinne Verkehrs-Club der Schweiz gegen Kanton Zürich und erwog dazu, die das Parkplatzbewirtschaftungskontingent betreffenden Erwägungen implizit bestätigend: "Im soeben zitierten Entscheid vom 19. August 1999 wurde lediglich festgestellt, dass 14'407 Parkplätze am Flughafenkopf sowie in der näheren Umgebung (…) direkt oder indirekt vom Flughafenhalter bewirtschaftet und vom Parkplatzbewirtschaftungs-Konzept erfasst würden. Demgegenüber sei im 'Fachbericht Luft' der Perimeter für die Untersuchung des Parkierungsverkehrs weiter gezogen und auf fünf zusätzliche Parkflächen (…) mit gesamthaft 1'362 Plätzen ausgedehnt worden. Diese Plätze stünden ebenfalls in einem gewissen Zusammenhang mit dem Betrieb des Flughafens, würden aber nicht vom Flughafenhalter bewirtschaftet und hätten daher auch nicht ins Parkplatzbewirtschaftungs-Konzept einbezogen werden müssen. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass nur die Parkplätze, die vom – im Wesentlichen in einer Gebührenordnung bestehenden – Parkplatzbewirtschaftungs-Konzept erfasst werden, bei der Ermittlung des Modalsplits zu berücksichtigen wären […]".

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers sind demnach die Off-Airport-Parkplätze nicht massgebend für die Beurteilung der Frage, ob die mit Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 rechtskräftig bewilligte Zahl von 24'207 Parkplätzen mit den mittels der angefochtenen Verfügung genehmigten 3'041 Parkplätzen für das Parkhaus P10 überschritten wird. Dass die von der Beschwerdegegnerin selbst bewirtschafteten Parkplätze innerhalb des Flughafenperimeters das zulässige Bewirtschaftungskontingent überschreiten, behauptet der Beschwerdeführer nicht.

8.3 Bei der Parkplatzbilanz als Teil des Parkplatzbewirtschaftungskonzepts handelt es sich um ein Controlling-Instrument, das eine Bestandeskontrolle der Parkplatzinfrastruktur ermöglicht, indem daraus ersichtlich wird, wie viele Parkplätze für die flugplatzbetriebsbezogene Nutzung erstellt worden sind bzw. betrieben werden. Zu diesem Zweck hat die Flughafenhalterin

alle vier Jahre – das nächste Mal per Ende 2018 – das Verkehrsaufkommen der Anlagen innerhalb des Flughafenperimeters zu erheben (vgl. vorstehend E. 6.2). Inzwischen werden auch die bekannten Off-Airport-Parkplätze in die Parkplatzbilanz aufgenommen. Damit wird die Parkplatzbilanz zu einem Inventar aller bekannten Parkplätze mit einem funktionellen Zusammenhang zum Flughafen Zürich (vgl. Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 Bst. A, Ziff. 1.2 S. 8, und Bst. C, Ziff. 2.3.5 S. 72 f.; Beschwerdeantwort, Rz. 15 [die dortigen Ausführungen werden vom Beschwerdeführer in der Replik nicht bestritten]). Unbekannte Parkplätze können naturgemäss nicht in der Parkplatzbilanz berücksichtigt werden. Bekannte, aber illegale Off-Airport-Parkplätze wiederum sind sodann deshalb nicht in die Parkplatzbilanz aufzunehmen, da bei der Erhebung der Parkplatzverhältnisse grundsätzlich auf den rechtmässigen Zustand abzustellen ist und die zuständigen Behörden gehalten sind, gegen illegale Parkplätze vorzugehen, weshalb von ihrer zeitnahen Aufhebung auszugehen ist.

Die Parkplatzbilanz hat reine Inventarfunktion und sagt nichts über die Umweltbelastung aus. Im Zusammenhang mit den vorgesehenen 3'041 Parkplätzen für das streitgegenständliche Parkhaus P10 kommt ihr nur insofern entscheiderhebliche Bedeutung zu, als sie die von der Beschwerdegegnerin innerhalb des Flughafenperimeters selbst bewirtschafteten Parkplätze ausweist. Der Beschwerdeführer vermag daher aus dem Umstand, dass die Parkbilanz nicht alle existierenden Off-Airport-Parkplätze erfasst, nichts zu seinen Gunsten abzuleiten.

9.

Zusammengefasst ergibt sich somit, dass die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig festgestellt hat und bei der Parkplatzbedarfserhebung zu Recht nur die von der Beschwerdegegnerin bewirtschafteten Parkplätze berücksichtigte. Dass diese zusammen mit den für das Parkhaus P10 bewilligten 3'041 Parkplätzen das mit Plangenehmigungsverfügung vom 30. Juli 2012 rechtskräftig festgesetzte Bewirtschaftungskontingent von 24'207 Parkplätzen nicht überschreiten, bestreitet der Beschwerdeführer nicht. Ebenso wenig stellt er in Abrede, dass die dafür notwendige Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde.

Damit erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

10.

10.1 Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'500.– festgesetzt. Sie sind dem Verfahrensausgang entsprechend dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und dem von diesem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen.

10.2 Der obsiegenden Beschwerdegegnerin ist eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE), die mangels Einreichung einer Honorarnote von Amtes wegen zu bestimmen (Art. 14 Abs. 2 VGKE) und angesichts des mutmasslich notwendigen und angemessenen Zeitaufwandes der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin auf Fr. 3'000.– (inkl. Auslagen) festzusetzen ist (Art. 7 ff. VGKE). Sie ist dem unterliegenden Beschwerdeführer zur Bezahlung aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG).

Die Vorinstanz hat von vornherein keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Das Vereinigungsgesuch der Vorinstanz wird abgewiesen.

2.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

3.
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'500.– festgesetzt und dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

4.
Der Beschwerdeführer wird verpflichtet, der Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– zu bezahlen.

5.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. Projekt Nr. 14-09-007; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin: Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann 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: