



---

Abteilung I  
A-7248/2014

## **Urteil vom 27. Juni 2016**

---

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),  
Richterin Kathrin Dietrich, Richterin Marianne Ryter,  
Gerichtsschreiber Ivo Hartmann.

---

Parteien

1. **A.**\_\_\_\_\_,  
2. **B.**\_\_\_\_\_,  
beide vertreten durch Dr. iur. Adrian Strütt,  
ettlersuter Rechtsanwälte,  
Grüngasse 31, Postfach, 8026 Zürich,  
Beschwerdeführende,

gegen

**Airport-Buochs AG**,  
Fadenbrücke 20, 6374 Buochs,  
vertreten durch lic. iur. Philip Bärtschi,  
Anwaltskanzlei Bärtschi,  
Haldenstrasse 23, 6006 Luzern,  
Beschwerdegegnerin,

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

---

Gegenstand

Flugplatz Buochs: SID WIL 1A und Sicherheit  
des Flugbetriebs.

**Sachverhalt:****A.**

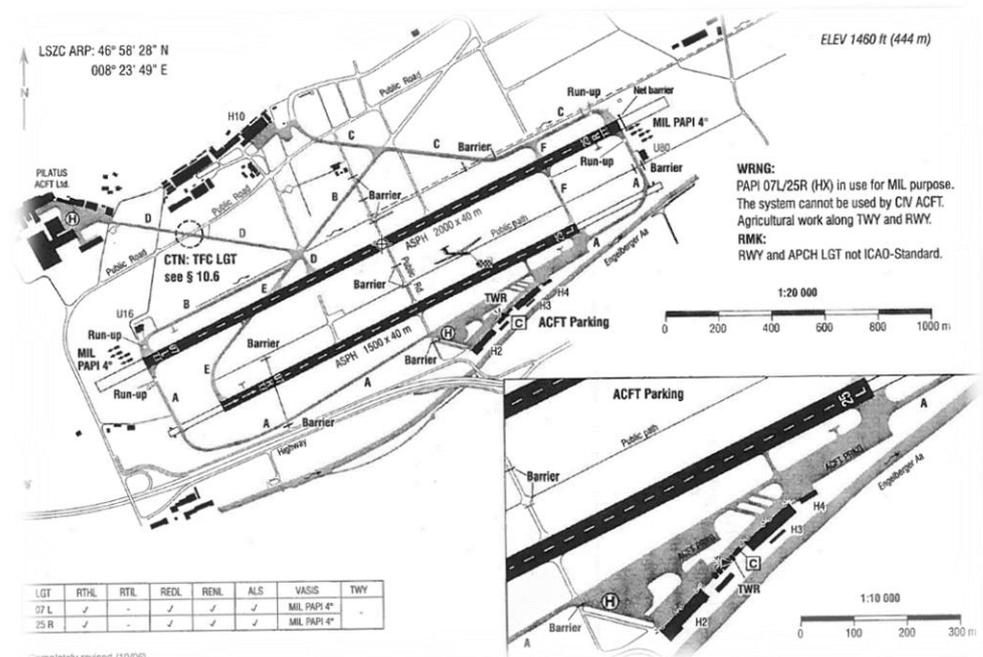
Der Militärflugplatz Buochs wird seit 1946 zivilaviatisch mitbenützt. Derzeit betreibt die Luftwaffe den Militärflugplatz als "Sleeping Base". Eine militäraviatische Nutzung des Flugplatzes findet deshalb grundsätzlich nur noch im Eventualfall statt. Dennoch sind sporadisch Flüge mit Helikoptern und Propellerflugzeugen sowie vereinzelte Werkflüge zur Liquidation militärischer Kampf- und Schulflugzeuge möglich.

Die zivile Flugplatzhalterin ist die Airport Buochs AG (nachfolgend: ABAG), deren Mitbenützung des Flugplatzes in der Benützungsvereinbarung vom 4. August 2005 mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) geregelt ist. Zivilaviatische Hauptnutzerin des Flugplatzes ist die Pilatus Flugzeugwerke AG (nachfolgend: Pilatus AG). Seit dem Jahr 1982 besteht mit dem Werkflugbetriebsreglement der Pilatus AG, als damaliger Flugfeldhalterin, ein ziviles Betriebsreglement (nachfolgend: BR 1982), welches vom ehemaligen Bundesamt für Militärflugplätze am 22. November 1982 sowie vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 21. Dezember 1982 genehmigt wurde. Das Betriebsreglement 1982 gilt nur für den Werkflugbetrieb der Pilatus AG und ist auf alle Flüge der Pilatus AG anwendbar (vgl. BR 1982, Ziff. 1.1.1 und 1.1.2.). Zudem stammt aus dem Jahr 1983 je ein Betriebsreglement für die Segelfluggruppe Nidwalden sowie die Modellfluggruppe Nidwalden.

**B.**

Der Militärflugplatz Buochs verfügt über eine Hauptpiste mit einer Länge von 2'000 m. Die Piste verläuft in Nordost-Südwest Richtung. Im südöstlichen Bereich der Hauptpiste liegen der Tower, der Flugzeugabstellplatz (sog. Apron) sowie weitere Hangars der ABAG. Nordöstlich der Piste befinden sich die Fertigungshallen der Pilatus AG. Das Betriebsgelände der Pilatus AG wird durch die Kantonsstrasse (Ennetbürger- bzw. Stanserstrasse) vom Flugplatzgelände getrennt. Die Kantonsstrasse wird dabei an drei Stellen von den Rollwegen D und C, welche die Anbindung der Fertigungshallen der Pilatus AG mit dem Militärflugplatz Buochs sicherstellen, sowie einem weiteren Rollweg überquert. Sodann führt die Herdernstrasse mitten durch das Flugplatzgelände und läuft senkrecht auf die Hauptpiste zu, welche sie ungefähr in deren Mitte überquert. Auf der Herdernstrasse bestehen strassenseitige Barrieren mit einer akustischen Warnanlage, welche bei einem Start oder einer Landung aktiviert werden. Zusätzlich befinden sich zwei weitere Barrieren nördlich der Hauptpiste, wo

die Herdernstrasse den Rollweg B überquert. Ausserdem führen zwei weitere Strassen in den Flugplatzperimeter. Einerseits verläuft nördlich, parallel zur Hauptpiste entlang des Fliessgewässers Scheidgraben der Scheidgrabenweg. An der Stelle, wo der Scheidgrabenweg den Rollweg C kreuzt, ist dieser mit einer Barriere gesichert. Andererseits befindet sich südlich, ebenfalls parallel zur Hauptpiste die öffentlich befahrbare Flurhofstrasse, welche die beiden Rollwege A Ost und F überquert, mit denen der Apron mit der Hauptpiste verbunden wird. Im Übrigen verfügen die Genossenschaften Buochs, Ennetbürgen und Stans über zahlreiche Grundstücke im Flugplatzperimeter; insbesondere beidseits der Hauptpiste. Aus diesem Grund finden im Bereich des Pistenstreifens auf den Grundstücken der Korporationen regelmässig landwirtschaftliche Tätigkeiten statt. Weder der Flugplatzperimeter noch die Hauptpiste sind umzäunt.



### C.

Am 26. Juli 1996 reichte die Rechtsvorgängerin der ABAG dem BAZL ein Gesuch um Bewilligung einer zusätzlichen zivilen Mitbenutzung des Militärflugplatzes Buochs ein, welches vom BAZL am 27. Mai 1998 unter Abweisung von Einsprachen genehmigt wurde. Sodann wies das Eidgenössische Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 17. November 1999 eine dagegen erhobene Verwaltungsbeschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Die Genehmigung des Betriebsreglements wurde schliesslich vom Bundesgericht mit Urteil 1A.365/1999 am

12. April 2002 aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung an das UVEK zurückgewiesen. Das Bundesgericht begründete seinen Entscheid damit, dass aufgrund des neu eingereichten Lärmbelastungskatasters vom Dezember 1999 (nachfolgend: militärischer LBK 1999) in gewissen Siedlungsgebieten die Planungs- und Immissionsgrenzwerte überschritten werden. Das Bundesgericht hielt in diesem Zusammenhang fest, es werde Sache des BAZL sein, darüber zu befinden, ob der zivile Flugbetrieb auf dem Militärflugplatz Buochs bis zum Entscheid über das neue Gesuch einer provisorischen Regelung bedürfe.

Im Anschluss daran bewilligte das BAZL – gestützt auf das Urteil des Bundesgerichts – mit einem Genehmigungsstempel das Betriebsreglement vom 16. Dezember 2002 für die erweiterte zivile Mitbenutzung des Flugplatzes Buochs (provisorische Regelung; nachfolgend: prov. BR 2002), ohne ein formelles Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren durchzuführen. Ebenso erfolgte keine Genehmigung durch das Bundesamt für Betriebe der Luftwaffe.

#### **D.**

Der Flugplatz Buochs kennt primär Flugverfahren auf Sicht (sog. Visual Flight Rules-Verfahren [VFR-Verfahren]). Zudem wird seit Mitte der 1990er-Jahre insbesondere von Piloten der Pilatus AG zusätzlich ein Instrumentenflugverfahren (Instrument Flight Rules-Verfahren [IFR-Verfahren]) verwendet. Als IFR-Verfahren gelangt ein sog. Standard Instrument Departure-Verfahren (SID-Verfahren) zur Anwendung, welches das Abflugverfahren auf dem Flugplatz Buochs regelt und als SID WIL 1A bezeichnet wird. Dieses Abflugverfahren sieht einen Start auf der Hauptpiste Richtung Südwesten vor (Start ab Piste 25) und führt auf einem standardisierten Flugweg durch diverse zwingend zu passierende Wegpunkte zunächst ab der Hauptpiste geradeaus weiter Richtung Ennetmoos und dabei in einer Entfernung von rund 3'900 m vom Pistenende beinahe über das Grundstück von B.\_\_\_\_\_, bevor der Flugweg nach insgesamt rund 14.3 Nautischen Meilen (NM) nach rechts abdreht und Richtung Funkfeuer Willisau weiterführt. Die Liegenschaft von B.\_\_\_\_\_ liegt somit in der Abflugschneise für Starts mit der SID WIL 1A. Das SID-Verfahren erlaubt einem Flugzeug auch bei schlechter Sicht, insbesondere bei Nebel, starten zu können.

Die SID WIL 1A wurde vom BAZL in der Vergangenheit zwar technisch geprüft und freigegeben. Sie wurde jedoch weder formell genehmigt und im

Betriebsreglement festgesetzt noch im Luftfahrthandbuch der Schweiz (Aeronautical Information Publication [AIP]) publiziert.

#### **E.**

Aufgrund der beiden sicherheitsrelevanten Vorfälle vom 14. Juni 2012 sowie vom 4. März 2014, welche vom BAZL mit der korrekten Anwendung der SID WIL 1A in Zusammenhang gebracht wurden, sowie des Umstandes, dass das SID-Verfahren nicht AIP publiziert war, ordnete das BAZL am 10. März 2014 eine vorsorgliche Beschränkung der SID WIL 1A an und forderte Skyguide dazu auf, die Zuteilung der SID für Piloten "not operating for Pilatus Aircraft Ltd" zu suspendieren. Zudem erliess das BAZL am 14. März 2014 eine Notice to Airmen (NOTAM) mit dem Inhalt, "LCA SID Tempo suspended for pilots not operating for Pilatus Aircraft".

#### **F.**

Am 19. Mai 2014 stellte das BAZL unter anderem der ABAG einen Entwurf für eine koordinierte Verfügung betreffend ein neues Betriebsreglement, die SID WIL 1A sowie die Sicherheit des Flugbetriebes zu. Darin beschied das BAZL der ABAG, dass weder der zivile Flugbetrieb noch die SID WIL 1A formell genehmigt seien. Zudem bestünden diverse Sicherheitsprobleme (Run- und Taxiway-Incursions, den Flugplatzperimeter durchquerende Strassen sowie Bewirtschaftung von Flächen im Flugplatzperimeter durch Landwirte). Deshalb stellte das BAZL insbesondere in Aussicht, den Nutzerkreis der SID auf Piloten der Pilatus AG sowie deren Kunden zu beschränken. Im Übrigen kündigte es an, die Genehmigung der SID WIL 1A von der Bedingung abhängig zu machen, dass die ABAG unter anderem ein Gesuch für ein neues Betriebsreglement einreicht. Der Verfügungsentwurf wurde auch dem Verband A. \_\_\_\_\_ ([...]) zugestellt.

#### **G.**

Nach Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens sowie der Überarbeitung des Verfügungsentwurfs traf das BAZL mit Verfügung vom 10. November 2014 folgende Anordnungen:

„(...)

3. Die SID WIL 1A wird als separater Anhang Nr. 4 zum Betriebsreglement 1982 des Flugplatzes Buochs gestützt auf Art. 26 VIL direkt verfügt, unter folgenden Auflagen:
  - a. Die Zulassung dieser SID erfolgt zur ausschliesslichen Benutzung für Piloten der Pilatus Flugzeugwerke AG, inklusive von

der ABAG eingewiesene Kunden-Piloten der Pilatus Flugzeugwerke AG.

- b. Die Zuteilung dieser SID darf nur erfolgen, wenn die minimale Sichtweite (Visibility) im Flugplatzperimeter 1'400 m oder mehr beträgt.
  - c. Für das laufende Kalenderjahr 2014 sind insgesamt maximal 500 Starts auf dieser SID erlaubt, desgleichen für jedes weitere Kalenderjahr insgesamt maximal 500 Starts (oder der Bruchteil davon im Verhältnis zum angebrochenen Kalenderjahr). Die ABAG hat dem BAZL pro Kalenderjahr jeweils halbjährlich (per Ende Juni und Ende Dezember) die Bewegungszahl(en) der SID unaufgefordert mitzuteilen.
  - d. Die ABAG hat den Periodical Review des PANS-OPS Reports nach Fertigstellung beim BAZL einzureichen. Ergeben sich aus diesem Periodical Review Rückschlüsse auf bisher nicht bekannte oder als beseitigt angesehene Sicherheitsprobleme bei der Benutzung der SID WIL 1A, so behält sich das BAZL ausdrücklich eine Neubeurteilung und allfällige Einschränkung oder Aufhebung der vorliegenden Genehmigung vor.
  - e. Die vorliegende Genehmigung der SID WIL 1A ist – vorbehaltlich der vorstehenden Auflage Bst. d – zeitlich befristet bis zur Rechtskraft der Genehmigung des neuen Betriebsreglements des Flugplatzes Buochs durch das BAZL.
4. a. Die ABAG hat bis am 31. März 2015 dem BAZL ein Konzept einzureichen zur Sicherstellung, dass während landwirtschaftlichen Tätigkeiten im Pistenstreifen (wie Mähen, Heu einbringen, etc.) sämtlicher Flugbetrieb durch Flächenflugzeuge (VFR und IFR) unterbleibt. Dieses Konzept hat sie im Sinne der Erwägungen und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Landwirten und Genossenkorporationen sowie mit Skyguide auszuarbeiten.
- b. Die ABAG hat weiter bis am 31. März 2015 dem BAZL sämtliche bereits mit Schreiben vom 9. März 2012 verlangten Unterlagen sowie einen konkreten Massnahmenkatalog vorzulegen zur Verbesserung der Sicherheits-Situation unter anderem beim Hauptproblembereich "kreuzende öffentliche Strasse (Herdernstrasse)".
  - c. Wird das in Bst. a genannte Konzept betreffend landwirtschaftliche Tätigkeiten nicht fristgerecht eingereicht oder entspricht es nicht den Vorgaben gemäss den Erwägungen, kann das BAZL den Erlass einschränkender operationeller Massnahmen

prüfen. Das Gleiche gilt betreffend die in Bst. b verlangten Unterlagen (inkl. den Massnahmenkatalog).

5. Sämtliche gegen die Festlegungen in Dispositiv-Ziff. 3 und 4 gerichteten Anträge werden abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist und sie nicht gegenstandslos sind.

(...)

8. Allfälligen Beschwerden gegen diese Verfügung wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

(...“

Das BAZL hielt in der Begründung fest, es habe den Gegenstand der Verfügung auf die SID WIL 1A und die Sicherheit des Flugbetriebs beschränkt; der Themenkomplex zum neuen Betriebsreglement sei hingegen ausgeklammert worden. Als Grundlage für die Genehmigung der SID WIL 1A komme nur das BR 1982 in Frage, da dieses das letzte formellrechtlich korrekt genehmigte Betriebsreglement darstelle. Beim prov. BR 2002 handle es sich mangels gesetzlicher Genehmigung bloss um den Entwurf eines Betriebsreglements. Entsprechend bedeute die Genehmigung der SID WIL 1A nicht eine Umstellung auf den Flugbetrieb gemäss BR 1982, da dieses den Flugbetrieb nur unvollständig abbilde. Vielmehr müsse die provisorische Regelung gemäss BR 2002 trotz dessen formellrechtlich prekären Status zur Sicherstellung einer Übergangslösung bis zur Einreichung eines neuen Betriebsreglements weiterverwendet werden. Die SID WIL 1A beurteilte das BAZL – trotz der Vorfälle (vgl. oben Bst. E) – als sicher. Die weiteren Auflagen seien nötig, um die Sicherheit zu gewährleisten und die Vorgaben des Umweltschutzes einzuhalten. So würde unter anderem die Begrenzung auf 500 Starts pro Kalenderjahr sicherstellen, dass die Genehmigung der SID WIL 1A nicht zu einer wahrnehmbaren Änderung der Fluglärmbelastung im Abflugbereich führe. Insgesamt seien sämtliche Voraussetzungen für eine Betriebsreglementsänderung erfüllt. Insbesondere stehe der fehlende Lärmbelastungskataster (nachfolgend: LBK) einer Genehmigung nicht entgegen, da dieser im Genehmigungszeitpunkt noch nicht vorliegen müsse. Bezüglich der allgemeinen Sicherheit und der festgestellten Gefahren (Runway- und Taxiway-Incursions, das Flugplatzgelände durchquerende öffentliche Strassen sowie die landwirtschaftliche Bewirtschaftung im Flugplatzperimeter) erachtet das BAZL weitere Massnahmen für angezeigt. Aus diesen Gründen verpflichtete es die ABAG ein Bewirtschaftungskonzept sowie einen Bericht inkl. Massnahmenkatalog zu den neuralgischen Gefahrenpunkten im Flugplatzperimeter einzureichen.

**H.**

Am 11. Dezember 2014 reichten A. \_\_\_\_\_ (Verfahren Nr. A-7248/2014) sowie B. \_\_\_\_\_ (Verfahren Nr. A-7265/2014) je Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen die Verfügung des BAZL vom 10. November 2014 ein. Beide beantragen:

- „1. Es sei Disp. Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung der Beschwerdegegnerin 2 aufzuheben und es sei diese dazu zu verpflichten, den Nachweis zu erbringen, dass der Lärmbelastungskataster (LBK) für die Fluglärmbelastung des gesamten heute und in naher Zukunft relevanten Flugbetriebs festgesetzt und geprüft wurde und dass die Lärmgrenzwerte der LSV überall und in allen Empfindlichkeitszonen eingehalten sind.
2. Es sei die Beschwerdegegnerin 2 (allenfalls aufsichtsrechtlich) dazu zu verpflichten, den jahrzehntelang vorherrschenden prekären, da teilweise rechtswidrigen Betrieb der zivilen Nutzung des Flugplatzes Buochs unverzüglich umfassend zu überprüfen und den anwendbaren rechtlichen Vorgaben zum Durchbruch zu verhelfen.
3. Es sei die Beschwerdegegnerin 1 insbesondere dazu zu verpflichten, den von der Beschwerdegegnerin 2 festgestellten "prekären, weil nicht formellgesetzlichen Status" des Betriebsreglements für die erweiterte zivile Mitbenutzung des Flugplatzes Buochs (provisorische Regelung) vom 16. Dezember 2002, Stand 3. Februar 2014, bis 31. März 2015, spätestens bis 30. Juni 2015 zu beseitigen und damit im Sinne einer formellrechtlich korrekten und aktualisierten Betriebsgrundlage zuzuführen. Dies gegebenenfalls im Sinne eines vorläufigen Betriebsreglements.
4. Es sei die Beschwerdegegnerin 2 anzuweisen, unverzüglich, spätestens bis 31. März 2015, die beiden Verfahren zu den für den Flugplatz Buochs komplett neuen, weil satellitengestützten IFR-Anflugverfahren GNSS 3500 und 2300 ft zu wiederholen und dazu insbesondere das rechtliche Gehör zu gewähren.
5. Es sei die per 13. November 2014 erfolgte Publikation der SID WIL 1A RWY 25 – NON-RNAV im AIP Schweiz korrigierend so zu ergänzen, dass die SID ausschliesslich bei "daylight only" ausgeführt werden darf. Diese Betriebsvorschrift sei sowohl im Dispositiv der Verfügung als Änderung des Betriebsreglements 82 (Anhang 4) als auch in der AIP Buochs zu publizieren, sofern die weiteren rechtlichen und tatsächlichen Anforderungen dafür erfüllt sind.
6. Es sei die SID WIL 1A hinsichtlich deren ICAO-Nicht-Konformität sowie der grundsätzlichen Frage der SID-Sicherheit zu beurteilen.

(Kosten- und Entschädigungsfolgen)“

Zur Begründung bringen die beiden Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, dass das BAZL den Streitgegenstand zu Unrecht auf die Genehmigung der SID WIL 1A (nachfolgend: SID) und die Sicherheit des Flugbetriebs beschränkt habe. Vielmehr hätte auch der Themenkomplex zum neuen Betriebsreglement Verfahrensgegenstand bilden müssen. Weiter beanstanden sie, dass das BAZL, ohne das Vorliegen relevanter Unterlagen betreffend der Sicherheit und der luftfahrtrechtlichen Vorgaben abzuwarten, verfügt habe. Betreffend des Rechtsbegehrens 1 machen die Beschwerdeführenden geltend, dass derzeit für den Flugplatz Buochs kein rechtskonformer LBK bestehe, womit es an einer Genehmigungsvoraussetzung mangle. Vorliegend könne nicht ausgeschlossen werden, dass es zu einer wahrnehmbaren Änderung der Fluglärmbelastung komme. Zudem habe das BAZL den Nachweis nicht erbracht, dass die Lärmgrenzwerte aufgrund des derzeitigen sowie künftigen Fluglärms inkl. der 500 SID-Starts eingehalten werden. Im Übrigen unterstehe das BAZL – unabhängig vom laufenden Verfahren – einer Lärmermittlungspflicht, da der Flugbetrieb von 8'000 auf 12'000 Flugbewegungen ausgedehnt worden sei. Zudem verletze die Verfügung das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip. Die mit dem Rechtsbegehren 5 verlangte Einschränkung, wonach die SID-Zuteilung nur am Tag erfolgen dürfen („daylight only“) sei zwingend erforderlich, da es sich um eine wesentliche Betriebsvorschrift handle. Demnach müsse sie nicht nur in das Dispositiv aufgenommen, sondern auch das BR 1982 sowie das AIP Buochs entsprechend angepasst werden. Schliesslich sei die SID im Rahmen des Rechtsbegehrens 6 auf ihre ICAO-Konformität und ihre Sicherheit zu prüfen.

#### **I.**

Am 12. März 2015 vereinigt das Bundesverwaltungsgericht die beiden Beschwerdeverfahren A-7248/2014 und A-7265/2014 unter der Verfahrensnummer A-7248/2014. Zugleich heisst es das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdegegnerin teilweise gut und gewährt ihr unter Auflagen Einsicht in die Mitglieder- und Gönnerliste vom 16. Oktober 2014 des A.\_\_\_\_\_. Das Bundesverwaltungsgericht untersagt der Beschwerdegegnerin unter Strafandrohung, die Mitglieder- und Gönnerliste für ausserhalb des vorliegenden Beschwerdeverfahrens liegende Zwecke zu nutzen oder zu verwenden.

#### **J.**

Am 14. April 2015 ediert das Bundesverwaltungsgericht von der Vorinstanz das vertrauliche Dokument "Outbound Buochs reported Incidents with SID

WIL from 2006 till end March 2014" vom 14. April 2014 (nachfolgend: Skyguide-Liste).

**K.**

Mit Zwischenverfügung vom 28. Mai 2015 weist das Bundesverwaltungsgericht den Antrag der Beschwerdegegnerin auf vorfrageweise Feststellung des Streitgegenstandes ab. Gleichzeitig heisst es das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführenden teilweise gut, soweit es darauf eintritt. Soweit das Bundesverwaltungsgericht Einsicht in eine teilweise geschwärzte Fassung der Skyguide-Liste vom 14. April 2014 gewährt, untersagt es den Beschwerdeführenden unter Strafandrohung, diese Liste für ausserhalb des Beschwerdeverfahrens liegende Zwecke zu verwenden oder Dritten weiterzugeben.

**L.**

Am 28. Juli 2015 heisst das Bundesverwaltungsgericht das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdegegnerin teilweise gut. Soweit es der Beschwerdegegnerin Einsicht in die geschwärzte Fassung der Skyguide-Liste gewährt, untersagt es ihr ebenfalls unter Strafandrohung, diese Liste für verfahrensfremde Zwecke zu verwenden oder an Dritte weiterzugeben.

**M.**

Mit Vernehmlassung vom 29. Juli 2015 beantragt das BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) die Beschwerden seien – vorbehältlich Teil 2 des Rechtsbegehrens 5 – abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden könne; im Übrigen seien sie als gegenstandslos zu erklären. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass sich die Begehren der Beschwerdeführenden mehrheitlich ausserhalb des Streitgegenstandes bewegten, weshalb auf diese nicht einzutreten sei. In materieller Hinsicht macht die Vorinstanz zum Rechtsbegehren 1 geltend, dass aufgrund der unterdessen weggefallenen militärischen Kampfjetbewegung und gemäss der eingereichten Karte zur Lärmbelastung des zivilen Flugverkehrs (inkl. Militär) für den Gesamtverkehr von Gross- und Kleinluftfahrzeugen, Prognose mittelfristig mit 20'000 Flugbewegungen vom 16. November 2007, geändert am 13. Mai 2009 (nachfolgend: Lärmkarte 2007), mit dem heutigen Flugbetrieb keine Grenzwerte überschritten würden. Entsprechend bestehe auch keine Lärmermittlungspflicht seitens des BAZL. Weiter sei dem Vorsorgeprinzip mit der erfolgten Beschränkung auf 500 SID-Starts pro Jahr Genüge getan. Zum Rechtsbegehren 5 hält die Vorinstanz fest, dass es sich beim Zusatz „daylight only“ nur um ein technisches Detail handle, welches nicht ins Dispositiv aufzunehmen sei; entsprechend sei das Begehren abzuweisen. Da

die Vorschrift aber unbestritten sei, werde ein Nachtrag im AIP vorgenommen, weshalb das Begehren insoweit gegenstandslos werde. Bezüglich des Rechtsbegehrens 6 hält die Vorinstanz fest, dass die SID ICAO-konform sei.

#### **N.**

Mit Beschwerdeantwort vom 31. Juli 2015 beantragt die Beschwerdegegnerin:

- „1. Auf die Beschwerden sei nicht einzutreten;
  2. Die Beschwerden seien abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist;
- (...)“

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass den beiden Beschwerdeführenden die Beschwerdelegitimation fehle und sich zahlreiche Beschwerdebegehren ausserhalb des Streitgegenstandes bewegten. Demgegenüber sei der Streitgegenstand mit der Ausklammerung der Fragen zum neuen Betriebsreglement von der Vorinstanz zu Recht eingeschränkt worden. In materieller Hinsicht macht die Beschwerdegegnerin geltend, dass das provisorische Betriebsreglement von der Vorinstanz genehmigt worden und dieses somit gültig sei. Sollte das Reglement nicht rechtsgültig sein, beruft sie sich auf den Vertrauensschutz und die Bestandesgarantie. Zum Rechtsbegehren 1 bringt sie vor, dass bei der vorliegend von Amtes wegen verfügten Betriebsreglementsänderung die Genehmigungsvoraussetzungen, mithin der Nachweis betreffend des LBK, unbeachtlich seien. Zudem zeitige die Verfügung keine negativen Auswirkungen auf den Lärm, da die SID bereits seit zwei Jahrzehnten genutzt werde. Entsprechend werde nicht eine neue Standardinstrumentenabflugstrecke bewilligt und die Nutzung der SID werde mit der Verfügung sogar noch eingeschränkt. Sodann würden auch keine Lärmgrenzwerte überschritten, was sich aus der Lärmkarte 2007 ergebe. Mit der vorgenommenen Beschränkung der SID-Bewegungszahlen sei im Übrigen auch das Vorsorgeprinzip beachtet worden. Die mit dem Rechtsbegehren 5 verlangte Einschränkung der SID mit dem Vermerk "daylight only" sei nicht nötig, da das Abflugverfahren ohnehin nur zu den Betriebszeiten des Flugplatzes zugeteilt werden dürfe. Bezüglich des Rechtsbegehrens 6 bestreitet die Beschwerdegegnerin die angeblich fehlende ICAO-Konformität; vielmehr könne vorliegend von den Vorgaben der ICAO abgewichen werden.

**O.**

Am 10. September 2015 reicht das Bundesamt für Umwelt (BAFU) einen Fachbericht ein.

**P.**

Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) äussert sich am 5. Oktober 2015 in einem Fachbericht zur Angelegenheit.

**Q.**

Mit Fachbericht vom 21. Oktober 2015 bezieht das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) Stellung zur Beschwerdesache.

**R.**

Das Bundesverwaltungsgericht führt am 18. Februar 2016 einen Augenschein und eine Instruktionsverhandlung durch.

**S.**

Am 26. April 2016 reichten die Beschwerdeführenden, die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz ihre Schlussbemerkungen ein und hielten an ihren Anträgen fest.

**T.**

Auf die weiteren Vorbringen und Eingaben der Parteien sowie die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird in den nachfolgenden Erwägung eingegangen, sofern sie entscheidrelevant sind.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **Zuständigkeit**

#### **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. Gemäss Art. 6 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) kann gegen Verfügungen, die sich auf das LFG und seine Ausführungsbestimmungen stützen, nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege Beschwerde geführt werden. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung gemäss Art. 5 VwVG, die sich auf das LFG und dessen Ausführungsverordnungen stützt. Sodann handelt es sich beim BAZL um eine Vorinstanz im Sinne von 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 gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

### **Beschwerdelegitimation**

**1.2** Nach 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).

**1.2.1** Führt nicht der primäre Verfügungsadressat, sondern eine Drittperson Einsprache oder Beschwerde, muss diese durch die angefochtene Verfügung stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Das Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein, doch muss es sich um eigene persönliche Interessen des Einsprechers oder Beschwerdeführers handeln; auf öffentliche Interessen allein oder die Interessen Dritter kann er sich nicht berufen. Sein Interesse ist dann schutzwürdig, wenn seine tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens unmittelbar beeinflusst

werden kann, d.h. wenn er durch das Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil von sich abwenden oder aus diesem einen praktischen Nutzen ziehen kann. Diese Anforderungen sollen die im schweizerischen Recht grundsätzlich nicht vorgesehene Popularbeschwerde ausschliessen (BGE 140 II 214 E. 2.1 und 138 II 164 E. 2.1.2; BVGE 2007/1 E. 3.4 mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-2575/2013 vom 17. September 2014 E. 1.2; vgl. VERA MARANTELLI/SAID HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 48 N 10 ff.). Ob die Legitimationsvoraussetzungen gegeben sind, ist von der beschwerdeführenden Partei selber darzulegen, da sich die Begründungspflicht grundsätzlich auch auf die Frage der Beschwerdebefugnis erstreckt (BVGE 2013/17 E. 3.4.2; für das Verfahren vor Bundesgericht: vgl. BGE 133 II 249 E. 1.1; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.67;).

**1.2.2** Im Bereich von Flughäfen ist generell anerkannt, dass – ein unmittelbares Berührtsein vorausgesetzt – ein sehr weiter Kreis von Betroffenen zur Beschwerde legitimiert sein kann, ohne dass bereits eine Popularbeschwerde vorliegt (BVGE 2008/18 E. 2.2). So können Anwohner eines Flughafens Beschwerde führen, welche den vom interessierenden Flughafen ausgehenden Lärm deutlich hören können und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden. Dies trifft nach ständiger Praxis auf alle Personen zu, welche in der Nachbarschaft eines Flughafens oder im Bereich der An- und Abflugschneisen wohnen bzw. dort Grundstückseigentümer sind. Dabei ist es für die Umschreibung des Kreises der zur Beschwerdeführung befugten Personen unerheblich, ob die Lärmgrenzwerte überschritten sind oder nicht (Urteile des BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 2.6.2.2, A-6536/2010 vom 23. August 2011 E. 2.1 und A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 3.1). Ebenso wenig spielt es eine Rolle, ob eine bereits vorbestehende Belastung durch die strittige Änderung grösser wird, gleich bleibt oder gar abnimmt (BGE 124 II 293 E. 3b; BVGE 2008/18 E. 2.2, A-1936/2006 E. 3.1).

### **1.2.3**

**1.2.3.1** Der Beschwerdeführer 2 macht geltend, dass er zur Beschwerdeerhebung legitimiert sei. So habe bereits das Bundesgericht im Entscheid 1A.365/1999 festgehalten, dass er vom Betrieb des Militärflugplatzes und dessen Erweiterung stärker betroffen sei als jedermann und er zum umstrittenen Vorhaben in einer besonders nahen Beziehung stehe. Zudem sei das Interesse von zusätzlichen Lärmimmissionen verschont zu bleiben

schutzwürdig. Der Beschwerdeführer 1 macht ebenfalls geltend, er erfülle die Voraussetzungen der egoistischen Verbandsbeschwerde. Die vorliegende Beschwerdeerhebung stehe mit seinem statutarischen Zweck im Einklang und überdies seien auch seine Mitglieder zur selbständigen Beschwerde legitimiert, da sie im Verhältnis zur übrigen Bevölkerung ungleich stärker von den Immissionen betroffen seien.

**1.2.3.2** Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass der Beschwerdeführer 2 besonders berührt sei, da sich dessen Grundstück ausserhalb der 55 bzw. 50 dB(A)-Kurve des militärischen LBK 1999 befinde, sich durch die Genehmigung der SID an den wahrnehmbaren Immissionen oder am Flugweg nichts ändere, da mit der Verfügung einzig die Aufnahme der seit 20 Jahren bestehenden SID in den Anhang des BR 1982 erfolge und mithin keine neuen Immissionen entstünden. Zudem sei der SID-Abflug im Vergleich zum Abflug nach Sichtflugregeln zufolge des höheren Steiggradienten weit immissionsärmer. Soweit der Beschwerdeführer 2 ferner die Sicherheit und ICAO-Konformität der SID in Frage stelle, verfüge er über kein Rechtsschutzinteresse, da er damit Interessen Dritter geltend mache und nicht stärker betroffen sei als jeder andere Bürger. Dies gelte insbesondere auch für die Rügen betreffend der Sicherheit am Boden bzw. im Flugplatzperimeter. Weiter sei der Beschwerdeführer 1 nicht zur egoistischen Verbandsbeschwerde legitimiert, da die eingereichte Liste nicht zwischen Mitgliedern und Gönnern unterscheide und somit nicht feststehe, ob die Mehrheit oder eine grosse Zahl der Mitglieder von der Verfügung betroffen seien. Ohnehin wären die einzelnen Mitglieder an sich, aus denselben Gründen wie der Beschwerdeführer 2, nicht zur Beschwerde legitimiert. Ausserdem könne der Beschwerdeführer 1 nur Interessen betreffend der Emissionen bzw. Immissionen aus dem Flugbetrieb geltend machen, da nur solche vom Vereinszweck gedeckt seien; hingegen seien sämtliche weiteren erhobenen Rügen nicht zulässig.

#### **1.2.4**

**1.2.4.1** Die beiden Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind somit formell beschwert. Das Grundstück des Beschwerdeführers 2 befindet sich rund 3.9 km südwestlich des Flugplatzgeländes. Es liegt innerhalb der (südwestlichen) Abflugschneise der Hauptpiste und wird bei einem Start nach dem SID-Verfahren in einer Höhe von rund 1'000 m über Grund überflogen (vgl. Protokoll des Augenscheins und der Instruktionsverhandlung vom 18. Februar 2016 [nachfolgend: Protokoll], S. 6 und 8). Anlässlich des Augenscheins konnte zudem festgestellt werden, dass ein Überflug – trotz wenig, aber ständigem Verkehr auf der

nahegelegenen Hauptstrasse – gut hörbar ist (Protokoll, S. 6). Die von der Vorinstanz in den Schlussbemerkungen vorgebrachten Einwände vermögen diese Feststellung nicht umzustossen. Unabhängig davon, ob nun Verkehr auf der Hauptstrasse und zusätzlicher Fluglärm vorherrschte, waren die Überflüge gut wahrnehmbar. Zudem übersieht die Vorinstanz, dass das Grundstück des Beschwerdeführers 2 in einiger Entfernung zur Hauptstrasse liegt und damit der Verkehrslärm an dessen Standort weniger ins Gewicht fällt. Nach dem Gesagten gilt er als Anwohner des Flugplatzes Buochs, welcher den von der Anlage ausgehenden Lärm deutlich hören kann und entsprechend in seiner Ruhe gestört wird. Ob sich sein Grundstück innerhalb der 50 bzw. 55 dB(A)-Kurven des militärischen LBK 1999 befindet, ist unerheblich. Mithin gilt der Beschwerdeführer 2 somit als besonderes berührt. Nicht gefolgt werden kann der Beschwerdegegnerin insoweit, als diese behauptet, die angefochtene Verfügung führe nicht zu einer Veränderung der Immissionslage bzw. ein Start nach dem SID-Verfahren sei immissionsärmer als bei einem Abflug nach Sichtflugregeln. Denn es spielt für die Betroffenheit eines Beschwerdeführers keine Rolle, ob dessen Belastung durch die vorgenommene Änderung grösser wird, gleich bleibt oder gar abnimmt. Ferner verfügt der Beschwerdeführer 2, soweit er sich gegen die Lärmimmissionen zur Wehr setzt, unbestreitbar über ein schutzwürdiges Interesse.

**1.2.4.2** Darüber hinaus rügt der Beschwerdeführer 2 jedoch, dass die luftfahrtspezifischen Anforderungen gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. c der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL, SR 748.131.1) nicht erfüllt seien, mithin die Sicherheit beim Betrieb des Flughafens unter anderem aufgrund der die Hauptpiste querenden Strassen nicht gegeben sei. Zudem sei die SID nicht ICAO-konform.

Nach der Rechtsprechung genügt ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches bzw. ideelles Interesse nicht (BGE 137 II 43 E. 2.3). Liegt eine besondere Beziehungsnähe (bspw. aufgrund der räumlichen Gegebenheiten) vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die von der beschwerdeführenden Person als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.78a). Der Nachbar kann mithin die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen,

mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird (BGE 133 II 249 E. 1.3.2), ohne dass dem Beschwerdeführer im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht. Das Element des praktischen tatsächlichen Nutzens bildet somit ein wichtiges Eintretenskriterium, mit welchem ein "Ausufern" der Beschwerdemöglichkeiten verhindert werden kann.

Wie bereits oben dargelegt wurde, ist der Beschwerdeführer 2 im vorliegenden Fall als Nachbar zu qualifizieren und gilt als besonders betroffen (vgl. E. 1.2.4.1). Er ist demnach grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert. Kann nun aufgrund der von ihm gerügten Sicherheitsprobleme oder aufgrund der behaupteten Mängel im Betrieb des Flugplatzes die SID nicht genehmigt werden, entsteht ihm ein praktischer Nutzen, da zumindest die mit der Genehmigung einhergehenden 500 Flüge pro Jahr nicht erfolgen dürfen. Damit ist sein Interesse auch insoweit als schutzwürdig zu qualifizieren, als er die Einhaltung von Art. 25 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 3 Abs. 1 VII fordert und damit öffentliche Interesse geltend macht. Insgesamt ist der Beschwerdeführer 2 somit zur Erhebung der Beschwerde legitimiert.

**1.2.5** Bezüglich der Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 1 fällt was folgt in Betracht: Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes genügt bei gemeinsamer Beschwerdeführung, wenn die Legitimation eines Beteiligten bejaht werden kann (vgl. Urteil des BGer 1A.115/1998 vom 7. September 1998; publiziert in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl], 101/2000, S. 83 ff.; Urteile des BVGer A-1353/2014 vom 30. Juli 2015 E. 3.3 und A-3040/2013 vom 12. August 2014 E. 1.2.1; vgl. auch Zwischenverfügung des BVGer A-7248/2014 vom 12. März 2015 E. 1.3.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz 2.73a). Im vorliegenden Fall reichten die Beschwerdeführenden je selbständig eine Beschwerde gegen die Verfügung vom 10. November 2014 ein. Die Begehren beider Beschwerden sind jedoch identisch, ebenso sind die Begründungen – bis auf die Ausführungen zur Legitimation – deckungsgleich. Mithin liegt ein Fall gemeinsamer Beschwerdeführung vor. Nachdem die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 2 ausgewiesen ist, braucht somit nicht (mehr) geprüft zu werden, ob auch der Beschwerdeführer 1 zur Erhebung der egoistischen Verbandbeschwerde legitimiert wäre.

**1.2.6** Zusammengefasst sind die beiden Beschwerdeführenden zur Beschwerdeerhebung legitimiert.

## Streitgegenstand

### 1.3

**1.3.1** 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; Urteile des BVGer A-6277/2014 vom 16. Juni 2015 E. 1.2.1, A-5121/2014 vom 27. Mai 2015 E. 1.4, A-7021/2014 vom 12. Mai 2015 E. 1.3.1 und A-3040/2013 E. 2.1; 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 (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 689). Geht die mit dem Rechtsbegehren aufgestellte Rechtsfolgebehauptung über den Streitgegenstand hinaus, ist darauf nicht einzutreten (vgl. Urteile des BGer 4A\_89/2012 vom 17. Juli 2012 E. 1.2 und 2D.20/2010 vom 20. Mai 2010 E. 1.3; Urteil des BVGer A-4537/2013 vom 17. Januar 2014 E. 1.2.1).

**1.3.2** Zunächst ist auf das Anfechtungsobjekt bzw. den Verfahrensgegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens einzugehen. Hierzu machen die Beschwerdeführenden geltend, dass die Beschränkung des Streitgegenstandes auf die Genehmigung der SID und die Sicherheit des Flugbetriebs unrechtmässig sei. Die erfolgte Ausklammerung des neuen Betriebsreglements widerspreche der Prozessgeschichte, werde nicht nachvollziehbar begründet und sei aufgrund der derzeitigen Ausgangslage (Betrieb eines Flugplatzes auf der Grundlage zweier paralleler Betriebsreglemente) unzulässig.

Nach Ansicht der Beschwerdegegnerin ist das Prozessthema des neuen Betriebsreglements zu Recht ausgeklammert worden. So hätten im Verfügungszeitpunkt noch nicht einmal die Rahmenbedingungen des künftigen Betriebes festgestanden und es hätte nur der derzeitige Betrieb zur Genehmigung unterbreitet werden können, was angesichts des laufenden Planungs- und Umnutzungsverfahrens einen Leerlauf bedeutet hätte. Aus diesen Gründen habe auch die ursprünglich angesetzte Frist zur Einreichung eines Gesuchs für ein neues Betriebsreglement fallen gelassen werden müssen.

Wird ein nichtstreitiges Verwaltungsverfahren durch die zuständige Behörde eingeleitet, liegt es allein in ihrer Kompetenz, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben darüber zu entscheiden, worüber und in welchem Umfang eine Verfügung zu erlassen ist (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 387). Entsprechend steht der Behörde auch der Entscheid zu, im Zuge des Verwaltungsverfahrens den Verfügungsgegenstand auszuweiten oder einzuschränken.

Demnach konnte die Vorinstanz den ursprünglich vorgesehenen Verfügungsgegenstand des neuen Betriebsreglements grundsätzlich ohne Weiteres auf ein anderes Verfahren verweisen. Ob und wie über den ausgeklammerten Verfügungsgegenstand zu entscheiden ist, bestimmt sich letztlich anhand des materiellen Rechts und den der Vorinstanz aus ihrer Aufsichtstätigkeit entspringenden Pflichten; diese Frage bildet jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Es bleibt festzuhalten, dass die Vorinstanz die Verfügung auf die Genehmigung der SID sowie die Fragen zur Sicherheit des Flugbetriebs einschränken durfte.

### **1.3.3**

**1.3.3.1** Die Beschwerdegegnerin macht sodann geltend, dass sich zahlreiche Beschwerdebegehren ausserhalb des Streitgegenstands bewegen. Zwar könne der erste Teil des Rechtsbegehrens 1 betreffend die Aufhebung von Ziff. 3 des Dispositivs grundsätzlich Prozessthema bilden. Das Rechtsbegehren werde jedoch aufgrund des Begehrens 5, wonach nur eine zeitliche Beschränkung der Benützung ("daylight only") verlangt werde, eingeschränkt. Der zweiten Teil des Rechtsbegehrens 1 betreffend die Festsetzung und Prüfung des LBK sowie des Nachweises, dass die Lärmgrenzwerte überall eingehalten werden, stehe sodann in keinem Zusammenhang mit der angefochtenen Verfügung und gehöre somit nicht zum Streitgegenstand. Ebenso verhalte es sich mit den Rechtsbegehren 2–4, da mit der Beschwerde insbesondere weder eine grundsätzliche

Überprüfung des Flugbetriebs verlangt werden könne, noch die satellitengestützten Anflugverfahren (sog. GNSS-Approaches) Gegenstand der angefochtenen Verfügung bilden würden. Das Rechtsbegehren 6 sei sodann unzulässig, da es weder begründet sei noch Gegenstand der Beschwerde bilden könne.

**1.3.3.2** Nach Ansicht der Vorinstanz bewegen sich die Begehren der Beschwerdeführenden mehrheitlich ausserhalb des Streitgegenstandes. So gehöre das Rechtsbegehren 1 nicht mehr zum Streitgegenstand, soweit damit verlangt werde, dass sowohl der LBK für die Fluglärmbelastung des gesamten heute sowie in naher Zukunft relevanten Flugbetriebs festgesetzt und geprüft wurde, als auch die Lärmgrenzwerte der LSV überall und in allen Empfindlichkeitszonen eingehalten sind. Denn insbesondere für die Festsetzung des LBK sei eine betriebliche Gesamtbetrachtung notwendig, welche nicht Teil der angefochtenen Verfügung gewesen sei. Das Rechtsbegehren 2 beziehe sich ebenfalls nicht auf das Dispositiv der angefochtenen Verfügung und habe einzig aufsichtsrechtlichen Charakter. Das Rechtsbegehren 3 weise ebenso keinen Bezug zur Genehmigung der SID auf, werde damit doch die Erstellung eines (vorläufigen) Betriebsreglements gefordert. Dasselbe gelte für das Rechtsbegehren 4, wonach das Genehmigungsverfahren für die beiden Instrumentenanflugverfahren zu wiederholen sei. Denn diese seien bereits rechtskräftig verfügt worden und hätten keinen Zusammenhang zur angefochtenen Verfügung.

**1.3.3.3** Soweit die Beschwerdeführenden mit ihrem Rechtsbegehren 1 die Aufhebung von Ziff. 3 des Dispositivs der Verfügung fordern, mit welcher die SID als separater Anhang zum BR 1982 unter Auflagen verfügt wurde, bewegt sich dieses innerhalb des Streitgegenstandes. Soweit die Vorinstanz aber zu weiteren Vorkehren betreffend des LBK oder des Nachweises der Einhaltung der Lärmgrenzwerte verpflichtet werden soll, sprengt das Begehren den vorgegebenen Rahmen des Streitgegenstands. Darauf ist im Folgenden nicht einzutreten. Nicht davon erfasst ist jedoch die von den Beschwerdeführenden erhobene Rüge, die Genehmigungsver Voraussetzungen seien nicht erfüllt, da die Vorinstanz weder den LBK festgesetzt noch den Nachweis erbracht habe, dass die Lärmgrenzwerte der LSV eingehalten seien. Diese Rügen bilden Teil der Beschwerdebegründung zum Rechtsbegehren 1, soweit es die Aufhebung von Dispositiv-Ziff. 3 fordert. Sie sind im Folgenden zu prüfen. Nicht zu überzeugen vermag ferner die Argumentation der Beschwerdegegnerin, mit dem Rechtsbegehren 5 werde das Begehren 1 eingeschränkt, womit auf das Letztere nicht mehr einzutreten sei. Das Begehren Nr. 5 stellt ein Eventualbegehren zum

Rechtsbegehren 1 dar, wird doch die Einschränkung der Betriebsvorschrift ("daylight only") nur für den Fall verlangt, dass die weiteren rechtlichen und tatsächlichen Vorschriften für die Genehmigung der SID überhaupt erfüllt sind.

**1.3.3.4** Das Rechtsbegehren 2, mit welchem die Vorinstanz verpflichtet werden soll, den Betrieb des Flugplatzes Buochs umfassend zu überprüfen und den rechtlichen Vorgaben zum Durchbruch zu verhelfen, hat keinerlei Bezug zum Anfechtungsobjekt. Es bewegt sich ausserhalb des Streitgegenstandes. Soweit die Beschwerdeführenden gar ein aufsichtsrechtliches Einschreiten verlangen, ist das Bundesverwaltungsgericht dafür nicht zuständig (vgl. Urteil des BVGer A-4797/2011 vom 28. Februar 2012 E. 3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, 1837; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.33; OLIVER ZIBUNG, in: Praxiskommentar VwVG, Art.71 N 9). Als hierarchisch übergeordnete Behörde nimmt der Bundesrat 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). Das Begehren 2 kann somit auch nicht als Aufsichtsbeschwerde entgegengenommen werden. Demnach ist auf das Rechtsbegehren 2 nicht einzutreten.

**1.3.3.5** Weiter bewegt sich auch das Rechtsbegehren 3 ausserhalb des Streitgegenstandes, da das Anfechtungsobjekt keine Verpflichtung der Beschwerdegegnerin vorsieht, ein Gesuch für ein Betriebsreglement einzureichen. Darauf ist im Folgenden nicht einzutreten.

**1.3.3.6** Ebenso bildet das Begehren 4, wonach die Genehmigung der beiden satellitengestützten IFR-Anflugverfahren, GNSS 3500 ft. und GNSS 2300 ft., zu wiederholen sei, nicht Teil des Streitgegenstandes, da es keinerlei Bezug zum Anfechtungsobjekt aufweist. Entsprechend ist auf dieses Begehren nicht einzutreten.

**1.3.3.7** Soweit mit dem Rechtsbegehren 5 verlangt wird, die Betriebsvorschrift „daylight only“ sei im Dispositiv der Verfügung anzuordnen, bewegt sich dieses Begehren innerhalb des Streitgegenstandes. Wie bereits oben dargelegt (vgl. E. 1.3.3.3), handelt es sich dabei um ein Eventualbegehren zum zulässigen ersten Teil des Rechtsbegehrens 1, mit welchem die Anordnung einer zusätzlichen Auflage verlangt wird. Im Übrigen sprengt das Begehren jedoch den Rahmen des Anfechtungsobjektes, soweit damit die Anpassung des AIP verlangt wird. Darauf ist nicht einzutreten.

**1.3.3.8** Auf das Rechtsbegehren 6, mit welchem die Beschwerdeführenden die Beurteilung der SID unter dem Blickwinkel der ICAO-Konformität und der Sicherheit verlangen, ist ebenfalls nicht einzutreten. Hingegen sind die vorgebrachten Rügen der fehlenden ICAO-Konformität und der mangelnden Sicherheit der SID zu prüfen. Denn dabei handelt es sich um eine Begründung des Rechtsbegehrens 1, welches sich innerhalb des Streitgegenstandes bewegt, soweit es die Aufhebung von Ziff. 3 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung verlangt.

**1.3.3.9** Ferner bringen die Beschwerdeführenden in ihren Schlussbemerkungen vom 26. April 2016 vor, die Beschwerdegegnerin oder die Vorinstanz seien anzuhalten, die SID-Bewegungen mitsamt der Immatrikulationsnummern der Flugzeuge, die nach der SID starten, den Beschwerdeführenden regelmässig zur Verfügung zu stellen, damit überprüft werden könne, ob die SID ausschliesslich von Piloten der Pilatus AG oder von Kundenpiloten der Pilatus AG verwendet werde; dies zumindest zur Beweisführung im laufenden Verfahren.

Sollten die Beschwerdeführenden mit ihrem Begehren die Anordnung einer zusätzlichen Auflage in die Verfügung vom 10. November 2014 verlangen, erfolgt dieses verspätet. Aufgrund der Eventualmaxime sind sämtliche Begehren und Eventualbegehren bereits in der Beschwerdeschrift vorzubringen. Deshalb sind erst in den Schlussbemerkungen gestellte neue Begehren bzw. beantragte Varianten unbeachtlich und darauf ist nicht einzutreten (vgl. BGE 136 II 165 E. 4 f.; Urteil des BGer 2C\_300/2010 vom 28. April 2011 E. 1.4.2; Urteil des BVGer A-2631/2012 vom 6. März 2013 E. 1.4; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.215). Sollte es sich dabei hingegen um einen Verfahrens Antrag handeln, wonach im laufenden Verfahren diese Daten zur Beweisführung offenzulegen seien, so bewegt sich dieser ebenfalls ausserhalb des Streitgegenstandes. Denn vorliegend kann nicht die Einhaltung der von der Vorinstanz angeordneten Auflage betreffend des Benutzerkreises überprüft werden, sondern höchstens die Zulässigkeit dieser Auflage sowie der Umfang der Reportingpflicht. Folglich ist auch insoweit nicht darauf einzutreten.

#### **1.3.3.10**

Schliesslich bilden die Vorbringen der Beschwerdeführenden, wonach die von der Beschwerdegegnerin beim BAZL eingereichten SID-Bewegungszahlen nicht verlässlich bzw. wenig aussagekräftig seien und SID-Starts in unzulässiger Weise ausserhalb der Towerbetriebszeiten stattgefunden haben, nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Es wird Sache der

Vorinstanz sein, im Rahmen ihrer pflichtgemässen Aufsicht die Einhaltung der einzelnen Auflagen zu überwachen und allenfalls die nötigen weiteren Massnahmen zu treffen.

**1.4** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist – vorbehältlich der obigen Ausführungen (E. 1.3) – einzutreten.

## **Kognition**

### **2.**

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).

Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht allerdings eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht ohne Not in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese – wie vorliegend die Vorinstanz – den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen näher steht als die Beschwerdeinstanz. Es hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, muss aber der Vorinstanz die Wahl zwischen mehreren sachgerechten Lösungen überlassen. Wenn es um die Beurteilung ausgesprochener Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über besonderes Fachwissen verfügt, weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass Letztere die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen getroffen hat (vgl. ferner BGE 136 I 184 E. 2.2.1, 135 II 296 E. 4.4.3; Urteile des BVGer A-696/2015 vom 17. März 2016 E. 2.2, A-2149/2015 vom 25. August 2015 E. 2.2; A-5160/2014 vom 14. Juli 2015 E. 3 und A-173/2015 vom 8. Juni 2015 E. 2.2 je mit weiteren Hinweisen).

## **Prozessuale Anträge**

### **3.**

Die Beschwerdegegnerin verlangt mit ihrer Eingabe vom 27. Mai 2016 unter anderem, dass das Bundesverwaltungsgericht die Schlussbemerkungen der Beschwerdeführenden vom 26. April 2016 prozessual als Replik zu qualifizieren oder aus dem Recht zu weisen habe. Sie begründet dies damit, dass dieser Eingabe aufgrund ihres Inhalts und Umfangs nicht mehr

der Charakter von Schlussbemerkungen, sondern einer Replik zukomme. Deshalb dürfe sie vom Bundesverwaltungsgericht nicht berücksichtigt werden; andernfalls müsste ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt werden. Mit Eingabe vom 13. Juni 2016 verlangt sie erneut, dass die von den Beschwerdeführenden in den Schlussbemerkungen vorgebrachten Noven und neuen Anträge nicht bei der Urteilsfindung berücksichtigt werden dürften.

Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht dürfen – im Rahmen des Streitgegenstands – neue Tatsachen, neue Beweismittel sowie eine neue rechtliche Begründung vorgebracht werden (vgl. Urteil des BVGer A-4941/2013 vom 5. März 2014 E. 3.1). Dies gilt selbst nach Ablauf der Beschwerdefrist. Es ist deshalb ohne Weiteres zulässig, auch im Rahmen von Schlussbemerkungen neue rechtliche Begründungen vorzubringen (vgl. Urteile des BVGer A-5713/2015 vom 2. Mai 2016 E. 2.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.197). Sodann besteht gemäss Art. 32 Abs. 1 VwVG seitens der Behörde die Pflicht, alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien zu berücksichtigen und zu würdigen (vgl. Urteil des BVGer A-770/2013 vom 8. Januar 2013 E. 2.2.3). Demnach ist die Eingabe der Beschwerdeführenden – vorbehältlich der obigen Ausführungen betreffend des neuen Begehrens (vgl. E. 1.3.3.9) – für die Urteilsfindung zu berücksichtigen. Im Übrigen besteht keine Veranlassung einen weiteren, vollständigen Schriftenwechsel durchzuführen (vgl. auch MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.197). Die Verfahrensbeteiligten konnte sich nicht nur bereits umfassend zur Streitsache äussern, sondern der Beschwerdegegnerin stand und steht auch jederzeit das Recht zu, sich (unaufgefordert) zu den Ausführungen der Beschwerdeführenden zu äussern. Davon hat sie denn auch mit ihren Eingaben vom 27. Mai und 13. Juni 2016 Gebrauch gemacht. Der Verfahrensantrag ist somit abzuweisen.

## **Gesetzliche Grundlagen**

### **4.**

**4.1** Im vorliegenden Fall besteht auf dem Militärflugplatz Buochs eine zivile Mitbenutzung. Es stellt sich die Frage, wie diese zivilaviatische Mitbenutzung rechtlich geregelt ist und welchen Vorgaben diese zu genügen hat.

**4.2** Gemäss Art. 38 Abs. 1 LFG besteht für die bundeseigenen Flugplätze ein Benützungsrecht seitens der Zivilluftfahrt, soweit es die militärischen

Interessen erlauben. Auf Verordnungsstufe wird die zivile Nutzung von Militärflugplätzen sodann detailliert geregelt. Art. 30 Abs. 2 VIL verpflichtet den zivilen Flugplatzhalter im Falle einer häufigen zivilen Benützung eines Militärflugplatzes ein Flugplatzbetriebsreglement zu erstellen. Dieses Flugplatzbetriebsreglement sowie dessen nachträgliche Änderungen bedürfen der Genehmigung durch das BAZL, wobei dieses vorgängig die Zustimmung der zuständigen Stelle des VBS einholt. Die Bestimmungen über die Betriebsreglemente für zivile Flugplätze finden dabei sinngemäss Anwendung (Art. 30 Abs. 3 VIL).

Für den Betrieb von zivilen Flugplätzen sieht das Luftfahrtgesetz unter anderem zwei Vorgaben vor. Einerseits ist gemäss Art. 36b Abs. 1 LFG für den Betrieb aller anderen als dem öffentlichen Verkehr dienenden Flugplätze (sog. Flugfelder), eine Betriebsbewilligung erforderlich, die vom BAZL erteilt wird. Die Betriebsbewilligung regelt die Rechte und Pflichten für den Betrieb des Flugfeldes. Andererseits hat gemäss Art. 36c Abs. 1 LFG jeder Flugplatzhalter ein Betriebsreglement zu erlassen. In diesem Betriebsreglement sind die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), in der Betriebsbewilligung sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret auszugestalten und insbesondere die Organisation des Flugplatzes (Bst. a) und die An- und Abflugverfahren sowie die besonderen Vorschriften für die Benützung des Flugplatzes (Bst. b) festzuhalten (vgl. Art. 36c Abs. 2 LFG). Der Flugplatzhalter hat das Betriebsreglement sowie dessen Änderungen genehmigen zu lassen (vgl. Art. 36c Abs. 3 LFG sowie Art. 30 Abs. 2 VIL). Hat eine Änderung des Betriebsreglements wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung, so ist das Gesuch zudem den betroffenen Kantonen zur Stellungnahme zuzustellen, in den massgebenden amtlichen Publikationsorganen zu publizieren und öffentlich aufzulegen (Durchführung des sog. Auflage- und Einspracheverfahren; Art. 36d LFG).

**4.3** Auf Verordnungsstufe werden die Vorgaben zum Betriebsreglement weiter konkretisiert. Gemäss Art. 23 VIL regelt das Betriebsreglement den Flugplatzbetrieb in allen Belangen. Es enthält unter anderem Vorschriften über die Organisation des Flugplatzes (Bst. a), die Betriebszeiten (Bst. b) und die An- und Abflugverfahren (Bst. c). Die erstmalige Genehmigung oder Änderung erfolgt auf Gesuch hin (vgl. Art. 24 VIL mit Vorgaben zum Gesuchsinhalt). Art. 25 Abs. 1 VIL regelt die einzelnen Genehmigungsvoraussetzungen. Danach ist das Betriebsreglement eines Flugfeldes sowie Änderungen desselben zu genehmigen, wenn der Inhalt den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht (Bst. a), die Vorgaben der Betriebsbewilligung

und der Plangenehmigung umgesetzt sind (Bst. b), die luftfahrtspezifischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sind (Bst. c), der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden kann (Bst. d), der Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster festgesetzt werden kann (Bst. e) und die Voraussetzungen für die Gewährleistung der Sicherheit gemäss Art. 23a VIL erfüllt sind (Bst. f). Gemäss Art 25 Abs. 2 VIL wird das Betriebsreglement nach erfolgter Genehmigung verbindlich. Im Anschluss daran sind die wesentlichen Vorschriften über die Benutzung des Flugplatzes im AIP zu veröffentlichen; hierzu gehören namentlich die Vorschriften nach Art. 23 Bst. b (Betriebszeiten) und Bst. c (An- und Abflugverfahren) VIL (vgl. Art. 25a VIL). Diese soeben dargelegten Voraussetzungen gelten aufgrund des Verweises von Art. 30 Abs. 3 VIL sinngemäss auch für die Genehmigung und Änderungen von Betriebsreglementen zivil mitbenützter Militärflugplätze.

**4.4** Unabhängig vom soeben geschilderten Vorgehen bei der Gesuchseinreichung durch den Flugplatzhalter besteht seitens des BAZL als Aufsichtsbehörde – gestützt auf seine Aufsichtskompetenz (Art. 3b Abs. 1 und 2 VIL) – die Möglichkeit, von Amtes wegen einzuschreiten und die notwendigen Massnahmen zu veranlassen. Zudem kann es gemäss Art. 26 VIL zur Anpassung an den rechtmässigen Zustand Änderungen des Betriebsreglements verfügen, wenn veränderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse dies erfordern.

Schreitet das BAZL von Amtes wegen ein und verfügt eine Änderung eines Betriebsreglements bleibt es an die Genehmigungsvoraussetzungen gemäss Art. 25 Abs. 1 VIL gebunden (vgl. Urteil des BGer 1A.18/2001 vom 29. Oktober 2001 E. 7d; Verfügung des BAZL vom 16. April 2003 E. 1).

## **4.5**

**4.5.1** Bevor im Folgenden auf die einzelnen Genehmigungsvoraussetzungen einzugehen ist, ist der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) und die sich daraus ergebenden Vorgaben darzulegen. Darin umreisst der Bund seine Infrastrukturziele im Bereich der Aviatik und definiert die Rahmenbedingungen für die bauliche und betriebliche Ausgestaltung der entsprechenden Anlagen. Bezüglich der einzelnen Flugplätze werden insbesondere der Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb bestimmt. Zudem stellt er die Auswirkungen auf Raum und Umwelt dar. Der SIL bildet unter anderem die Basis für die Erteilung der Betriebskonzession und die Genehmigung des Betriebsreglements und legt die Ziele und Vorgaben für

die Behörden verbindlich fest (Art. 3a VIL; vgl. auch Urteil des BVGer A-6536/2010 vom 23. August 2011 E. 2.7; STEFAN VOGEL, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 8.7).

**4.5.2** Das SIL-Objektblatt zum zivil mitbenützten Militärflugplatz Buochs vom 1. Juli 2009 hält zur Verkehrsleistung fest, dass der vierjährige Durchschnitt (2001-2005) 9'920 und das zehnjährige Maximum 12'110 Flugbewegungen (2005) beträgt. Weiter weist das Objektblatt als Grundlagendokumente unter anderem das BR 1982 und das prov. BR 2002 aus sowie die Betriebsbewilligung vom 14. Januar 1982, Stand 1. Oktober 1992. Ein LBK ist gemäss dem Objektblatt bislang noch nicht erstellt worden und es existieren ausschliesslich Lärmberechnungen aus dem Jahr 2007 (vgl. auch Lärmkarte 2007). Weiter folgt aus dem Objektblatt, dass das Potential der Anlage auf maximal 25'000 Flugbewegungen begrenzt wird, wobei jedoch eine kurz- bis mittelfristige Begrenzung der Bewegungszahl auf 20'000 geprüft werden soll. Der heute bewilligte zivile Flugbetrieb beruht hingegen auf einer jährlichen Verkehrsmenge von 8'000 zivilen Flugbewegungen. Ferner wird zur Sicherheit des Flugbetriebs festgehalten, dass eine Umzäunung oder eine andere geeignete Absperrung des Flugplatzareals gemäss dem ICAO Annex 14 erforderlich seien sowie der Flugbetrieb und die Erschliessung der umliegenden Arbeitsgebiete entflochten werden sollen. So soll die Herdernstrasse für den Durchgangsverkehr gesperrt werden, sobald für die Erschliessung der Industriezone Fadenbrücke die geplante neue Zufahrtsstrasse ab der Autobahn erstellt ist. Schliesslich weist der SIL ein Gebiet mit Lärmbelastung aus.

## 5.

Im vorliegenden Fall wird mit der Anpassung des BR 1982 einzig die SID als Anhang 4 zum BR 1982 von Amtes wegen gestützt auf Art. 26 VIL verfügt. Damit diese Änderung des Betriebsreglements genehmigt werden kann, müssen die Voraussetzungen von Art. 25 Abs. 1 VIL erfüllt sein (vgl. oben E. 4.3). Dies ist im Folgenden zu prüfen. Hierzu sind vorab grundlegende Fragen zum Umfang der Genehmigungsvoraussetzung (E. 6.1) und dem Zeitpunkt, in welchem diese erfüllt sein müssen (E. 6.2), zu beantworten. Anschliessend ist auf die massgebenden Genehmigungsvoraussetzungen einzugehen (luftfahrtspezifische Anforderungen an die Sicherheit: E. 7; umweltrechtliche Anforderungen: E. 8; Festsetzung des Lärmbelas-

tungskatasters: E. 9; Festsetzung des Hindernisbegrenzungsflächen-Katasters [nachfolgend: HBK]: E. 10; luftfahrtspezifische Anforderungen an den geordneten Betrieb: E. 11).

## **Umfang und Zeitpunkt der Genehmigungsvoraussetzungen**

### **6.**

**6.1** Fraglich ist zunächst, ob die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 25 Abs. 1 VIL bei einer blossen Änderung des Betriebsreglements nur bezüglich der konkreten Anpassung, d.h. vorliegend bezüglich des neuen Instrumentabflugverfahrens, zu prüfen sind oder ob sie darüber hinaus jeweils für den gesamten Flugplatz und dessen gesamten Betrieb beurteilt werden müssen.

**6.1.1** Der Wortlaut und das Verhältnis von Art. 24 und Art. 25 VIL deuten darauf hin, dass bei der Genehmigung einer Betriebsreglementsänderung nur die von dieser Änderung ausgehenden Auswirkungen sowie die die Änderungen konkret betreffenden Vorgaben zu berücksichtigen sind. So hält insbesondere Art. 24 Bst. b VIL fest, dass das Gesuch Angaben darüber enthalten müsse, welche Auswirkungen die Reglementsänderung auf den Betrieb sowie auf Raum und Umwelt habe. Zudem sieht Art. 24 Bst. c VIL vor, dass das Gesuch bei Reglementsänderungen, die Auswirkungen auf den Flugbetrieb haben, den Nachweis enthalten müsse, dass die Anforderungen der Flugsicherheit eingehalten sind. Entsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht in zwei Verfahren jeweils nur die konkret in Frage stehende Änderung eines Betriebsreglements beurteilt und geprüft, ob diesbezüglich die Genehmigungsvoraussetzungen eingehalten sind (vgl. Urteil A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 18–20 betreffend den ILS-Anflug auf Piste 28 des Flughafens Zürich und A-5646/2008 vom 13. August 2009 E. 6–9 betreffend den gekröpften Nordanflug auf den Flughafen Zürich). Dies legt den Schluss nahe, dass vorliegend die Genehmigungsvoraussetzungen und insbesondere die Sicherheitsaspekte allein bezüglich der SID zu beurteilen sind, womit die von den Beschwerdeführenden ebenfalls gerügten Sicherheitsprobleme am Boden, innerhalb des Flugplatzperimeters, ausser Betracht fielen.

**6.1.2** Im vorliegenden Fall sind die Verhältnisse aus zwei Gründen anders gelagert.

**6.1.2.1** Zunächst liegt der Grund, weshalb im Falle einer Betriebsreglementsänderung die Genehmigungsvoraussetzung allein bezogen auf die

konkreten Änderung geprüft werden, darin, dass bei einem ordentlichen Betrieb eines Flugplatzes, dessen Betrieb im ursprünglichen Genehmigungsverfahren umfassend geprüft und genehmigt wurde. Deshalb ist es ausreichend, wenn der Fokus der Genehmigung – im Falle einer Reglementsänderung – auf die konkret vorgenommene Betriebsreglementsanpassung beschränkt ist. Wurde mit anderen Worten die Sicherheit des Betriebs bei der Genehmigung des Reglements umfassend geprüft, braucht die Sicherheit in der Folge nicht bei jeder (punktuellen) Änderung des Betriebsreglements wieder integral geprüft zu werden. Der vorliegende Fall weicht jedoch vom eben geschilderten "Normalbetrieb" eines Flugplatzes ab, da der derzeitige Betrieb nie ein ordentliches Genehmigungsverfahren durchlaufen und somit noch nie eine Gesamtbeurteilung der Sicherheit sowie der weiteren Genehmigungsvoraussetzungen stattgefunden hat. Dies spricht für die Berücksichtigung mindestens jener Sicherheitsfragen, die in einem engen sachlichen Zusammenhang zur beantragten Reglementsänderung stehen, ansonsten die mit der Genehmigung bezweckte Überprüfung wesentlicher Vorgaben unterlaufen würde.

**6.1.2.2** Hinzu kommt, dass die Vorinstanz sowohl bei baulichen, als auch betrieblichen Änderungen auf dem Flugplatz die luftfahrtspezifischen Anforderungen gemäss Art. 3 VIL – selbst bei genehmigungsfreien Vorhaben – umfassend prüfen kann (vgl. Art. 9 VIL). Nach Art. 3 VIL müssen Flugplätze so ausgestaltet, organisiert und geführt sein, dass der Betrieb geordnet ist und die Sicherheit für Personen und Sachen bei der Bereitstellung von Luftfahrzeugen, beim Ein- und Aussteigen, beim Beladen und Entladen, beim Rollen mit Flugzeugen oder Bodenfahrzeugen, bei Starts und Landungen sowie bei An- und Abflügen stets gewährleistet ist. Folglich besteht ein weiter, umfassender Auftrag seitens der Vorinstanz zur Gewährleistung eines sicheren und geordneten Betriebs. Darüber hinaus steht die Sicherheit beim Betrieb eines Flugplatzes immer im Zentrum (vgl. A-1936/2006 E. 33.1.2 [S. 228]). Dies verlangt ebenfalls nach einer umfassenden Prüfung der Sicherheit, selbst wenn einzig eine punktuelle Änderung im Betriebsreglement erfolgen soll.

**6.1.3** Nach dem Gesagten ist im vorliegenden Fall im Zusammenhang mit den luftfahrtspezifischen Anforderungen gemäss Art. 3 VIL neben der Sicherheit des Abflugverfahrens an sich (luftfahrtspezifische Anforderungen an das SID-Verfahren im engeren Sinne) auch die Sicherheit für Personen und Sachen bei Starts und Landungen sowie beim Rollen der Flugzeuge zu berücksichtigen (luftfahrtspezifische Anforderungen an das SID-Verfahren im weiteren Sinne). Im Übrigen zeigt sich anhand der Ausführungen

der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung, dass das SID-Verfahren nicht isoliert betrachtet werden kann. Denn die Vorinstanz genehmigte die SID mit der Auflage, dass diese nur zugeteilt werden dürfe, wenn die minimale Sichtweite (Visibility) im Flugplatzperimeter mindestens 1'400 m beträgt. Diese Auflage erachtet die Vorinstanz als notwendig, da sich aufgrund der fehlenden Umzäunung des Flugplatzes und der Querung der Piste mit einer öffentlichen Strasse Personen, Fahrzeuge oder Tiere im Pistenbereich befinden könnten und nur bei einer minimalen Sichtweite von 1'400 m sichergestellt werden kann, dass der gesamte Pistenbereich vom Tower aus einsehbar ist. Mithin liess sie Überlegungen in die Genehmigung des SID-Verfahren einfliessen, die mit dem Abflugverfahren an sich nicht unmittelbar zusammenhängen. Demnach stehen die weiteren sicherheitsrelevanten Aspekte (z.B. fehlende Umzäunung, Querung zwischen Piste bzw. Rollwegen einerseits und öffentlicher Strassen andererseits, etc.) in einem hinreichend engen sachlichen Zusammenhang, so dass sie im Folgenden ebenfalls in die Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzungen einzubeziehen sind.

**6.2** Weiter gilt es zu prüfen, in welchem Zeitpunkt die im Zusammenhang mit der Genehmigung stehenden Unterlagen vorliegen müssen bzw. in welchem Zeitpunkt die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sein müssen.

**6.2.1** Die Beschwerdeführenden beanstanden, dass die Vorinstanz – ohne das Vorliegen wesentlicher Unterlagen betreffend der Sicherheit und der luftfahrtrechtlichen Vorgaben abzuwarten – verfügt habe, obwohl keine Dringlichkeit bestanden habe. Dies betreffe vor allem den PANS-OPS-Report, welcher im Verfügungszeitpunkt nicht vorgelegen habe, obwohl ihn die Vorinstanz als zwingende Voraussetzung für die AIP-Publikation der SID bezeichnet habe.

Die Vorinstanz hält fest, dass sie die technischen Kriterien soweit nötig überprüft habe und die SID insbesondere aufgrund der Publikation und den einschränkenden Auflagen als sicher gelte. Dies habe auch Skyguide bestätigt. Vor diesem Hintergrund sei ein Abwarten des Periodical Reviews des PANS-OPS Reports nicht nötig gewesen. Vielmehr sei ausreichend gewesen, dass der Beschwerdegegnerin die Auflage gemacht worden sei, sie habe den Report nach dessen Fertigstellung beim BAZL einzureichen verbunden mit der Androhung, die SID-Genehmigung würde erneut überprüft, falls sich aus diesem Dokument nachträglich Sicherheitsprobleme ergeben sollten.

**6.2.2** Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sieht Art. 25 VIL vor, dass ein Betriebsreglement bzw. dessen Änderung nur dann genehmigt werden kann, wenn alle in dieser Bestimmung erwähnten Voraussetzungen erfüllt sind. Mithin hat das Gesuch um Genehmigung einer Betriebsreglementsänderung grundsätzlich auch die Unterlagen betreffend Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen zu enthalten (vgl. A-1985/2006 E. 17.4.2 und A-1936/2006 E. 33.1.2 [S. 228]).

**6.2.3** Im vorliegenden Fall lag der PANS-OPS Report, welcher ein wesentliches Dokument zur Prüfung der luftfahrtspezifischen Anforderungen darstellt, im Verfügungszeitpunkt nicht vor. Entsprechend konnte die Vorinstanz die luftfahrtspezifischen Anforderungen bezüglich der SID nicht abschliessend überprüfen, weshalb es die Betriebsreglementsänderung nicht vorbehaltlos hätte bewilligen dürfen. Vielmehr hätte die Vorinstanz den Eintritt der Rechtswirksamkeit dieser Genehmigung aufschieben und eine Suspensivbedingung in die Verfügung aufnehmen müssen, damit die Genehmigung erst dann definitive Gültigkeit gehabt hätte, wenn die Erfüllung der luftfahrtspezifischen Anforderungen mit den erforderlichen Dokumenten nachgewiesen und vom BAZL überprüft werden konnte (vgl. dazu PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 Rz. 91 ff.). Der von der Vorinstanz in der Verfügung angebrachte Vorbehalt, wonach die Genehmigung der SID nach Einreichung des PANS-OPS Reports neu beurteilt und allenfalls eingeschränkt oder aufgehoben wird, vermag die Anordnung einer Suspensivbedingung nicht zu ersetzen. Die Vorinstanz hat mit ihrem Vorgehen Art. 25 VIL verletzt.

**6.2.4** Der PANS-OPS Report ist in der Zwischenzeit erstellt und am 26. November 2014 freigegeben worden. Da im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht der Sachverhalt zum Urteilszeitpunkt massgebend ist (vgl. BVGE 2011/43 E. 6.1; Urteil des BVGer B-173/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 3.3.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.204), ist der PANS-OPS Report – unabhängig der soeben festgestellten Verletzung von Bundesrecht – im Folgenden bei der Prüfung der luftfahrtspezifischen Anforderungen heranzuziehen.

## **Luftfahrtspezifische Anforderungen an die Sicherheit**

### **7.**

**7.1** Gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL können Änderungen des Betriebsreglements nur genehmigt werden, wenn die luftfahrtspezifischen Anforderungen erfüllt sind. Diese Norm verweist auf Art. 3 und 9 VIL. Nach diesen Bestimmungen müssen Flugplätze – wie bereits erwähnt – so ausgestaltet, organisiert und geführt sein, dass der Betrieb geordnet ist und die Sicherheit für Personen und Sachen bei der Bereitstellung von Luftfahrzeugen, beim Ein- und Aussteigen, beim Beladen und Entladen, beim Rollen mit Flugzeugen oder Bodenfahrzeugen, bei Starts und Landungen sowie bei An- und Abflügen stets gewährleistet ist (Art. 3 Abs. 1 VIL). Im Rahmen der luftfahrtspezifischen Prüfung wird untersucht, ob die Anforderungen gemäss Art. 3 VIL eingehalten und geordnete Betriebsabläufe sichergestellt sind (vgl. Art. 9 Abs. 2 VIL).

Im Folgenden ist zu prüfen, ob das SID-Verfahren den luftfahrtspezifischen Anforderungen an die Sicherheit genügt. Hierzu ist zunächst die Sicherheit des SID-Verfahrens an sich zu betrachten (luftfahrtspezifische Anforderungen an das SID-Verfahren im engeren Sinne: nachfolgend E. 6.2). Anschliessend ist zu beurteilen, ob die Sicherheit im Flugplatzperimeter sowie den Betriebsabläufen (Rollen auf den Rollwegen, etc.), die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem vorliegend zu genehmigenden SID-Verfahren stehen, gewährleistet ist (luftfahrtspezifische Anforderungen an das SID-Verfahren im weiteren Sinne: nachfolgend E. 7.3).

## **7.2**

**7.2.1** Die Beschwerdeführenden bringen vor, die SID genüge den Sicherheitsanforderungen nicht. Dies zeige sich bereits daran, dass die ursprünglich im AIP publizierte SID WIL 1A aufgehoben und durch die SID WIL 2A ersetzt wurde. Aus dem PANS-OPS Report ergebe sich, dass gemäss der SID WIL 2A – zufolge von Hindernissen im Gebiet Vorderlauri sowie aufgrund der Luftraumstruktur – neu ein Steiggradient von 13.7% bis 8000 ft. gehalten werden müsse. Die SID WIL 1A habe hingegen lediglich einen Steiggradienten von 12.9% ausgewiesen. Folglich sei eine wesentliche Änderung im SID-Design erfolgt, da sich die SID WIL 1A als gefährlich oder zumindest unsicher erwiesen habe. Sei nun aber die SID WIL 1A im AIP aufgehoben worden, müsse auch die Genehmigungsverfügung der SID WIL 1A aufgehoben werden.

**7.2.1.1** Anlässlich der Instruktiionsverhandlung legte die Vorinstanz dar, dass sie mit der Genehmigung nur den Rahmen für ein Abflugverfahren vorgebe. Entsprechend würden jeweils keine technischen Details, wie der Steiggradient, festgelegt. Die erfolgte Anpassung des Abflugverfahrens

stelle eine technische Präzisierung innerhalb des genehmigten Rahmens dar. Dies wurde vom VBS bestätigt, welches darlegte, dass die SID nur minimal angepasst wurde und immer noch ein vergleichbares Abflugverfahren vorliege. Dies zeige sich auch daran, dass lediglich die Version von 1 auf 2 angepasst wurde, jedoch immer noch ein Verfahren vom Typ „alfa“ vorliege (vgl. Protokoll, S. 31).

**7.2.1.2** Gestützt auf die Einschätzung der Fachbehörden geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass vorliegend keine wesentliche Änderung des SID-Designs erfolgt ist. Das Abflugverfahren bewegt sich innerhalb des ursprünglich mit der Genehmigung vorgegebenen Rahmens, weshalb die Genehmigungsverfügung nicht aufzuheben ist. Was sodann die Rügen betreffend der mangelnden Sicherheit anbelangt, gilt es zu berücksichtigen, dass das Bundesverwaltungsgericht auf den Sachverhalt im Urteilszeitpunkt abstellt (vgl. oben E. 6.2.4). Entsprechend ist nicht die Sicherheit des ursprünglichen Verfahrens entscheidend, sondern diejenige des aktuell verwendeten Abflugverfahrens. Diesbezüglich kommen sowohl die Vorinstanz als auch das VBS übereinstimmend zum Schluss, dass es sich um ein sicheres Verfahren handelt (Protokoll, S. 31; vi.-act. 175). Das vorgesehene SID-Design erlaubt sämtliche Hindernisse zu überwinden und den kontrollierten Luftraum zu erreichen (vgl. vi.-act. 174, S. 5). Da sodann kein Grund besteht, von den fachkundigen Einschätzungen der beiden Fachbehörden zur Sicherheit abzuweichen, sind die Vorbringen der Beschwerdeführenden nicht zu hören. Mithin ist die SID als sicher einzustufen. Im Übrigen ist die erfolgte Anpassung des Steiggradienten auf zurückhaltendere Annahmen bei den Berechnungsgrundlagen zurückzuführen. So hält der PANS-OPS Report unter anderem fest, dass das SID-Verfahren nicht mehr am Anfang der Piste 25 (Schwelle der Piste 07) beginne, sondern der Abhebepunkt auf das Ende der Piste 25 (sog. Departure end of the Runway [abgekürzt: DER]) gelegt wurde. Mithin musste aufgrund des späteren Abhebezeitpunktes der Steiggradient erhöht werden, damit sämtliche Hindernisse überwunden werden können. Damit steht fest, dass die Anpassungen bei der SID nicht aufgrund eines unsicheren Designs erfolgt sind, sondern aufgrund konservativerer Annahmen bei den Berechnungsgrundlagen.

## **7.2.2**

**7.2.2.1** Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die SID weder I-CAO-konform (Abweichung betreffend der Track Guidance, welche erst nach 14.7 NM und nicht bereits nach 10.8 NM bestehe) noch sicher sei

(zahlreiche SID-Vorfälle gemäss Skyguide-Liste). Das BAZL habe sich insbesondere nicht mit den einzelnen Vorfällen aus der Skyguide-Liste auseinandergesetzt und pauschal festgehalten, dass die festgestellten Mängel nicht auf das Design, sondern unsachgemässes Verhalten einzelner Piloten zurückzuführen sei. Sodann hätte das BAZL angesichts der fehlenden ICAO-Konformität Alternativen prüfen müssen. Die SID WIL 1A sei mit der Ausprägung „NON-RNAV“ genehmigt worden, obwohl die SID WIL 1A „NON-RNAV 1“ ICAO-konform sei (Anm: RNAV steht für Flächennavigation [engl. Area navigation, ursprünglich Random navigation]). Es bezeichnet ein Navigationsverfahren für Instrumentenflüge, das die Route über frei wählbare Wegpunkte festlegt [vgl. Wikipedia – RNAV, abrufbar unter: <<https://de.wikipedia.org/wiki/RNAV>, besucht am 17. Juni 2016]). Schliesslich halte der PANS-OPS Report in der sog. Airspace conclusion fest, dass betreffend der SID sowohl die Kontrollzonen Buochs als auch Alpnach aktiv sein müssen, um Verletzungen des Luftraums der Klasse G zu verhindern.

Die Beschwerdegegnerin bestreitet, die SID sei nicht ICAO-konform. Einerseits beruhe Art. 3 Abs. 1<sup>bis</sup> VIL, welcher unter anderem die Normen und Empfehlungen des ICAO-Anhangs 14 für unmittelbar anwendbar erkläre, weder auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage bzw. Delegationsnorm noch seien die Bestimmungen der ICAO zwingend auf den Flugplatz Buochs anwendbar. Andererseits könne ein Vertragsstaat jederzeit von den Standards, Recommended Practices und den ICAO-docs abweichen. Das vorliegend massgebende ICAO-doc betreffend den Bestimmungen zur Track Guidance habe keinen zwingenden Charakter und sehe überdies Ausnahmen vor.

Die Vorinstanz hält fest, dass Abweichungen vom vorliegend anwendbaren ICAO-Doc zulässig seien, sofern diese ausgewiesen und als unbedenklich eingestuft würden. Dies sei vorliegend der Fall. Die ausgewiesene Abweichung der Track Guidance sei unbedenklich, da in der Regel nicht längere Distanzen bei der Führung der Flugzeuge zu Problemen führen, sondern zu kurze Distanzen. Bezüglich der Sicherheit der SID stellt die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung fest, dass sie die technischen Kriterien geprüft habe und das Abflugverfahren aufgrund der vorgesehenen Publikation und der angeordneten, einschränkenden Auflagen als sicher erachte. Diese Einschätzung werde auch von Skyguide geteilt, welche die SID als vollkommen sicher und den gesetzlichen Vorschriften entsprechend einstufe. Sodann führt die Vorinstanz die im Zusammenhang mit der SID aufgetretenen und in der Skyguide-Liste aufgezeichneten Vorfälle nicht auf

das Design der SID zurück, sondern auf unsachgemässes Verhalten der involvierten Piloten. Entsprechend sei das SID-Verfahren sicher.

**7.2.2.2** Die Rüge der Beschwerdegegnerin, wonach sich Art. 3 Abs. 1<sup>bis</sup> VIL, welcher den vorliegend massgebenden ICAO-Anhang 14 für unmittelbar anwendbar erklärt, nicht auf eine ausreichende Delegationsnorm stütze, trifft nicht zu. Art. 6a Abs. 1 LFG sieht explizit vor, dass der Bundesrat einzelne Anhänge des ICAO-Regelwerks für unmittelbar anwendbar erklären kann. Sodann ist nicht einzusehen, weshalb der ICAO-Anhang 14 im vorliegenden Fall nicht anwendbar sein soll, hält doch Ziff. 1.2.2 Anhang 14 ausdrücklich fest, dass der Anhang – vorbehaltlich abweichender Regelungen – auf sämtliche Flugplätze Anwendung finden soll, die der Öffentlichkeit offenstehen. Ob allein aus dem sog. PriorPermission-Required-Status (nachfolgend: PPR-Status) des Flugplatzes Buochs auf ein nicht jedermann zugängliches Flugfeld geschlossen werden kann, ist fraglich, kann aber aufgrund der folgenden Ausführungen offenbleiben.

Das Regelwerk der ICAO lässt – wie die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz zu Recht darlegen – gemäss Bestimmung Ziff. 1.3, Seite I-3-1-1 des ICAO Doc 8168 (Aircraft Operations, Procedures for Air Navigation Services, Volumen II, 5. Edition 2006 [nachfolgend: ICAO Doc 8168 PANS-OPS]) Abweichungen zu den Vorgaben des Abschnitts 3, Departure procedures, zu, in welchem sich die Vorschriften zur Track Guidance finden (vgl. Ziff. 3.1.2, Seite I-3-3-1, ICAO Doc 8168 PANS-OPS). Zudem wird die Abweichung betreffend die Track Guidance im PANS-OPS Report vom 26. November 2014 explizit ausgewiesen und die Vorinstanz begründet plausibel, weshalb diese als unbedenklich eingestuft werden kann. Im Übrigen folgt aus dem genehmigten PANS-OPS Report, dass die SID mit ihrem Design als technisch sicher eingestuft wird (vgl. Procedure approval sheet, S. 4; vgl. auch vi-act. 175).

**7.2.2.3** Weiter legt die Vorinstanz nachvollziehbar dar, dass die in der sog. Skyguide-Liste enthaltenen Vorfälle vollständig sind bzw. gewisse Ereignisse nur deshalb nicht enthalten seien, da diese nicht auf ein eigentliches Problem mit der SID zurückzuführen seien (Protokoll, S. 30 betreffend den Vorfall vom 14. Juni 2012). Soweit die Vorinstanz die einzelnen Ereignisse in der Skyguide-Liste auf die unsachgemässe Handhabung einzelner Piloten zurückführt, besteht keine Veranlassung, ihre fachkundige Meinung in Zweifel zu ziehen, zumal die Beschwerdeführenden nichts Gegenteiliges vorbringen. Im Übrigen stimmt die Einschätzung mit jener von Skyguide

überein, welche die SID als sicher einstuft ("tout à fait safe") und die Vorfälle in erster Linie auf Pilotenfehler zurückführt ("Les quelques incidents qui ont eu lieu à Buochs ne sont en aucun cas liés à cette procédure même, mais à d'autres raisons, notamment des erreurs de pilotage; vgl. bf-act. 18). Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich in Belangen, die einen hohen technischen Wissenstand erfordern, insbesondere bei Sicherheitsfragen, eine gewisse Zurückhaltung und stützt sich in erster Linie auf die Einschätzungen und Angaben der Fach- und Aufsichtsbehörden ab, denen von Gesetzes wegen die entsprechende Kontrolle obliegt, sofern sich keine konkreten Zweifel an den Erstellungsmodalitäten, der Vollständigkeit und inhaltlichen Richtigkeit von Sicherheitsunterlagen ergibt. Solches ist vorliegend nicht der Fall, weshalb auf die Einschätzungen und die eingereichten Sicherheitsunterlagen des BAZL und der Skyguide abzustellen ist. Entsprechend ist die SID als sicher einzustufen. Vor diesem Hintergrund kann die von den Beschwerdeführenden verlangte Überprüfung von weiteren Varianten, wie beispielsweise der SID WIL 1A Non-RNAV 1 (recte wohl: SID WIL 1A RNAV 1; vgl. vi-act. 132) unterbleiben.

**7.2.2.4** Betreffend der Sicherheit der SID ist aber aufgrund des PANS-OPS Reports eine Präzisierung notwendig. Wie die Beschwerdeführenden zu Recht ausführen, kommt der Report betreffend der Untersuchung des Luftraumes zum Schluss, dass die Kontrollzonen (sog. CTR) Buochs und Alpnach aktiv sein müssen, um Verletzungen des Luftraums der Klasse G zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist nicht einzusehen, weshalb die Vorinstanz diese Vorgabe nicht als zusätzliche Auflage zur SID verfügt hat, zumal sie unmittelbar die Sicherheit der SID betrifft. Entsprechend ist im Dispositiv die Auflage vorzusehen, wonach die SID nur zugeteilt werden darf, wenn sowohl die Kontrollzonen Buochs als auch Alpnach aktiv sind (vgl. Auflage in Dispositiv Ziff. 2 Bst. f).

### **7.2.3**

**7.2.3.1** Die Vorinstanz hat die Genehmigung der SID zudem mit der Auflage verbunden, dass diese ausschliesslich zur Benutzung für Piloten der Pilatus AG, inklusive von der Beschwerdegegnerin eingewiesene Kunden-Piloten der Pilatus AG, zugelassen werde. Dies begründet sie insbesondere mit sicherheitstechnischen Überlegungen bzw. aufgrund der verschiedentlich aufgetretenen sicherheitsrelevanten Vorfälle (vgl. vi-act. 63 und 65). Da sowohl die Vorinstanz als auch Skyguide die jeweiligen Vorfälle in der Skyguide-Liste gerade auf das Fehlverhalten einzelner Piloten zurückführen, ist die Einschränkung betreffend des Nutzerkreises ohne Weiteres nachvollziehbar und angemessen.

**7.2.3.2** Soweit die Beschwerdeführenden vorbringen, aus der Verfügung gehe nicht hervor, welchen Anforderungen die Piloten der Pilatus und deren Kunden-Piloten zu genügen haben, verfängt ihre Rüge nicht. Vorliegend ist sicherzustellen, dass nur Piloten der Pilatus AG, welche über Kenntnisse der SID verfügen, und speziell instruierte Kundenpiloten das Startverfahren zugeteilt wird. Diese Anforderung erscheint als ausreichend; im Übrigen ist es an der Vorinstanz – im Rahmen ihrer Aufsicht – über all-fällige zusätzlichen Anforderungen an die Piloten zu befinden.

**7.2.3.3** Demgegenüber ist die zweite Rüge berechtigt, die Vorinstanz habe bezüglich der Auflage zum SID-Benutzerkreis nicht festgelegt, wie seitens der Beschwerdegegnerin die Administration und die Aufsicht über die Piloten zu erfolgen habe. Offenbar erachtet die Vorinstanz eine stichprobenartige Überprüfung dieser Auflage als ausreichend (vgl. Protokoll, S. 32). Diese Haltung ist nicht nachvollziehbar. Aufgrund der von der Vorinstanz verfügten Auflage muss bei jedem Flug vorgängig die Identität des Piloten festgestellt werden. Anderenfalls ist die Auflage nicht durchsetzbar und wäre damit obsolet. Die Beschwerdegegnerin bestätigte jedoch anlässlich der Instruktionenverhandlung, die Identität der Piloten vor Erteilung der Starterlaubnis jeweils abzuklären und reichte dem Bundesverwaltungsgericht am 8. März 2016 eine Liste mit sämtlichen bewilligten SID-Starts seit dem Jahr 2014 ein. Diese Liste weist den jeweiligen Flugzeugtyp, die Anzahl Bewegung, das Datum sowie die Uhrzeit aus. Damit eine Überprüfung der vom BAZL angeordneten Auflage möglich ist, müssen darüber hinaus jedoch auch die Flugzeugkennzeichen, der Name der Piloten, Angaben, ob es sich um einen Piloten der Pilatus AG oder einen Kundenpiloten handelt sowie – im letztgenannten Fall – die Bezeichnung des Kunden der Pilatus AG (Firma, Namen, etc.) in diese Liste aufgenommen werden. Entsprechend ist die von der Vorinstanz gemachte Auflage zu präzisieren bzw. eine zusätzliche Auflage im Dispositiv aufzunehmen, wonach sämtliche genannten Angaben in der Liste erfasst werden müssen (vgl. Auflage in Dispositiv Ziff. 2 Bst. e).

**7.3** Sodann sind die weiteren sicherheitsrelevanten Aspekte, welche vorliegend mit einem Start nach dem SID-Verfahren in einem (engen) sachlichen Zusammenhang stehen, zu prüfen (sog. luftfahrtspezifische Anforderungen an das SID-Verfahren im weiteren Sinne).

**7.3.1** Vorab ist festzuhalten, dass die Vorinstanz die SID genehmigte, ohne eine konkrete und umfassende Beurteilung der Sicherheitslage im Flug-

platzperimeter vorzunehmen. Dies ist vorliegend umso weniger verständlich, als der Vorinstanz bewusst war, dass das massgebende Betriebsreglement nie ein ordentliches Genehmigungsverfahren durchlaufen hat und zugleich mehrere Gefahrenbereiche im Flugplatzperimeter bestanden. Diese wurden zwar von der Vorinstanz je einzeln in der Verfügung bezeichnet und die Beschwerdegegnerin aufgefordert ein Sicherheitskonzept auszuarbeiten. Letzten Endes erteilte die Vorinstanz jedoch dem SID-Verfahren die Genehmigung, ohne eine – zumindest summarische – Prüfung der Sicherheit im Flugplatzperimeter vorgenommen zu haben. Mithin stand im Genehmigungszeitpunkt die Einhaltung der luftfahrtspezifischen Anforderungen gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 3 VIL nicht fest, weshalb die Vorinstanz auch in dieser Hinsicht Bundesrecht verletzte (vgl. oben E. 6.2.2).

Gestützt auf die unterdessen vorliegende, vorinstanzliche Einschätzung des Sicherheitskonzepts und der anlässlich des Augenscheins und der Instruktionsverhandlung vom 18. Februar 2016 gewonnenen Erkenntnisse, sind im Folgenden die einzelnen sicherheitsrelevanten Bereiche im Flugplatzperimeter zu prüfen.

### **7.3.2**

**7.3.2.1** In der angefochtenen Verfügung vom 10. November 2014 spricht die Vorinstanz zunächst die Gefahren aufgrund der Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen im Flugplatzperimeter an, welche sie als eines der Hauptprobleme qualifiziert. Die Vorinstanz führte aus, die rechtlichen Vorgaben verlangten, dass der Pistenstreifen bei Flugbetrieb von störenden Objekten frei sein muss (vgl. Ziff. 3.4.5 f. Annex 14 Vol. I [Aerodromes] der ICAO), weshalb auch keine landwirtschaftlichen Tätigkeiten in diesem Bereich erlaubt seien. Dieser Pistenstreifen rage im konkreten Fall beidseits der Piste, auf deren gesamten Länge, je 55 m über den Pistenrand hinaus. Entsprechend forderte sie die Beschwerdegegnerin auf, bis zum 31. März 2015 ein Sicherheitskonzept einzureichen, welches sicherstelle, dass während landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Pistenstreifen jeder Flugbetrieb durch Flächenflugzeuge unterbleibt.

**7.3.2.2** In der Folge reichte die Beschwerdegegnerin der Vorinstanz am 31. März 2015 das Sicherheitskonzept ein. Dieses sieht einen Sicherheitsstreifen von beidseits je 20 m ab dem Pistenrand vor, welcher visuell markiert werde. Die landwirtschaftlichen Tätigkeiten werden jeweils in Absprache mit den Genossenkorporationen und dem Flugplatzleiter geplant und durchgeführt. Deshalb könne der Flugplatzleiter den Flugbetrieb aufgrund

des PPR-Betriebs derart planen und steuern, dass dieser während den landwirtschaftlichen Arbeiten im Bereich des Pistenstreifens auf das absolut Notwendige reduziert werde. Innerhalb des Sicherheitsstreifens dürften landwirtschaftliche Arbeiten nur durch speziell instruierte und mit Funk ausgerüstete Landwirte erfolgen. In jedem Fall würden die Landwirte, die sich im Gefahrenbereich aufhalten, mittels Funk über bevorstehende Starts und Landungen informiert und den Flugzeugen die Start- und Landebewilligung erst erteilt, wenn sich niemand mehr innerhalb des Sicherheitsstreifens aufhalte. Sodann würden die Freihaltezonen je 55 m links und rechts der Piste bestehen bleiben, weshalb in diesem Bereich keine Fahrzeuge, Hindernisse wie Siloballen, etc. abgestellt oder deponiert werden dürften.

**7.3.2.3** Die Vorinstanz unterzog das Sicherheitskonzept am 12. Mai 2015 einer summarischen Prüfung. Sie kam zum Schluss, dass mit dem nun vorgesehenen hybriden Ansatz von zeitlicher und räumlicher Trennung des Landwirtschafts- und Flugbetriebs zwar nach wie vor keine strikte zeitliche Trennung der beiden Nutzungsarten erfolge, die Wahrscheinlichkeit einer Kollision aber verkleinert werde. Ob die getroffenen Massnahmen, unter anderem die spezielle Instruktion und die Ausrüstung der Landwirte mit Funkgeräten, ausreichend seien, müsse ein konsequentes Monitoring zeigen. Am Augenschein vom 18. Februar 2016 bestätigte die Vorinstanz sodann, dass sie die getroffenen Sicherheitsmassnahmen mit dem 20 m-Sicherheitsstreifen vorerst akzeptiere und für ausreichend erachte. Man habe gute Erfahrungen mit dem Sicherheitskonzept und der Funklösung gemacht, obschon das BAZL in der Regel keine landwirtschaftliche Nutzung während den Betriebszeiten im Pistenbereich toleriere.

Die Vorinstanz kommt somit zum Schluss, dass das Konzept ausreichend sei, jedoch weiterhin überwacht und allenfalls angepasst werden müsse. Vorliegend besteht keine Veranlassung, von der sachkundigen Einschätzung der Vorinstanz abzuweichen (vgl. oben E. 2). Der Betrieb gilt somit – vorbehältlich der Vorgaben des Sicherheitskonzepts – als sicher und genügt somit den luftfahrtrechtlichen Vorgaben. Ausgehend von den Vorgaben des Bewirtschaftungskonzepts ist aber die Genehmigung der SID explizit mit der Auflage zu versehen, dass die Startfreigabe (Zuteilung der SID) jeweils nur erfolgen darf, wenn sich weder Personen noch Fahrzeuge innerhalb des 20 m-Sicherheitsstreifens beidseits der Piste aufhalten. Entsprechend ist die Verfügung insoweit anzupassen (vgl. Auflage in Dispositiv Ziff. 2 Bst. a).

### **7.3.3**

**7.3.3.1** Die Vorinstanz stuft im Weiteren auch die Herdernstrasse als Gefahrenquelle ein. Diese stelle im Bereich, in welchem sie die Hauptpiste kreuze, das eigentliche Hauptrisiko dar.

Diese Einschätzung wird von den Beschwerdeführenden geteilt. Die öffentliche Herdernstrasse stelle ein grosses Sicherheitsrisiko für den sicheren Betrieb des Flugplatzes Buochs dar. In den letzten Jahren habe es regelmässig sog. "runway incursions" gegeben.

Im Sicherheitskonzept vom 30. März 2015 (Massnahmenplan zur Verbesserung der Sicherheit) räumt die Beschwerdegegnerin betreffend dem Kreuzungsbereich von Herdernstrasse und Hauptpiste unter anderem ein, dass Personen oder Fahrzeuge manchmal zwischen den beiden Barrieren der Hauptpiste eingeschlossen werden, da sich beide Barrieren gleichzeitig absenken und die Distanz zwischen den Schlagbäumen rund 240 m betrage. Die Barrieren würden jedoch während den Tower Operating Hours (abgekürzt: TWR OPR HRS), d.h. während des Zeitraums, in dem die SID einem startenden Flugzeug überhaupt zugeteilt werden kann, durch die Mitarbeiter von Skyguide bedient. Diese würden den Kreuzungsbereich aktiv überwachen und könnten sofort intervenieren, wenn Personen oder Fahrzeuge zwischen den abgesenkten Barrieren eingeschlossen werden. Zudem sieht die Beschwerdegegnerin eine zusätzliche Signalisation mit beidseitig an den Signalpfosten bei den Barrieren angebrachten LED-Warntafeln ("bright displays") vor und prüft die etwaige Installation eines Warnblinkers.

**7.3.3.2** In der Stellungnahme vom 12. Mai 2015 begrüsst die Vorinstanz die in Aussicht gestellte verbesserte Signalisation. Sodann hält sie aber fest, dass eine Lande- oder Startfreigabe nicht zulässig sei, wenn sich Fussgänger oder Fahrzeuge innerhalb des Pistenstreifens befinden bzw. zwischen den Barrieren "eingeklemmt" worden seien. Generell sei die Piste besser vor sog. "incursions" zu schützen, wozu die vorgeschlagenen Massnahmen baulicher oder betrieblicher Art unausweichlich seien. Die vorgeschlagenen Massnahmen seien als Übergangslösung zu verstehen, bis das Umnutzungsverfahren durchlaufen und das neue Betriebsreglement genehmigt sei. Entsprechend sei bezüglich der Herdernstrasse ein mehrstufiges Vorgehen vorgesehen. Zunächst sollen die vorgeschlagenen Massnahmen umgesetzt und anschliessend deren Wirksamkeit mit einem Monitoringprogramm überprüft bzw. überwacht werden. Sollte es die Sicher-

heit erfordern, würden weitergehenden Massnahmen geprüft und umgesetzt, bis hin zu einer zeitweiligen oder gar dauerhaften Schliessung der Herdernstrasse.

**7.3.3.3** Anlässlich des Augenscheins vom 18. Februar 2016 wurde festgestellt, dass es sich bei der Herdernstrasse um eine dem Durchgangsverkehr offenstehende Strasse handelt. Diese weist zwar kein sehr grosses Verkehrsaufkommen auf. Dennoch gibt es ständigen Verkehr mit Fussgängern, Velofahrern, Autos und Lastwagen (vgl. Protokoll, S. 16 f. und Fotos Nr. 11, 12 und 15). Auch flugplatzseitig besteht kein sehr grosses Verkehrsaufkommen, da bei alleiniger Betrachtung des Werkflugbetriebs der Pilatus AG ungefähr eine Flugbewegung pro Stunde stattfindet (vgl. Protokoll, S.17). Die Beschwerdegegnerin bestätigte, dass es ab und zu vorkomme, dass Personen, vor allem Fussgänger und Velofahrer, aber gelegentlich auch Autos, im Pistenbereich eingeschlossen werden. In diesen Fällen werde die Startfreigabe dennoch erteilt, sobald sich die Person oder das Auto bis zur Barriere bewegt habe (vgl. Protokoll, S. 19). Die Vorinstanz bekräftigte am Augenschein jedoch erneut ihre Haltung, dass die Startfreigabe nur erteilt werden dürfe, wenn sich keine Fahrzeuge mehr im Gefahrenbereich mehr befänden. Aus diesem Grund müsse jeweils die Barriere kurz geöffnet werden, damit eingeschlossene Personen den Gefahrenbereich verlassen können (vgl. Protokoll, S. 20).

**7.3.3.4** Nach dem Gesagten erachtet die Vorinstanz den Kreuzungsbereich im jetzigen Zeitpunkt – vorbehältlich abweichender Ergebnisse des Monitoringverfahrens – bis zur Durchführung des Genehmigungsverfahrens für das neue BR als ausreichend sicher. Auf die fachkundige Einschätzung und die Feststellungen am Augenschein ist im Folgenden abzustellen. Die Genehmigung ist aber mit zwei Auflagen zu ergänzen. Einerseits ist die Auflage vorzusehen, dass der Flugverkehrsleiter bei zwischen den Barrieren eingeschlossenen Personen intervenieren muss und eine Startfreigabe nach dem SID-Verfahren nur erfolgen darf, wenn sich keine Personen oder Fahrzeuge im Gefahrenbereich mehr befinden. Mithin ist die Barriere kurz anzuheben, damit die betreffende Person den Gefahrenbereich verlassen kann (vgl. Auflage in Dispositiv Ziff. 2 Bst. a). Diese Auflage ist nicht zuletzt deshalb erforderlich, da die Beschwerdegegnerin offensichtlich eine von der Vorinstanz abweichende Auffassung betreffend der Handhabung der Barriere vertritt. Andererseits sind die von der Beschwerdegegnerin vorgeschlagenen LED-Warntafeln bislang noch nicht angebracht worden. Die Genehmigung wird deshalb zusätzlich mit der Auflage versehen, dass die Beschwerdegegnerin, innerhalb 30 Tage ab Eintritt der

Rechtskraft des vorliegenden Urteils um die entsprechende Genehmigung bei der Vorinstanz ersuchen muss und die Tafeln („bright displays“) anzu- bringen hat (vgl. Auflage in Dispositiv Ziff. 2 Bst. g).

#### **7.3.4**

**7.3.4.1** Am Augenschein vom 18. Februar 2016 konnte festgestellt werden, dass der Flugplatz Buochs nicht umzäunt ist und demnach grundsätzlich die Gefahr besteht, dass sich Unberechtigte Zutritt zum Flugplatzgelände verschaffen (sog. „runway und taxiway incursions“). Aufgrund des bestehenden Wildwechsels, welcher mitten über den Flugplatzperimeter führt, muss auf dem Gelände – zumindest in den Dämmerungszeiten – zudem mit Tieren gerechnet werden.

**7.3.4.2** Seitens der Vorinstanz und des VBS wurde diesbezüglich jedoch mitgeteilt, dass die schweizerischen Flugplätze in der Regel keine Einfriedung aufweisen und nur internationale bzw. stark betriebene Flugplätze ganz bzw. teilweise umzäunt seien; mithin liegt bezüglich des Flugplatzes Buochs keine atypische Situation vor (vgl. Protokoll, S. 12).

**7.3.4.3** Aufgrund der fehlenden Umzäunung ergeben sich jedoch die folgenden Konsequenzen betreffend der Genehmigung der SID und die Gewährleistung der Sicherheit. Einerseits muss angesichts der fehlenden Umzäunung im Flugplatzperimeter jederzeit mit Personen, Fahrzeugen oder Tieren gerechnet werden. Entsprechend kann die SID einem startenden Flugzeug nur zugeteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass der gesamte Pistenbereich inkl. Sicherheitsstreifen und der Gefahrenbereich entlang der Herdernstrasse frei sind. Dies setzt weiter voraus, dass die von der Vorinstanz eingeführten Sichtminima von mindestens 1'400 m eingehalten sind, damit vom Tower aus der gesamte Pistenbereich bis zum weiter entfernten westlichen Pistenende überblickt werden kann. Andererseits verlangt dieser Umstand, dass die SID nur zugeteilt werden darf, solange der Tower besetzt ist, da nur in diesem Fall eine visuelle Kontrolle möglich ist. Dies ist jedoch ohnehin bereits jetzt der Fall, da für die Zuteilung der SID die Flugsicherung zwingend anwesend sein muss (vgl. Protokoll, S. 31). Um einen sicheren Betrieb zu gewährleisten, müssen somit die folgenden Auflagen bezüglich der Genehmigung der SID gemacht werden. Erstens darf die Startfreigabe nach dem SID-Verfahren nur erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass sich niemand im Pistenbereich (Sicherheitsstreifen und Gefahrenbereich) aufhält (vgl. Auflage in Dispositiv Ziff. 2 Bst. a). Zweitens müssen hierzu die von der Vorinstanz definierten Sichtminima von 1'400 m eingehalten werden (vgl. Auflage in Dispositiv Ziff. 2 Bst. b)

und drittens darf eine Zuteilung nur während den TWR OPR HRS erfolgen (vgl. Auflage in Dispositiv Ziff. 2 Bst. c).

**7.3.4.4** Mit den gemachten Auflagen kann bezüglich der festgestellten Gefahren aufgrund der fehlenden Umzäunung (inkl. „runway und taxiway incursions“) sowie des Wildwechsels die erforderliche Sicherheit für einen Start nach dem SID-Verfahren garantiert werden. Ob dies aber für den gesamten Flugbetrieb – insbesondere auch ausserhalb der TWR OPR HRS – gilt, wird die Vorinstanz in einem umfassenden Genehmigungsverfahren zum neuen BR zu beurteilen haben.

### **7.3.5**

**7.3.5.1** Die Vorinstanz bezeichnet in der angefochtenen Verfügung den nördlichen Zugang zur Piste über den Rollweg D als neuralgischen Gefahrenpunkt.

Die Beschwerdegegnerin führt in ihrem Sicherheitskonzept vom 31. März 2015 aus, dass die getroffenen Massnahmen (Sicherung der Kreuzung mit der Kantonstrasse mittels Lichtsignalanlagen; Anbringung rollwegseitiger Bodenmarkierungen [Verbotssignal und Warnschriftzug] und Installation zweier grosser Spiegel im Kreuzungsbereich) ausreichend seien und das Restrisiko im Bereich des Rollweges D als tragbar erscheine.

**7.3.5.2** Am Augenschein vom 18. Februar 2016 konnten die getroffenen Sicherheitsmassnahmen im Kreuzungsbereich von Rollweg D und der Kantonsstrasse besichtigt werden. Die Beschwerdegegnerin gab zu Protokoll, dass die Installation einer rollwegseitigen Barriere aufgrund der Flügelspannweite einer PC-12 nicht möglich sei, weshalb bloss strassenseitige Barrieren angebracht werden könnten. Eine solche Barriere hielte jedoch die Strassennutzer nicht davon ab, dennoch auf den Rollweg abzubiegen. Mithin verbesserte sie lediglich die Sicherheit, wenn die Flugzeuge die Strassen überquerten, nicht jedoch bezüglich der "taxi- und runway incursions". Sodann bestätigte die Beschwerdegegnerin, dass sich an dieser Stelle noch nie ein Unfall ereignet habe und es in den letzten 20 Jahren zu keinen "taxiway incursions" gekommen sei. Die Vorinstanz hat weder am Augenschein noch in ihrer Beurteilung des Sicherheitskonzepts vom 31. März 2015 die Umsetzung zusätzlicher Massnahmen verlangt. Auch das Bundesverwaltungsgericht erachtet den Kreuzungsbereich als ausreichend sicher und die luftfahrtspezifischen Anforderungen insoweit als erfüllt.

### 7.3.6

**7.3.6.1** Weiter werden auch die Rollwege F und A Ost von der Flurhofstrasse, welche parallel südlich zur Hauptpiste verläuft, gekreuzt. Die Beschwerdegegnerin führte in ihrem Sicherheitskonzept vom 31. März 2015 aus, dass die Kreuzung mit dem Rollweg A Ost mit einer Barriere gesichert sei. Zudem würden beide Kreuzungen Signale bzw. Hinweistafeln aufweisen und auf dem Asphalt des Rollwegs sei ein Verbot (Schriftzug) angebracht. Die Beschwerdegegnerin führt die Gefahr von „runway incursions“ in diesem Bereich mehrheitlich auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung zurück. Da diesbezüglich mit der Umsetzung des Bewirtschaftungskonzept die Sicherheit verbessert werde, hält sie das Restrisiko im Bereich der Rollwege F und A Ost für vertretbar.

Die Vorinstanz führte in der Beurteilung des Sicherheitskonzepts zur Situation der Rollwege generell und damit auch zu diesen beiden neuralgischen Punkten aus, dass zur Gewährleistung eines sicheren Betriebs des Flugplatzes Buochs unter anderem die Rollwege besser vor "incursions" zu sichern seien und dafür die vorgeschlagenen baulichen und betrieblichen Massnahmen unumgänglich seien. Diese seien jedoch nur als Übergangslösung zu verstehen und führten bloss zu punktuellen Verbesserung der Situation; sie würden jedoch noch nicht zur gewünschten Reduktion der Gesamtkomplexität des Flugplatzsystems führen.

**7.3.6.2** Am Augenschein vom 18. Februar 2016 konnte festgestellt werden, dass die Flurhofstrasse von Autos und Lastwagen (Zubringerverkehr), Motorrädern und Fussgänger genutzt wird. Das Verkehrsaufkommen liegt jedoch deutlich tiefer als auf der Herdernstrasse. Der Kreuzungspunkt mit dem Rollweg F ist nicht gesichert, weshalb die Piloten selbständig auf die strassenseitigen Nutzer achten müssen, wenn der Tower nicht besetzt ist. Der Rollweg F wird insbesondere von kleineren Flugzeugen genutzt (vgl. Protokoll, S. 23 f.). Demgegenüber ist der Rollweg A Ost mit einer strassenseitigen Barriere gesichert. Er weist eine starke flugplatzseitige Nutzung auf, da er von sämtlichen Flugzeugen, welche über die Piste 25 abfliegen bzw. dort landen und von der Piste wegrollen, genutzt wird. Die Barriere wird vor jedem Start von der Piste 25 vom Tower geschlossen; ausserhalb der Toweröffnungszeiten wird sie jedoch nicht bedient und bleibt offen (vgl. Protokoll, S. 25).

**7.3.6.3** Im vorliegenden Fall stuft die Vorinstanz die Sicherheitslage in den beiden Kreuzungsbereichen implizit als sicher ein, ordnet sie doch keine weitergehenden Massnahmen zur Sicherung an. Dieser Einschätzung ist

auch aufgrund der Feststellungen am Augenschein zu folgen. Vorliegend erfolgen sämtliche SID-Starts ab der Piste 25. Da in diesem Fall die Barriere während der TWR OPR HRS jeweils von der Flugsicherung abgesenkt wird und die Zuteilung der SID nur bei Einhaltung der erforderlichen Sichtminima sowie während der TWR OPR HRS erfolgen darf, ist sichergestellt, dass es beim Rollen eines Flugzeugs im Vorfeld eines SID-Starts zu keinen Kollisionen in diesem Kreuzungspunkt kommen kann. Mithin gilt die Kreuzung bei einem SID-Start als sicher, womit die luftfahrtrechtlichen Anforderungen insoweit eingehalten sind.

### **7.3.7**

**7.3.7.1** Schliesslich stellen die Querungen der Rollwege B und C mit der Herdernstrasse und dem Scheidgrabenweg weitere Gefahrenpunkte dar.

Die Beschwerdegegnerin führte in ihrem Sicherheitskonzept aus, dass die beiden Rollwege B und C hauptsächlich dem Zugang zu den Hallen der Pilatus Maintenance dienen. Der Rollweg B sei bei der Kreuzung mit der Herdernstrasse mit einer Barriere gesichert. Weiter verfüge der Rollweg C im Bereich des Scheidgrabenwegs ebenfalls über Barrieren und bei der Kreuzung mit der Herdernstrasse sowie mit der Kantonsstrasse über eine Lichtsignalanlage. Diese werden jeweils gleichzeitig aktiviert. Zudem bestünden in sämtlichen Kreuzungspunkten auf dem Asphalt aufgemalte Markierungen und/oder Verbote. Der Tower überwache die Kreuzungspunkte sowie Rollwege und bediene die beiden Barrieren. Aufgrund von betrieblichen Anpassungen dürften die Rollwege B und C – abgesehen von speziell geschulten Piloten einer ansässigen Firma – ausserhalb der TWR OPR HRS nicht mehr von Kunden der Pilatus AG benutzt werden. Folglich findet eine Nutzung der Rollwege B und C durch Dritte ausserhalb dieser Zeiten nicht mehr statt.

**7.3.7.2** Die Vorinstanz verlangte in der Beurteilung des Sicherheitskonzepts keine weitergehenden Massnahmen zur Steigerung der Sicherheit; sie begrüsst jedoch die Absicht der Beschwerdegegnerin, die Komplexität des Rollwegssystems und der Anzahl Kreuzungen weiter zu reduzieren.

**7.3.7.3** Am Augenschein wurde seitens der Beschwerdegegnerin bestätigt, dass der Rollweg B und C vor allem von Flugzeugen benutzt werde, um zu den Wartungshallen der Pilatus zu gelangen. Entsprechend seien die Frequenzen relativ tief und bewegten sich zwischen 500 bis 600 Flugzeugen pro Jahr. Zudem werden die Rollwege nur benutzt, wenn der Tower besetzt sei und die Kreuzungsbereiche überwacht werden. Die Barrieren werden

jeweils durch den Flugverkehrsleiter abgesenkt und dieser kann mittels der integrierten Lautsprecheranlagen notfalls intervenieren und Anweisungen geben, wenn Personen oder Fahrzeuge zwischen den Barrieren „eingeklemmt“ werden (vgl. Protokoll, S. 15–17 und 28 f.). Sodann sah auch die Vorinstanz von zusätzlichen Massnahmen ab und stufte die Sicherheit damit implizit als ausreichend ein. Vor diesem Hintergrund und angesichts der vor Ort gemachten Feststellungen besteht kein Anlass, weitergehende Anordnungen und Auflagen zu verfügen.

**7.4** Zusammengefasst ist festzuhalten, dass aufgrund der verfügten Auflagen die luftfahrtrechtlichen Anforderungen an die Sicherheit des SID-Verfahrens sowohl im engeren Sinne (betreffend des SID-Verfahrens an sich) als auch im weiteren Sinne (betreffend der identifizierten Gefahrenbereiche im Flugplatzperimeter) eingehalten werden und damit ein sicherer Betrieb gewährleistet ist. Demnach ist die Genehmigungsvoraussetzung Art. 25 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 3 VIL bezüglich der Sicherheit eingehalten.

Es wird Sache der Vorinstanz sein, die Sicherheit im Rahmen des ordentlichen Genehmigungsverfahrens für ein neues Betriebsreglement umfassend zu prüfen (vgl. u.a. E. 8.3.4.4) und den gesetzlichen Bestimmungen sowie behördenverbindlichen Vorgaben des SIL, unter anderem betreffend der Umzäunung sowie Entflechtung von Flugbetrieb und Strassenverkehr, zum Durchbruch zu verhelfen.

## **Umweltrechtliche Anforderungen**

### **8.**

#### **8.1**

**8.1.1** Die Beschwerdeführenden bringen vor, die Verfügung bleibe den Nachweis schuldig, dass die Lärmgrenzwerte eingehalten seien. So treffe die Argumentation der Vorinstanz nicht zu, wonach es zufolge der 500 SID-Starts pro Kalenderjahr zu keiner wahrnehmbaren Änderung der Fluglärmbelastung im Abflugbereich komme. Die Vorinstanz vermische zwei Aspekte: einerseits jenen der wahrnehmbaren Änderung der Fluglärmbelastung und andererseits die tatsächlich stark geglätteten Lärmberechnungen aufgrund der Lärmkurven der LSV. So könne es vorliegend durchaus zu einer wahrnehmbaren Änderung kommen, wenn die SID-Starts hauptsächlich in der immissionsmässig ruhigeren Periode von Oktober bis März erfolgten oder aufgrund von Veränderungen beim Flottenmix (hauptsächliche bzw. ausschliessliche Nutzung für den PC-24 Jet). Abgesehen von der

Frage der Wahrnehmbarkeit, habe die Vorinstanz den Nachweis nicht erbracht, dass die Lärmgrenzwerte der LSV bezüglich des gesamten Fluglärms inkl. der 500 SID-Starts sowie der bevorstehenden Ausdehnung des Flugbetriebs aufgrund der Lancierung des PC-24 Jets eingehalten werden. Im Übrigen unterstehe die Vorinstanz unabhängig vom laufenden Verfahren einer Lärmermittlungspflicht gemäss Art. 36 Abs. 1 LSV. Der Lärm des Gesamtverkehrs mitsamt des vermehrt auftretenden Helikopterverkehrs liege aufgrund von 12'000 jährlichen Flugbewegungen deutlich über der Prognose von 8'000 Flugbewegungen des letztmals festgesetzten militärischen LBK 1999. Entsprechend gehe auch das BAZL von einer wesentlichen Änderung aus. Gemäss SIL-Objektblatt Buochs müssten angesichts der heutigen Flugbewegungen (Zunahme von 50% gegenüber dem bewilligten Betrieb) die Planungswerte eingehalten werden, weshalb die Festsetzung des LBK notwendig sei. Schliesslich ändere die Tatsache, dass es sich um einen zivil mitbenutzten Militärflugplatz handle und die SID gestützt auf Art. 26 VIL direkt genehmigt wurde, nichts an den gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen. Mithin müssten auch ein LBK festgesetzt und die Lärmgrenzwerte eingehalten werden. Schliesslich sei das Vorsorgeprinzip bei der Genehmigung der 500 SID-Starts nicht beachtet worden.

**8.1.2** Die Beschwerdegegnerin macht geltend, die Verfügung habe allein die Genehmigung der SID zum Gegenstand, weshalb keine Neu Beurteilung der Lärmsituation erforderlich sei. Da die angefochtene Verfügung direkt gestützt auf Art. 26 VIL erging, seien die Voraussetzungen von Art. 24 und 25 VIL für die Anpassung des Betriebsreglements nicht massgeblich. Zudem handle es sich nicht um die Genehmigung einer neuen SID, sondern bloss um die Aufnahme eines schon seit geraumer Zeit verwendeten, d.h. vorbestehenden Abflugverfahrens. Die Genehmigung erfolge nur wegen einer Rechtsänderung, weil neuerdings die Publikation der wesentlichen Vorschriften über die Benutzung eines Flugplatzes im AIP nötig sei. Deshalb zeitige die Änderung weder Auswirkungen auf die Umwelt noch habe sie negative Auswirkungen auf den Betrieb. Sodann zeige sich anhand der Lärmberechnungen, dass selbst bei 20'000 Flugbewegungen kein Lärmproblem bestehe. Weiter führe die Lancierung der PC-24 nicht zu einer wesentlichen Zunahme der Lärmbelastung, da nur wenige Flugbewegungen auf diesen Flugzeugtyp entfielen. Ohnehin habe die Vorinstanz dargelegt, dass angesichts des Betriebsumfangs vermutlich nicht die SID-Abflüge sondern der Gesamtverkehr das Problem sei. Im Übrigen liege auch keine schwerwiegende Änderung vor, da allein durch die Genehmigung der SID keine zusätzlichen Lärmmissionen entstünden. Entsprechend müssten die Planungswerte der LSV nicht eingehalten werden.

Gemäss den Lärmberechnungen 2007 seien die Planungswerte selbst mit 20'000 Flugbewegungen eingehalten und das SIL-Objektblatt sehe gar einen Entwicklungsspielraum von 25'000 Flugbewegungen vor, welcher heute nicht ausgeschöpft werde. Schliesslich sei das Vorsorgeprinzip nicht verletzt, denn die SID dienen nicht der Erhöhung der Bewegungskapazität, obwohl sie grundsätzlich die Erreichbarkeit steigern. Die Zuteilung der SID sei zudem restriktiv geregelt, da nur ein eingeschränkter Benutzerkreis diese nutzen dürfe und die Anzahl Starts auf 500 pro Jahr beschränkt wurde.

**8.1.3** Die Vorinstanz hält hierzu fest, dass der heute nach wie vor gültige militärische LBK 1999 von 8'000 zivilen Flugbewegungen ausgehe. Aufgrund des heutigen Flugbetriebs mit rund 12'000 Flugbewegungen komme es jedoch zu keinen Grenzwertüberschreitungen. Denn einerseits gehe der militärische LBK 1999 neben den zivilen Flugbewegungen unter anderem von jährlich 650 Starts und Landungen der sehr lauten militärischen Jet-Flugzeuge (Mirage und Tiger) aus, welche unterdessen entfallen seien. Deshalb sei ausgeschlossen, dass die Vorgaben des militärischen LBK 1999 nicht eingehalten werden. Andererseits zeige die Lärmkarte 2007, dass selbst bei 20'000 zivilen Flugbewegungen die Planungs- und Immissionsgrenzwerte überall eingehalten würden. Schliesslich sei das Vorsorgeprinzip nicht verletzt worden, denn die Begrenzung der SID auf 500 Starts pro Jahr sei aus umweltrechtlichen Überlegungen erfolgt. Ebenso sei "intern abgeklärt worden, dass die Zahl von 500 Bewegungen lärmrechtlich kein Problem" darstelle.

**8.1.4** Das BAFU hält in seinem Fachbericht vom 10. September 2015 fest, dass sich anhand der Akten nicht überprüfen lasse, ob es vorliegend aufgrund der Genehmigung der SID zu einer wahrnehmbaren Zunahme der Lärmimmissionen komme. Da jedoch die SID-Flüge mit der vorgesehenen Beschränkung auf 500 jährliche Starts gegenüber heute reduziert würden und die Anzahl der Flüge im Verhältnis zur Gesamtzahl von über 12'000 Flugbewegungen von untergeordneter Bedeutung sei, erscheine die Schlussfolgerung des BAZL, es handle sich um eine unwesentliche Änderung, als plausibel. Da jedoch nur eine unwesentliche Änderung vorliege, müssten die massgebenden Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden; Art. 36 LSV werde somit nicht verletzt. Das BAZL habe sich in der Verfügung – abgesehen von der Beschränkung der Bewegungszahlen – jedoch nicht mit möglichen vorsorglichen Massnahmen zur Emissionsbe-

schränkung auseinandergesetzt. So hätte beispielsweise auch eine tageszeitliche Beschränkung oder eine weitergehende Reduktion der Flüge pro Jahr geprüft werden können.

**8.2** Gemäss SIL-Objektblatt liegt der vierjährige Durchschnitt (2001-2005) bei 9'920 und das zehnjährigen Maximum bei 12'110 Flugbewegungen (2005). Die Flugbewegungsstatistik der Beschwerdegegnerin weist für das Jahr 2014 14'780 und für das Jahr 2015 13'503 zivile Flugbewegungen (inkl. Segelflugzeuge) aus; die Zahl militärischer Bewegungen belief sich 2014 auf 1'541 und 2015 auf 404 (vgl. act. 103). Das aktuelle jährliche Verkehrsaufkommen an Motorflugzeugen beträgt durchschnittlich rund 12'000 Flugbewegungen (vgl. act. 26; vgl. vi-act. 59: vierjähriger Durchschnitt: 12'162 Flugbewegungen; zehnjähriger Durchschnitt: 11'797 Flugbewegungen). Der SIL weist sodann ein Gebiet mit Lärmbelastung aus. Die Lärmbelastungskurve beruht auf den Lärmberechnungen vom November 2007 mit einer Prognose von 25'000 jährlichen Flugbewegungen. Zudem sind darin 1'700 jährliche militärische Flüge mit Helikoptern und Propellerflugzeugen eingerechnet. Die Berechnung der Lärmkurve ergibt sich aus der Bewegungszahl (inkl. der zeitlichen Verteilung), der Zusammensetzung der Flotte und den Flugwegen. Der SIL verlangt bei Änderung eines dieser Faktoren die Überprüfung der Lärmkurven. Demgegenüber beruht der heute bewilligte zivile Flugbetrieb auf einer jährlichen Verkehrsmenge von ca. 8'000 zivilen Flugbewegungen.

**8.3** Gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL sind Änderungen des Betriebsreglements zu genehmigen, wenn die Anforderungen des Umweltschutzes erfüllt sind. Vorliegend ist insbesondere die Einhaltung der lärmschutzrechtlichen Bestimmungen strittig.

**8.3.1** Die Emissionen ortsfester Anlagen, wie dem Flugplatz Buochs, sind nach den Bestimmung von Art. 11 Abs. 1 und 2 USG unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung durch Massnahmen an der Quelle so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, sind die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat Immissionsgrenzwerte fest und berücksichtigt dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 USG). Die Immissionsgrenzwerte sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb

dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). Der Verordnungsgeber hat entsprechend in den Anhängen der LSV Belastungsgrenzwerte für den Lärm ziviler Flugplätze (vgl. Anhang 5) und von Militärflugplätzen (vgl. Anhang 8) festgelegt.

**8.3.2** Wird eine bestehende ortsfeste Anlage geändert, so müssen die Lärmemissionen der neuen oder geänderten Anlageteile nach den Anordnung der Vollzugsbehörde so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 8 Abs. 1 LSV). Die Einhaltung der strengeren, für die Errichtung neuer Anlagen geltenden Planungswerte (Art. 23 und 25 USG) wird hingegen nicht verlangt.

Der Umbau oder die Erweiterung einer Altanlage löst dagegen grundsätzlich eine Sanierungspflicht aus (Art. 18 Abs. 1 USG). Wird die Anlage wesentlich geändert, so müssen die Lärmemissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 8 Abs. 2 LSV). In lärmässiger Hinsicht gelten Änderungen ortsfester Anlagen sowie vom Inhaber der Anlage verursachte Änderungen des Betriebs als wesentlich, wenn zu erwarten ist, dass durch die Anlage selbst oder durch die Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden (Art. 8 Abs. 3 LSV; vgl. Urteil des BVGer A-2575/2013 E. 4.1).

**8.3.3** Führt eine Betriebsreglementsänderung zu einer wesentlichen Änderung im Betrieb der Anlage im Sinne von Art. 8 Abs. 3 LSV, hat sie also wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung, muss das Gesuch um Genehmigung einer Betriebsreglementsänderung gemäss Art. 36d LFG ein spezielles Auflage- und Einspracheverfahren durchlaufen. Eine Änderung des Betriebsreglements gestützt auf Art. 26 VIL direkt von Amtes wegen zu verfügen, ist nicht zulässig; vielmehr müssen zwingend die Verfahrensschritte von Art. 36d LFG eingehalten werden.

**8.4** Mit Verfügung vom 10. November 2014 verfügte die Vorinstanz die SID als separaten Anhang zum BR 1982 und genehmigte damit das Abflugverfahren. Soweit die Beschwerdegegnerin ausführt, es handle sich hierbei nicht um ein neues Abflugverfahren, da die SID faktisch schon seit Jahren verwendet werde und die Genehmigung bloss zufolge einer Rechtsänderung notwendig geworden sei, kann ihr nicht gefolgt werden. Die SID wurde mit der Verfügung der Vorinstanz erstmals genehmigt; die jahrelange (faktische) Nutzung vermag an der rechtlichen Qualifikation der SID als neues Abflugverfahren nichts zu ändern, zumal der massgebliche Art. 23 Bst. c

VIL seit Inkrafttreten der VIL am 1. Januar 1995 die Aufnahmen von Vorschriften zu den An- und Abflugverfahren im Betriebsreglement zwingend verlangt (vgl. Art. 75 VIL). Ebenso ist auch der Verweis der Beschwerdeführerin auf Ziff. 4 des prov. BR 2002 unbehelflich, welcher die AIP-Publikation der An- und Abflugverfahren als integrierenden Bestandteil des Betriebsreglements erklärt. Vorliegend hat bislang weder das prov. BR 2002 noch die SID ein ordentliches gesetzliches Genehmigungsverfahren durchlaufen. Entsprechend erfolgt mit der Anpassung des Betriebsreglements die erstmalige Genehmigung einer Änderung im Betrieb des Flugplatzes, d.h. einer bestehenden, ortsfesten Anlagen im Sinne von Art. 8 Abs. 1 LSV.

**8.5** Es stellt sich die Frage, ob es sich dabei um eine wesentliche Änderung handelt.

**8.5.1** Erfahrungsgemäss gilt eine Erhöhung des Lärmbeurteilungspegels um 1 dB(A) (gerade noch) als wahrnehmbar (vgl. Urteil des BGer 1C\_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4). In der neueren Rechtsprechung führt das Bundesgericht jeweils aus (vgl. Urteil 1C\_506/2014 vom 14. Oktober 2015 E. 4.2 und 4.4 mit weiteren Hinweisen), dass die vorhersehbare Erhöhung der Lärmimmissionen nicht das einzige Kriterium für eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV sei. So bejaht die Rechtsprechung eine wesentliche Änderung – unabhängig davon, ob es zu einer bedeutenden Erhöhung der Lärmimmissionen kommt –, wenn die Änderung nicht nur der Sanierung, sondern auch der Kapazitätserweiterung dient (BGE 133 II 181 E. 7.2 S. 201; 119 Ib 463 E. 5d und E. 7a; 117 Ib 101 E. 4 betreffend Schiessanlagen; BGE 124 II 293 E. 16b S. 328 betreffend Flughafen Zürich und Urteil des BGer 1C\_372/372/2009 vom 18. August 2010 E. 3.2 betreffend Flugplatz Payerne; vgl. auch ADRIAN GOSSWEILER, Entschädigung für Lärm von öffentlichen Verkehrsanlagen, 2014, Rz. 187). Das Bundesgericht erachtete im Fall einer Schiessanlage die Verdoppelung der Kapazität des strittigen Anlageteils als wesentliche Änderung, da damit nicht nur die Sanierung der Anlage bezweckt wurde, sondern auch die Ausbildungsmöglichkeiten verbessert wurden (vgl. BGE 133 II 181 E. 7.2). Ebenso stufte es sowohl den Ausbau des Flughafens Zürich aus Sicherheits- und Komfortgründen, mit welchem dessen Kapazität um 13–14% erhöht wurde (BGE 124 II 293 E. 16b), als auch dessen angepasste An- und Abflugrouten gemäss dem vorläufigen Betriebsreglement, die eine erhebliche Umverteilung des Fluglärms bewirkten (BGE 137 II 58 E. 5.1), als wesentliche Änderung des Flughafenbetriebs ein. Gleichermassen qualifizierte es den Ausbau des Flugfeldes Agno zu einem Regionalflughafen, welcher mit einer beträchtlichen Erhöhung der Flugbewegungen verbunden war, als wesentliche Änderung (vgl. BGE 125 II 643 E.

17a und 17b: Ausbau des Linienverkehrs von 2'946 Bewegungen im Jahr 1981 auf 18'682 Bewegungen im Jahr 1996 mit einer Prognose von 28'000 Bewegungen – also einer prognostizierten Zunahme von 49.9%).

**8.5.2** Gemäss Wegleitung des BAFU, des BAZL und des GS-VBS aus dem Jahre 2007 betreffend die zivile Mitbenützung von Militärflugplätzen gelten Betriebsänderung als unwesentlich, wenn sie die nachfolgenden Bedingungen kumulativ erfüllen:

- Zunahme der Lärmimmissionen gemäss Anhang 8 Ziff. 31 Abs. 1 LSV in  $L_r < 1 \text{ dB(A)}$ ;
- Ausdehnung der zivilen Betriebszeiten Mo–Fr um max. 1 Stunde pro Tag über die militärischen Jet-Betriebszeiten hinaus (vgl. Bst. A. Ziff. 2.2, wonach als maximaler Rahmen für den Begriff der militärischen Jet-Betriebszeiten die Zeitspanne von Montag bis Freitag von 8:00–12:00 Uhr und von 13:00–17:00 Uhr zu verstehen ist);
- Mindestens 1 Stunde Mittagspause pro Tag;
- Kein Flugbetrieb vor 7:30 Uhr;
- An Samstagen: Betrieb maximal von 10:00–12:00 Uhr und 13:30–17:00 Uhr, maximal 3 Bewegungen pro Samstag, maximal 6 Bewegungen pro Monat und maximal 30 Bewegungen pro Jahr;
- Kein Flugbetrieb an Sonntagen.

**8.5.3** Ob die Voraussetzung für das Erreichen oder Überschreiten der Schwelle einer wesentlichen Änderung im vorliegenden Fall erfüllt sind, ist eine Frage der Beweiswürdigung. Das Bundesverwaltungsgericht würdigt die Beweise frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln sowie umfassend und pflichtgemäss (Grundsatz der freien Beweiswürdigung; vgl. Art. 19 VwVG i.V.m. mit Art. 40 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]). Es erachtet eine rechtserhebliche Tatsache, für die der volle Beweis zu erbringen ist (Regelbeweismass), nur dann als bewiesen, wenn es gestützt auf die freie Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, sie habe sich verwirklicht. Absolute Gewissheit ist indes nicht erforderlich. Es genügt, wenn es an der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als unerheblich erscheinen (statt vieler: Urteile des BVGer A-6361/2015 vom 27. April

2016 E. 5.3 und A-1300/2015 vom 30. März 2016 E. 3 je mit weiteren Hinweisen; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.141).

**8.5.4** Im vorliegenden Fall wurde mit der angefochtenen Verfügung die SID erstmals genehmigt und mit einer Beschränkung auf 500 Starts pro Jahr versehen. Entsprechend ist im Folgenden – entgegen den Ausführungen des BAFU – nicht von einer Beschränkung der SID-Starts auf 500 Flugbewegungen auszugehen, sondern von 500 neuen bzw. zusätzlichen Flügen. Andernfalls würden die lärmrechtlichen Vorschriften umgegangen, wenn für die Frage einer Lärmzunahme auf den Zustand im Genehmigungszeitpunkt abgestellt würde, welcher bereits die schleichende Intensivierung des Flugbetriebs sowie der Flugbewegungen aufgrund des nichtgenehmigten Abflugverfahrens enthielte. Nun weisen jedoch weder die angefochtene Verfügung noch die Akten die Zunahme der Lärmimmissionen aufgrund der erfolgten Änderung des Flugbetriebs aus. Nichtsdestotrotz ist vorliegend nicht davon auszugehen, dass die Lärmimmissionen aufgrund der maximal 500 zusätzlichen Flüge wahrnehmbar zunehmen und zwar aus folgenden Gründen.

**8.5.4.1** Erstens geht die Vorinstanz davon aus, dass die im vorliegenden Fall erfolgte schleichende Zunahme der Flugbewegungen von 8'000 auf 12'000 zu einer Zunahme von 1–2 dB(A) geführt hat (vgl. vi-act. 59). Im Vergleich zu dieser Zunahme um 4'000 Flugbewegungen bzw. von 50 % erscheinen die 500 Starts als vernachlässigbar (vgl. auch Urteil des BGer 1C\_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4, wonach in der Praxis davon ausgegangen wird, dass im Falle des Strassenverkehrs eine Zunahme um 1 dB(A) einer Steigerung des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens (DTV) um rund 25 % entspreche, bei geringen Verkehrsmengen bereits einer etwas kleineren Zunahme; Urteil des BVer A-594/2009 vom 10. November 2009 E. 5.2 wonach bei Eisenbahnanlagen eine Zunahme der Lärmimmissionen von 1–2 dB(A) nur wahrnehmbar ist, wenn sich die gesamte Verkehrsmenge für die Tages- oder Nachperiode um mindestens 25% erhöht; ROBERT WOLF, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, 2. Aufl. 2004 [nachfolgend: USG-Kommentar], Stand Mai 2000, Vorbemerkungen zu Art. 19–25 N 9). Mithin ist nicht zu erwarten, dass es vorliegend zu einer wahrnehmbaren Zunahme der Lärmimmissionen kommt.

**8.5.4.2** Zweitens hält das BAZL fest, dass die SID keinen Einfluss auf die Lärmbelastung im unmittelbaren Flugplatzbereich habe, sofern sich das Verhältnis der verwendeten Pistenrichtung bei den Starts nicht ändere.

Denn die Lärmbelastungskurven würden in diesem Bereich nur unwesentlich über das Flugplatzgelände hinausragen und ein Start nach dem SID-Verfahren weiche höchstens marginal von den VFR-Routen ab (vgl. vi-act. 57). Aus dem Erläuterungsbericht zum militärischen LBK 1999 folgt, dass in den damaligen Lärmberechnungen bei den Flugwegen ab der Piste 25 (Richtung Stans) neben VFR- auch IFR-Starts berücksichtigt wurden. Zwar wurden für diese Startrichtung weniger Starts in die Berechnungen eingerechnet als über die Piste 07. Dennoch erscheint der Anteil der Starts ab Piste 25 nicht als unwesentlich (Starts ab Piste 25 im Verhältnis zu sämtlichen Starts: Reiseflugverkehr IFR: 25%; Reiseflugverkehr VFR 30 %; Voltenverkehr: 25 %; Segelschleppverkehr: 0 % und Akroverkehr: 40 %; vgl. Erläuterungsbericht, S. 18). Mithin ist nicht davon auszugehen, dass sich das Verhältnis der Starts ab Piste 07 oder Piste 25 durch die jährlich maximal 500 SID-Starts (ab Piste 25) wesentlich verändert. Weiter hält auch das VBS in seinem Fachbericht vom 5. Oktober 2015 fest, mit dem Einsatz des SID-Verfahrens, welches zu Beginn dem militärischen Startverfahren entspreche, habe die massgebende Lärmkurve praktisch auf den Flugplatzperimeter reduziert werden können. Gestützt auf die Einschätzung der beiden Fachbehörden ist im vorliegenden Fall nicht davon auszugehen, dass mit der Genehmigung der SID ausserhalb des Flugplatzperimeters eine wahrnehmbare Zunahme der Lärmimmissionen resultiert bzw. dass es aufgrund des neuen Abflugverfahrens zu einer wesentlichen Umverteilung des Fluglärms kommt.

**8.5.4.3** Drittens spricht der Umstand, dass ein SID-Verfahren der Lärmminde- rung dient gegen eine wahrnehmbare Zunahme der Lärmimmissionen. So hält das VBS in seinem Fachbericht vom 5. Oktober 2015 fest, dass ein gut konstruiertes SID-Verfahren einen steilen Wegflug sowie einen dem Geländen bzw. den lärmsensitiven Zonen angepassten Verlauf aufweise und damit zu einer geringeren Lärmbelastung im Vergleich zu den VFR-Starts führe. Die SID wies mit 12.9 % bis 9'200 ft. einen hohen Steiggradienten aus, welcher im Zuge der Überprüfung des SID-Verfahrens mit dem PANS-OPS Report gar auf 13.7 % bis zu einer Höhe von 8'000 ft. erhöht wurde (vgl. auch Protokoll, S. 31). Wie am Augenschein vom 18. Februar 2016 dargelegt wurde, führt der Steiggradient dazu, dass das Grundstück des Beschwerdeführers 2 in einer Höhe von mindestens 3'900 ft. (983 m über Grund) überflogen wird, im Gegensatz zu einer Überflughöhe von lediglich rund 1'000 ft. (rund 300 m über Grund) bei einem Start nach Sichtflugverfahren. Dabei handelt es sich jedoch um theoretische Berechnungen, welche von der konservativen Annahme eines Abheben der Maschine erst am DER ausgehen. Nach den Darlegungen der Beschwerdegegnerin

würden die Flugzeuge in der Regel bereits nach zwei Drittel der Piste bzw. eine PC-12 sogar noch früher aufsteigen. Entsprechend gewinnt ein Flugzeug mit dem SID-Start noch schneller an Höhe und überfliegt das Grundstück des Beschwerdeführers 2 im Falle einer PC-12 in einer Höhe von rund 1'163 m über Grund (vgl. Protokoll, S. 5 f. und 8). Anlässlich der Instruktiionsverhandlung vom 18. Februar 2016 führte der Vertreter des VBS aus, dass die Erhöhung des Steiggradienten höhere Anforderungen an die das SID-Verfahren benützenden Flugzeuge stelle. Diese müssten über eine bessere Steigfähigkeit verfügen und könnten somit schneller vom Boden aufsteigen. Entsprechend sei die vorliegende SID sowohl lärm- als auch sicherheitstechnisch das beste Verfahren (vgl. Protokoll, S. 31). Die SID dient entgegen der Kritik der Beschwerdeführenden der Lärminderung und der Steigerung der Flugsicherheit; ob dies nun ihr primärer oder sekundärer Zweck ist, ist irrelevant. Ebenso kann aufgrund des grösseren Steigwinkels nicht auf eine höhere Lärmbelastung geschlossen werden, da gemäss den Darlegungen des VBS ein SID-Verfahren gerade zwecks Lärminderung unter anderem mit einem steilen Wegflug konstruiert wird.

**8.5.4.4** Viertens: Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden führt die Genehmigung der SID auch nicht dazu, dass das Bewegungskontingent hauptsächlich in den Monaten Oktober bis März eingesetzt wird und es damit zu einer erhöhten Lärmbelastung in dieser angeblich ruhigeren Jahreszeit kommt. Anlässlich der Instruktiionsverhandlung räumte die Beschwerdegegnerin zwar ein, dass es von Herbst bis Frühjahr zu einer verstärkten Nutzung der SID komme, wenn wegen Hochnebellagen keine Sichtflüge möglich seien. Die Nutzung der SID hänge aber letztlich vom Wetter ab und die Pilatus AG müsse haushälterisch mit ihrem Kontingent umgehen, damit dieses nicht zu früh ausgeschöpft sei (vgl. Protokoll, S. 34). Wie die von der Beschwerdegegnerin am 23. Februar 2016 eingereichte Flugstatistik verdeutlicht, sind die im Jahr 2015 erteilten SID-Starts im Grossen und Ganzen gleichmässig über das ganze Jahr verteilt. Damit kann nicht von einer Häufung der SID-Starts im Winterhalbjahr gesprochen werden und es ist insoweit kaum von einer wahrnehmbaren Lärmzunahme auszugehen.

Was die von den Beschwerdeführenden angesprochene zukünftige, überwiegende Nutzung der SID durch den neuen PC-24 Jet anbelangt, ist festzuhalten, dass dieser noch nicht über eine vollständige Freigabe für die SID verfügen. Derzeit steht nicht fest, wie hoch der Anteil der PC-24 an sämtlichen SID-Starts ausfallen wird und ob es dadurch in Zukunft zu einer

Zunahme der Lärmimmissionen kommt (was letztlich vom Umstand abhängt, ob die eintretende Lärminderung aufgrund des schnelleren Aufstiegs einer PC-24 im Vergleich zu Propellermaschinen, die von den Beschwerdeführenden behaupteten höheren Lärmimmissionen aufgrund der Triebwerke auf- bzw. überwiegt). Entsprechend kann im aktuellen Zeitpunkt aufgrund des möglichen künftigen 'Flottenmix' noch nicht auf eine wahrnehmbare Zunahme geschlossen werden. Es wird Aufgabe der Vorinstanz sein – anhand des Lärmbelastungskatasters und den zulässigen Belastungsgrenzwerten – zu prüfen, ob die Lärmbelastung den gesetzlichen Vorgaben oder allfälligen festzusetzenden zulässigen Lärmimmissionen entspricht und nötigenfalls die erforderlichen Massnahmen zu treffen (vgl. Art. 36 Abs. 1, Art. 37 Abs. 1 und 3 sowie Art. 37a Abs. 1 und 2 LSV; SIL-Objektblatt, S. 5; vgl. auch GOSSWEILER, a.a.O., Rz. 147 f.; WOLF, in: USG-Kommentar, Stand Mai 2000, Art. 22 N 21 und Art. 25 N 49).

**8.5.4.5** Schliesslich ist einer Zunahme der Lärmimmissionen überdies mit geeigneten Massnahmen entgegenzuwirken. So wurden im vorliegenden Fall die Bewegungszahlen der SID von der Vorinstanz aus lärmschutzrechtlichen Gründen auf 500 Starts pro Jahr gesenkt und deren Nutzerkreis deutlich eingeschränkt. Diese Auflagen allein sind jedoch ungenügend. Wie das BAFU in seinem Fachbericht vom 10. September 2015 unter Verweis auf die Wegleitung festhält, ist auch dann von einer wahrnehmbaren Zunahme der Lärmimmissionen auszugehen, wenn der lärmverursachende Betrieb einer Anlage in zeitlicher Hinsicht derart ausgedehnt wird, dass in bisher ruhigen Zeiten neu Lärm verursacht wird. Aus diesem Grund hält auch die Rechtsprechung fest, dass die Zunahme des Lärms bei vorbestehender Lärmbelastung weniger schnell wahrnehmbar sei, als in einer ruhigen Umgebung (Urteil des BGer 1C\_751/2013 vom 4. April 2014; WOLF, in: USG-Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 19–25 N 7). Entsprechend müssen weitere Auflagen angeordnet werden, damit die oben aufgeführten Vorgaben aus der Wegleitung (vgl. E. 8.5.2) eingehalten werden.

Im vorliegenden Fall ergibt sich für die Benutzung der SID bereits aus faktischen Gründen eine gewisse zeitliche Beschränkung. So hat die Beschwerdegegnerin anlässlich der Instruktionsverhandlung vom 18. Februar 2016 bestätigt, dass die SID nur zugeteilt werden könne, wenn die Flugsicherung vor Ort sei, d.h. während der sog. TWR OPR HRS. Damit eine Ausdehnung der SID-Nutzung jedoch nicht im Belieben der Flugplatzhalterin liegt, indem diese die TWR OPR HRS verlängert, ist vorliegend eine zeitliche Einschränkung vorzusehen. Dies ist nicht zuletzt auch deshalb nötig, da die SID im Jahr 2015 – wie dies auch die Beschwerdeführenden

zu Recht geltend machen – ausserhalb der TWR OPR HRS, teilweise sogar samstags und sonntags, zugeteilt wurde. Entsprechend wird festgelegt, dass SID-Starts nur von Montag bis Freitag, von 07:30–12:05 Uhr und von 13:15–17:05 Uhr erfolgen dürfen, sofern im Winterhalbjahr aufgrund des Sonnenauf- und Sonnenuntergangszeitpunkts überhaupt die nötige Sichtdistanz eingehalten ist (vgl. Auflage in Dispositiv Ziff. 2 Bst. c). Die Starterlaubnis darf zudem nur durch die Flugsicherung gewährt werden (vgl. Auflage in Dispositiv Ziff. 2 Bst. f). Damit ist sichergestellt, dass es zu keiner Ausdehnung des lärmigen Betriebs des Flugplatzes Buochs kommt, welcher gemäss dem prov. BR 2002 für Piloten der Pilatus AG von Sonnenauf- bis Sonnenuntergang bzw. für alle anderen Nutzer grundsätzlich von 8:00 Uhr bis Sonnenuntergang bzw. maximal 20:00 Uhr geöffnet ist. Eine spezifische Beschränkung der SID-Zuteilung für Kundenpiloten der Pilatus AG auf frühestens 8:00 Uhr ist nicht erforderlich. Denn diesen Nutzern konnte der Flugplatzleiter bereits bisher aus wichtigen Gründen, wie beispielsweise Unterhaltsarbeiten, Flüge ausserhalb der Öffnungszeiten bewilligen. Folglich kommt es auch bei dieser Benutzerkategorie im Falle eines SID-Starts zwischen 7:30 und 8:00 Uhr nicht zu einer Ausdehnung des lärmigen Betriebs auf lärmarme bzw. ruhige Tageszeiten. Die Vorgaben aus der Wegleitung werden mit den obigen Auflagen eingehalten.

**8.5.4.6** Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass es mit den verfügbaren Auflagen aufgrund der Genehmigung der SID zu keiner wahrnehmbaren Zunahme der Lärmimmissionen kommt.

**8.5.5** Wie bereits ausführt, kann eine wesentliche Änderung aber nicht nur in der wahrnehmbaren Erhöhung der Lärmimmissionen begründet sein, sondern auch bei einer Kapazitätserweiterung vorliegen. Im konkreten Fall sind aufgrund der Genehmigung der SID maximal 500 Flüge zulässig. Werden diese mit dem derzeit bewilligten zivilen Flugbetrieb mit 8'000 Flugbewegungen ins Verhältnis gesetzt, resultiert eine Zunahme von 6.25 %. Diese Zunahme erscheint somit von untergeordneter Bedeutung. Bislang hat auch die Rechtsprechung erst in Fällen mit einer Erhöhung von 13–14 % (Flughafen Zürich) oder gar rund 50 % (Flughafen Agno) eine wesentliche Änderung zufolge Kapazitätserweiterung angenommen. Diese Werte werden im vorliegenden Fall bei Weitem nicht erreicht, weshalb keine wesentliche Kapazitätserweiterung vorliegt.

**8.5.6** Zusammengefasst bewirkt die Genehmigung der SID keine wesentliche Änderung des Flugbetriebs und es liegt keine wesentliche Änderung einer Anlage im Sinne von Art. 8 Abs. 3 LSV vor.

## 8.6

**8.6.1** Liegt eine unwesentliche Änderung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 LSV vor, wird verlangt, dass im Fall der Änderung einer bestehenden ortsfesten Anlage die Lärmemissionen der neuen oder geänderten Anlageteile soweit begrenzt werden müssen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (sog. vorsorgliche Emissionsbegrenzung; Art. 11 Abs. 2 USG).

**8.6.2** Der Grundsatz der vorsorglichen Emissionsbegrenzung ist allerdings nicht so zu verstehen, dass jeder Lärm völlig untersagt werden müsste. Es gibt keinen Anspruch auf absolute Ruhe; vielmehr sind geringfügige, nicht erhebliche Störungen hinzunehmen (Art. 15 USG). Das Vorsorgeprinzip hat nach der Konzeption des Umweltschutzgesetzes emissionsbegrenzenden und nicht –eliminierenden Charakter (vgl. BGE 133 II 169 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen). Das Bundesgericht hielt in seiner Rechtsprechung zunächst fest, dass das Vorsorgeprinzip bei sog. Bagattemissionen keine Anwendung finde (vgl. BGE 124 II 219 E. 8b; ANDRÉ SCHRADE/THEO LORETAN, in: USG-Kommentar, Stand: März 1998, Art. 11 N 35). Diese Rechtsprechung präzisierte es daraufhin in BGE 133 II 169 und äusserte sich dahingehend, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip als Verfassungsgrundsatz auch bei niedrigen Emissionswerten zur Anwendung gelange. Sollten sich geringfügige Emissionen mit kleinem Aufwand erheblich verringern lassen, sei es grundsätzlich verhältnismässig, im Rahmen der vorsorglichen Emissionsbegrenzung derartige Massnahmen zu verlangen (vgl. E. 3.2; ALAIN GRIFFEL/HERIBERT RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., 2011, Art. 11 N 14). In der Folge verknüpfte das Bundesgericht den Anwendungsbereich des umweltrechtlichen Bagatellprinzips mit dem prozessrechtlichen Rechtsschutzinteresse und erachtete die Prüfung emissionsmindernder Massnahmen nur dann als geboten, wenn die betroffene Person durch eine Anlage bzw. deren Immissionen in besonderer Weise, mehr als jedermann, betroffen wird. Die Grenze zwischen Bagatell- und reinem Vorsorgebereich sei im Zweifelsfall aber tief anzusetzen (vgl. Urteile des BGer 1C\_216/2010 vom 28. September 2010 E. 5 und 1C\_250/2013 vom 12. Dezember 2013 E. 3.2). Diese Rechtsprechung wurde erneut eingeschränkt. Neuerdings besteht nach Ansicht des Bundesgerichts in Fällen, in denen gegenüber den vorhandenen Immissionen keine wahrnehmbare Zunahme zu erwarten ist, kein öffentliches Interesse, Emissionsbegrenzungen anzuordnen, selbst wenn solche ohne grossen Aufwand umsetzbar wären (Urteil des BGer 1C\_751/2013 vom 4. April 2014 E. 2.6). Somit findet eine Verhältnismässigkeitsprüfung in diesen Fällen gar nicht erst statt.

**8.6.3** Gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes führen die mit der Änderung des Flugbetriebs verbundenen Emissionen nicht zu einer wahrnehmbaren Zunahme der Lärmimmissionen und liegen damit im Bagatellbereich. Entsprechend erübrigen sich weitere Massnahmen zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass Massnahmen auch bei geringfügigen Emissionen verhältnismässig sein können, wenn sich diese mit kleinem Aufwand erheblich verringern lassen, fällt was folgt in Betracht:

Im vorliegenden Fall wird unter anderem bereits mittels einschneidenden Massnahmen sichergestellt, dass die Genehmigung der SID nicht zu wahrnehmbar stärkeren Immissionen führt. So wurde nicht nur die zeitliche Nutzung des SID-Verfahren auf wenige, bereits bisher lärmige Stunden pro Werktag beschränkt, sondern auch die Anzahl Flugbewegungen pro Jahr auf maximal 500 begrenzt. Weitergehende Massnahmen könnten nur angeordnet werden, wenn diese die noch auftretenden Emissionen mit kleinem Aufwand erheblich verringern würden. Solche Massnahmen sind jedoch weder ersichtlich noch mit keinem Aufwand bzw. keinem zusätzlichen Kosten verbunden. Jede weitere Einschränkung, wie die von den Beschwerdeführenden verlangte Beschränkung auf maximal 400 Flugbewegungen pro Jahr oder eine zusätzliche Begrenzung in der tageszeitlichen Nutzung (von 9:00 – 12:05 Uhr und von 13:15 – 16:00 Uhr), bedeutet für die Beschwerdegegnerin zusätzliche finanzielle Einbussen und erscheint angesichts der geringfügigen Emissionen unter dem Blickwinkel der wirtschaftlichen Tragbarkeit gemäss Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 8 Abs. 1 LSV nicht mehr als gerechtfertigt.

**8.7** Insgesamt sind die umweltrechtlichen Vorgaben – vorbehältlich der Anordnung der Auflagen – als erfüllt zu betrachten. Insofern ist die Genehmigung der SID zu Recht erfolgt.

### **Festsetzung des Lärmbelastungskatasters**

## **9.**

**9.1** Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Vorinstanz habe den Nachweis nicht erbracht, dass mit der Änderung des BR 1982 bzw. mit der Genehmigung der SID der LBK festgesetzt werden können. Folglich gebe es derzeit für den Flugplatz Buochs keinen rechtskonformen LBK, welcher sowohl den bisherigen als auch den in Kürze zu erwartenden veränderten Flugbetrieb (Lancierung des PC-24 Jets) abbilde. Das BAZL begründe das Absehen von der geforderten Festsetzung des LBK damit, dass

für einen LBK eine betriebliche Gesamtbetrachtung erforderlich wäre, welche jedoch nicht Gegenstand der Verfügung bilde, und diese im dannzumaligen Genehmigungsverfahren des neuen Betriebsreglements erfolgen könne. Der Verweis auf das zukünftige Genehmigungsverfahren sei nicht haltbar, nicht zuletzt weil das BAZL die Frist zur Einreichung eines neuen Gesuchs wieder aus dem Verfügungsentwurf gestrichen habe.

Die Vorinstanz hielt demgegenüber fest, es sei nicht Sinn und Zweck des Lärmbelastungskatasters, eine einzelne Abflugroute wie die strittige SID abzubilden, sondern dieser habe sich auf die Abbildung des gesamten Flugbetriebs zu beziehen. Dazu sei eine betriebliche Gesamtbetrachtung erforderlich, wie sie ihm Rahmen des künftigen Betriebsreglementsverfahrens zum neuen Betriebsreglement durchgeführt werde. Zuzug des Status des Flugplatzes Buochs als zivil mitbenützter Militärflugplatz sei bislang noch kein ziviler LBK erstellt worden und es existiere derzeit lediglich der militärische LBK 1999. Die Vorinstanz habe keinen Anlass und keine rechtliche Verpflichtung, einen zivilen LBK zu erstellen. Erst wenn im Rahmen des neuen Betriebsreglements der zulässige Lärm festgesetzt werde, könne der zivile LBK erstellt werden. Da gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. d VIL einzig erforderlich sei, dass der LBK festgesetzt werden kann, müsse der LBK im Zeitpunkt der Genehmigung nicht vorliegen. Solange der Flugplatz Buochs noch kein Umnutzungsverfahren nach Art. 31 VIL durchlaufen habe, könne das BAZL im Übrigen auch nicht tätig werden, da es sich um einen Militärflugplatz handle und das VBS für die Erstellung des LBK zuständig sei. Mithin könnte jedoch nur wieder ein neuer militärischer LBK erlassen werden, nicht jedoch ein ziviler LBK.

Die Beschwerdegegnerin erachtet die Voraussetzungen von Art. 25 VIL grundsätzlich nicht als massgeblich und damit auch das Erfordernis der Festsetzung eines LBK als nicht gegeben. Im Übrigen übernimmt sie die Argumentation der Vorinstanz, wonach ein LBK erst im Rahmen des Genehmigungsverfahrens, wenn der zulässige Lärm festgesetzt worden sei, aktuell werde.

**9.2** Gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. d VIL sind Änderungen des Betriebsreglements nur zu genehmigen, wenn der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden kann.

Der Lärmbelastungskataster ist ein Instrument der LSV. Gemäss Art. 37 Abs. 1 LSV hält die Vollzugsbehörde bei Strassen, Eisenbahnanlagen und Flugplätzen die nach Art. 36 LSV ermittelten Lärmimmissionen je in einem

Kataster fest. Die Lärmbelastungskataster geben nach Abs. 2 der genannten Bestimmung die ermittelte Lärmbelastung, die angewendeten Berechnungsverfahren, die Eingabedaten für die Lärmberechnung, die in der Nutzungsplanung festgelegte Nutzung der lärmbelasteten Gebiete, die geltenden Empfindlichkeitsstufen, die Anlagen und ihre Eigentümer sowie die Anzahl Personen, die von über den massgebenden Belastungsgrenzwerten liegenden Lärmimmissionen betroffen ist, an. Dem Lärmbelastungskataster kommt der "Charakter eines Inventars" zu (BGE 130 II 394 E. 7.4 und 126 II 522 E. 49). Im Zusammenhang mit seinem Erlass gibt es jedoch weder ein Auflage- noch ein Rechtsschutzverfahren, so dass der Lärmbelastungskataster keine grundeigentümerverbindlichen Wirkungen beanspruchen kann (BGE 130 II 394 E. 7.4; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, 3. Aufl. 2009, S. 178). Er stellt eine reine Hilfe für den Vollzug des Lärmschutzrechts dar und hat ausschliesslich verwaltungsinterne Wirkung (GOSSWEILER, a.a.O., N 146). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Genehmigungsvoraussetzung von Art. 25 Abs. 1 Bst. d VIL Genüge getan, wenn der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden kann. Verlangt wird im Zeitpunkt der Genehmigung somit nicht bereits das Vorliegen des Katasters, sondern bloss, dass die hierfür notwendigen Grundlagen zur Verfügung stehen (vgl. zum Ganzen: A-1936/2006 E. 55.3; Entscheid der REKO/INUM Z-2001-58 vom 16. Dezember 2004 E. 14.2).

### 9.3

**9.3.1** Gestützt auf die obigen Ausführungen können die Beschwerdeführenden allein aus dem Fehlen des LBK im Genehmigungszeitpunkt nichts zu ihren Gunsten ableiten. Vielmehr ist es ausreichend, wenn der LBK erst nach der Genehmigung erstellt wird. Die Vorinstanz sieht gemäss ihren Darlegungen derzeit jedoch gar keine Verpflichtung einen LBK festzusetzen, da hierfür eine Gesamtbetrachtung des Flugplatzes Buochs erfolgen müsse und es nicht Sinn und Zweck eines LBK sei, eine einzelne Abflugroute abzubilden. Vielmehr müsse für die Festsetzung des LBK das Betriebsreglementsverfahren zum gesamten Betrieb sowie das luftfahrtrechtliche Umnutzungsverfahren gemäss Art. 31 VIL abgewartet werden. Es mag zwar zutreffen, dass mit dem LBK jeweils der gesamte Flugbetrieb abgebildet werden soll. Nichtsdestotrotz handelt es sich dabei um eine Genehmigungsvoraussetzung des Art. 25 Abs. 1 VIL und damit um ein gesetzliches Erfordernis. Entsprechend ist der LBK festzusetzen, sobald die erforderlichen Grundlagen vorliegen. Der Verweis auf das zukünftige Genehmigungsverfahren zum neuen (ordentlichen) Betriebsreglement ist deshalb

weder mit den gesetzlichen Vorgaben der VIL vereinbar noch sachlich hinreichenden Gründen geschuldet, da hierfür nicht der zukünftige Betrieb nach erfolgtem Umnutzungsverfahren für die Festsetzung des LBK massgebend ist. Denn er stellt immer nur eine Momentaufnahme der Lärmsituation dar, wie sie gestützt auf Art. 36 Abs. 1 LSV ermittelt wurde (vgl. Art. 37 Abs. 1 LSV). Schliesslich steht der Zeitpunkt des Erlasses des neuen Betriebsreglements noch keineswegs fest, weshalb nicht mit der Festsetzung zugewartet werden kann. Anlässlich der Genehmigung des ordentlichen Betriebsreglements wird die Vorinstanz den LBK gestützt auf die dazumaligen Vorgaben des (zukünftigen) Flugbetriebs erneut zu überprüfen und allenfalls zu berichtigen haben (Art. 37 Abs. 3 LSV; vgl. A-1936/2006 E. 55.3).

**9.3.2** Nach der Rechtsprechung ist vorliegend für die Genehmigung gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. d VIL einzig erforderlich, dass die notwendigen Grundlagen für eine Festsetzung des LBK zur Verfügung stehen. Darunter sind vor allem die durchgeführten Lärmberechnungen zu verstehen (Art. 38 Abs. 2 LSV). Dies folgt auch aus dem erforderlichen Gesuchsinhalt, wenn ein Flugplatzhalter um Änderung des Betriebsreglements ersucht. In diesem Fall hat das Gesuch – bei Auswirkungen auf die Lärmbelastung – alle Angaben zu enthalten, die für die Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen nach Art. 37a LSV erforderlich sind (Art. 24 Bst. d VIL), d.h. insbesondere Lärmberechnungen (vgl. GOSSWEILER, a.a.O., N 147).

Derartige Lärmberechnungen lagen im vorliegenden Fall im Genehmigungszeitpunkt jedoch nicht vor und sind bis heute noch nicht erstellt worden (vgl. Protokoll, S. 34; Stellungnahme der Vorinstanz vom 8. März 2016, S. 2); mithin fehlen damit die erforderlichen Grundlagen zur Festsetzung des LBK.

**9.4** Es stellt sich im Folgenden die Frage, ob das BAZL auf die Lärmberechnungen ausnahmsweise verzichten konnte.

**9.4.1** Die Beschwerdeführenden bringen vor, das BAZL unterstehe – unabhängig vom laufenden Verfahren – einer Lärmermittlungspflicht gemäss Art. 36 Abs. 1 LSV. Der Lärm des Gesamtverkehrs (inkl. des vermehrt auftretenden Helikopterverkehrs) liege aufgrund von 12'000 Flugbewegungen deutlich über der Prognose von 8'000 Flugbewegungen des letztmals festgesetzten, militärischen LBK 1999. Gemäss SIL-Objektblatt Buochs müss-

ten angesichts der heutigen Flugbewegungen (Zunahme von 50% gegenüber den bewilligten Betrieb) die Planungswerte eingehalten werden, weshalb die Festsetzung des LBK notwendig sei.

Die Vorinstanz führt aus, dass derzeit der militärischer LBK 1999 bestehe, welcher – ausgehend von 8'000 zivilen Flugbewegungen pro Jahr – keine Grenzwertüberschreitungen ausweise. Da die darin enthaltenen Flugbewegungen von jährlich je 650 Starts und Landungen der sehr lauten Jet-Flugzeuge „Tiger“ und „Mirage“ unterdessen weggefallen seien, sei ausgeschlossen, dass trotz der heutigen rund 12'000 zivilen Flugbewegungen der militärische LBK 1999 nicht eingehalten werde. Sodann ergebe sich aus der Lärmkarte 2007, dass auch mit 20'000 zivilen Flugbewegungen (inkl. militärischen Flugverkehr) sowohl die Planungs- als auch Immissionsgrenzwerte der Empfindlichkeitsstufe II und III überall eingehalten seien. Zwar führe das heutige Verkehrsaufkommen von rund 12'000 Flugbewegungen zu einer Zunahme der Lärmbelastung von ca. 1–2 dB(A) gegenüber der zivilen Lärmbelastung des militärischen LBK 1999. Dennoch bestehe nach dem Gesagten kein Konflikt mit den Grenzwerten, weshalb derzeit auf die Ermittlung der aktuellen Lärmimmissionen gemäss Art. 36 Abs. 1 LSV verzichtet werden könne.

Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass die Vollzugsbehörde im vorliegenden Fall verpflichtet sei, die Aussenlärmimmissionen zu ermitteln. Einerseits stehe dem BAZL bezüglich dieser Frage ein gewisses Ermessen zu und die Ermittlungspflicht sei davon abhängig, ob die Belastungsgrenzwerte überschritten werden oder deren Überschreitung zu erwarten sei. Letzteres sei vorliegend jedoch nicht der Fall. Insbesondere ergebe sich aus den Lärmberechnungen 2007, dass selbst bei 20'000 Flugbewegungen die Planungswerte eingehalten seien.

#### **9.4.2**

**9.4.2.1** Gemäss Art. 36 Abs. 1 LSV ermittelt die Vollzugsbehörde die Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen oder ordnet deren Ermittlung an, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist (Art. 36 Abs. 1 LSV).

Die Frage, ob Grund zur Annahme besteht, dass die Belastungsgrenzwerte überschritten werden, verlangt eine vorweggenommene Würdigung der Lärmsituation. Ist diese Frage zu bejahen, so ist die Behörde zur Durchführung eines Beweis- und Ermittlungsverfahrens nach den Art. 36 ff. LSV

und den Anhängen 2–7 LSV verpflichtet, ohne dass ihr insoweit noch ein Ermessensspielraum zustünde. Dies gilt für alle Bauvorhaben, auch für vermeintlich "unbedeutende": Dabei dürfen keine hohen Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer Grenzwertüberschreitung gestellt werden (vgl. die französische Fassung von Art. 36 Abs. 1 LSV ["pourraient l'être"], wonach die Möglichkeit einer Überschreitung genügt). Dies gilt zumindest im Kontext von Art. 25 Abs. 1 USG und damit bezüglich neuer ortsfester Anlagen gemäss Art. 7 ff. LSV; vgl. WOLF, in: USG-Kommentar, Art. 25 N 1, 39). In diesen Fällen sind, sofern die Erteilung der Baubewilligung eine positive Prognose hinsichtlich der Einhaltung der Planungswerte voraussetzt, weitere Ermittlungen in Form einer Lärmprognose (im Sinne von Art. 25 Abs. 2 Satz 1 und Art. 36 ff. LSV) schon dann geboten, wenn eine Überschreitung der Planungswerte möglich erscheint, d.h. beim aktuellen Kenntnisstand nicht ausgeschlossen werden kann (vgl. BGE 137 II 30 E. 2 mit weiteren Hinweisen; vgl. GOSSWEILER, a.a.O., N 141).

**9.4.2.2** Die Ausführungen der Vorinstanz legen nahe, dass trotz der Zunahme der zivilen Flüge von 8'000 auf rund 12'000 pro Jahr die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden, zumal in der Zwischenzeit jährlich 650 Starts und Landungen der lauten Militärkampffjets entfallen sind. Diese Annahme wird zudem durch die eingereichten Lärmberechnungen 2007 gestützt, welche von 20'000 jährlichen, zivilen Flugbewegungen (inkl. militärische Flugbewegungen von Helikoptern und Propellermaschinen) ausgehen und weder Planungswert- noch Immissionsgrenzwertüberschreitungen für die ES II und ES III aufführen. Entsprechend erscheint die Annahme der Vorinstanz als plausibel, dass die erfolgte unwesentliche Änderung des Flugbetriebs durch die Genehmigung der SID zu keinen Grenzwertüberschreitungen führt. Dennoch gilt es zu berücksichtigen, dass der aktuelle Flottenmix und die tageszeitliche Verteilung der Flugbewegungen des Flugplatzes Buochs nicht bekannt ist und somit nicht überprüft werden kann, ob diese Daten mit jenen übereinstimmen, die dem militärischen LBK 1999 oder den Lärmberechnungen 2007 (Lärmkarte 2007) zugrunde liegen. Nach den Ausführungen der Vorinstanz kommen derzeit sowohl bei den Jets als auch bei den Helikoptern „recht laute“ Maschinen, wie der LET L-39 Albatros (230 Flugbewegungen) und das Lama (430 Flugbewegungen) zum Einsatz, welche in diesem Ausmass nicht in den Lärmberechnungen berücksichtigt worden seien. Zudem wird sich der aktuelle Flottenmix mit der Lancierung des PC-24 und dessen Test- sowie Zertifizierungsflüge in naher Zukunft erneut ändern und zu einer weiteren Erhöhung der Jet-Flugbewegungen führen (vgl. vi-act. 59), welche sich mit der Zertifizie-

rungsfreigabe auch auf den Flottenmix der SID auswirken wird (vgl. Protokoll, S. 8). Sodann hält der SIL in seinen Erläuterungen fest, dass das darin ausgewiesene Gebiet mit Lärmbelastung (Prognose Lärmberechnung 2007 mit 25'000 jährliche Flugbewegungen) die mögliche Entwicklung definiert. Die ausgewiesenen Lärmkurven beruhen auf der Bewegungszahl (inkl. zeitlicher Verteilung), der Zusammensetzung der Flotte und den Flugwegen. Sobald einer dieser Faktoren ändert, verlangt der Sachplan eine Überprüfung der Lärmkurven. Der SIL ist behördenverbindlich (Art. 3a Abs. 1 VIL) und verlangt von der Vollzugsbehörde somit eine Ermittlung der Ausenlärmissionen, ohne dass ihr hierzu ein Ermessen eingeräumt würde. Im vorliegenden Fall hat sich der Flottenmix zufolge der zusätzlichen Jet- und Helikopterbewegungen bereits verändert und wird sich in absehbarer Zeit mit den Test- und Zertifizierungsflügen des PC-24 erneut ändern. Zudem wird mit der vorliegenden Genehmigung der SID ein neues Abflugverfahren eingeführt und damit zugleich ein neuer Abflugweg geschaffen. So wurde bislang bei einem Sichtflug mit Start ab Piste 25 üblicherweise über Stansstaad geflogen, während das SID einen Abflug geradeaus über Ennetmoos vorsieht (vgl. Protokoll, S. 5).

**9.4.3** Zusammengefasst haben somit mehrere Faktoren geändert, welche eine Neu Beurteilung der Lärmsituation erforderlich machen. Vor diesem Hintergrund konnte sich die Vorinstanz nicht mit der Einschätzung der Lärmmissionen aufgrund eines Vergleichs der aktuellen Situation mit dem LBK 1999 sowie den Lärmberechnungen 2007 begnügen. Vielmehr hätte die Vorinstanz Lärmberechnungen gemäss Art. 36 Abs. 1 LSV durchführen müssen, um die aktuelle Lärmsituation samt der zu erwartenden Veränderung aufgrund der Lancierung der PC-24 sowie des neuen Abflugweges zufolge der SID korrekt abzubilden.

**9.5** Die aus den Lärmberechnungen folgenden Ergebnisse bilden die Grundlage für die Festsetzung des LBK. Da diese im Genehmigungszeitpunkt nicht vorlagen und nach wie vor nicht vorliegen, mangelt es grundsätzlich an einer Genehmigungsvoraussetzung. Der vorliegende Fall weicht jedoch vom üblichen Verfahren mittels Gesuchseinreichung durch den Flugplatzhalter gemäss Art. 24 VIL ab, da die Genehmigung der SID von Amtes wegen erfolgte. Zudem betrifft die Voraussetzung, wonach der LBK festgesetzt werden muss, weder die Sicherheit des Abflugverfahrens noch die Einhaltung der umweltrechtlichen Vorschriften. Entsprechend kann ausnahmsweise auf ein Vorliegen der für die Festsetzung des LBK nötigen Grundlagen abgesehen werden, zumal die Genehmigungsvoraussetzung nicht zeitkritisch ist. Massgebend ist jedoch, dass der LBK nun

festgesetzt wird. Deshalb sind umgehend Lärmberechnungen zu veranlassen und die Vorinstanz wird ohne weitere Verzögerung den Lärmbelastungskataster festzusetzen haben. Die Genehmigung der SID kann vor diesem Hintergrund nur resolutiv bedingt erfolgen. Sollte die Beschwerdegegnerin die notwendigen Arbeiten zur Festsetzung des LBK (insbesondere Lärmermittlungen) nicht unverzüglich aufnehmen sowie der Vorinstanz alle Angaben im Sinne von Art. 24 Bst. d VIL einreichen und die Vorinstanz in der Folge den LBK nicht spätestens innert eines Jahres nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides festsetzen, fällt die Genehmigung der SID dahin (vgl. Bedingung in Dispositiv Ziff. 2. Bst. a).

**9.6** Im Übrigen erweisen sich die Ausführungen der Vorinstanz als unbehelflich, wonach sie vor Durchführung eines Umnutzungsverfahrens nicht tätig werden und keinen LBK festsetzen könne, da es sich um einen zivil mitbenutzten Militärflugplatz handle und aus diesem Grund nach wie vor das VBS zuständig sei. Gemäss Art. 30 Abs. 1 VIL kommen die Genehmigungsvoraussetzungen von Art. 25 VIL nur sinngemäss auf zivil mitbenutzte Militärflugplätze zur Anwendung. Es wird am BAZL als Genehmigungsbehörde sein, darüber zu befinden, ob ein ziviler oder militärischer LBK festzusetzen ist und für die allfällige Koordination der Aufgaben mit dem VBS besorgt zu sein.

### **Festsetzung des Hindernisbegrenzungsflächen-Katasters**

#### **10.**

**10.1** Weiter verlangt Art. 25 Abs. 1 Bst. e VIL für die Genehmigung von Betriebsreglementsänderungen, dass bei Flugfeldern der HBK festgesetzt werden kann. Diesbezüglich folgt aus Art. 24 Bst. c VIL, dass ein Gesuch um Änderung eines Betriebsreglements, welches Auswirkungen auf den Flugbetrieb hat, unter anderem alle Angaben zu enthalten hat, die für die Festsetzung und Anpassung des HBK erforderlich sind. Analog zu den Vorgaben betreffend des LBK, verlangt die Bestimmung von Art. 25 Abs. 1 Bst. e VIL nur, dass der HBK festgesetzt werden kann und dieser somit im Genehmigungszeitpunkt noch nicht vorliegen muss. Ausreichend ist demnach auch bei dieser Voraussetzung, dass sämtliche erforderlichen Angaben vorliegen (vgl. analog hierzu die Genehmigungsvoraussetzung zum LBK; E. 9.2 und 9.3.2).

**10.2** Die Vorinstanz führte in ihrer Stellungnahme vom 12. Mai 2015 (Beurteilung – Flugplatz Buochs: Vorgeschlagene Massnahmen zur Verbesse-

nung der Sicherheit des Flugbetriebs, S. 2 Ziff. 1) aus, dass ein überarbeiteter HBK mitsamt Hindernisauswertung noch nicht vorliege und dessen formelle Inkraftsetzung aufgrund des bloss provisorischen Betriebsreglements nicht möglich sei. Daraus folgt, dass zum Genehmigungszeitpunkt die notwendigen Unterlagen für die Festsetzung des HBK nicht vorlagen und die Vorinstanz auch in der Folge der Beschwerdegegnerin keine Frist zur Einreichung eines überarbeiteten HBK ansetzte. Damit war die Genehmigungsvoraussetzung von Art. 25 Abs. 1 Bst. e VIL zum Zeitpunkt der Genehmigung der Betriebsreglementsänderung grundsätzlich ebenfalls nicht erfüllt. Sodann geht es nicht an, dass die Vorinstanz beabsichtigt, mit der Festsetzung des HBK zuzuwarten, bis das prov. BR 2002 durch ein neues Betriebsreglement ersetzt wird. Die Festsetzung des HBK stellt eine Genehmigungsvoraussetzung gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. e VIL dar, weshalb der Verweis auf ein zukünftiges Genehmigungsverfahren zum neuen (ordentlichen) Betriebsreglement nicht mit den Vorgaben der VIL vereinbar ist (vgl. oben zum LBK: E. 9.3.1). Im Übrigen kann die Begründung des BAZL, dass derzeit nur ein provisorisches Betriebsreglement vorliege, einer Festsetzung nicht entgegenstehen, zumal der HBK offenbar auch unter dem Regime des prov. BR 2002 bereits festgesetzt werden konnte (vgl. SIL Objektblatt, S. 1 und 7).

**10.3** Analog zu den obigen Ausführungen zum LBK ist die Genehmigungsverfügung nicht aufzuheben, da ausnahmsweise auf das Vorliegen der Grundlagen zur Festsetzung des HBK im Genehmigungszeitpunkt verzichtet werden kann bzw. konnte. Dennoch ist der Genehmigungsvoraussetzung nachzukommen. Deshalb ist umgehend ein Entwurf für den HBK auszuarbeiten und der HBK ohne weitere Verzögerung durch die Vorinstanz festzusetzen. Die Genehmigung der SID kann folglich auch vor diesem Hintergrund nur resolutiv bedingt erfolgen. Sollte die Beschwerdegegnerin die notwendigen Arbeiten zur Erstellung des HBK-Entwurfs nicht unverzüglich aufnehmen sowie der Vorinstanz alle erforderlichen Angaben im Sinne von Art. 24 Bst. c VIL einreichen und die Vorinstanz in der Folge den HBK nicht spätestens innert eines Jahres nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides festsetzen, fällt die Genehmigung der SID dahin (vgl. Bedingung in Dispositiv Ziff. 2. Bst. b).

## **Luftfahrtspezifische Anforderungen an den geordneten Betrieb**

### **11.**

**11.1** Die Vorinstanz legt in der angefochtenen Verfügung dar, die SID habe als Änderung zum BR 1982 verfügt werden müssen, da es sich dabei um

das letzte, formellrechtlich korrekt genehmigte Betriebsreglement handle. Das BR 1982 sei inhaltlich überholt und bilde den heutigen Betrieb des Flugplatzes Buochs nur sehr unvollständig ab. Es könne deshalb faktisch nicht mehr als inhaltliche Betriebsgrundlage angesehen werden. Entsprechend komme es mit der Genehmigung der SID nicht zu einer Umstellung des Flugbetriebs auf die veralteten Grundlagen. Faktisch bleibe bis zu einer Neuregelung des Betriebsreglements nichts anders übrig, als weiterhin die „provisorische Regelung“ anzuwenden, obschon diese einen „formellrechtlich prekären Status“ aufweise.

Die Beschwerdeführenden machen hierzu geltend, dass es unzulässig sei, wenn für den Flugbetrieb eines Flugplatzes parallel zwei Betriebsreglemente gelten.

Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass der Flugplatz Buochs auf Basis zweier Betriebsreglemente betrieben werde. Denn vorliegend sei sowohl das BR 1982 als auch das prov. BR 2002 gültig, habe doch die Vorinstanz Letzteres mit einem Stempel genehmigt. Entsprechend erfolge der derzeitige Flugbetrieb auf der Basis der heute geltenden provisorischen Regelung und in Ergänzung des BR 1982. Sollte es zu einer Aufhebung des prov. Reglement 2002 kommen, beruft sie sich auf die Bestandesgarantie und den Vertrauensschutz.

**11.2** Gemäss Art. 36b LFG ist für den Betrieb aller Flugfelder eine Betriebsbewilligung erforderlich, welche die Rechte und Pflichten für den Betrieb des Flugfeldes festlegt. Sie beinhaltet die Verpflichtung des Flugfeldhalters, die Voraussetzungen für eine geordnete Benützung sicherzustellen und das Flugfeld nach den gesetzlichen Bestimmungen sowie den Bestimmungen des Betriebsreglements zu betreiben (Art. 17 Abs. 1 Bst. b VIL). Liest man die genannten Bestimmungen zusammen mit Art. 25 Abs. 1 VIL, so ergibt sich, dass der Betrieb eines Flugfeldes dann ordnungsgemäss ist, wenn er auf einem genehmigten und damit rechtmässigen Betriebsreglement basiert. „Ordnungsgemäss“ bzw. „geordnet“ im Sinne von Art. 17 Abs. 1 VIL ist dabei im Sinne von „rechtskonform“ zu verstehen (vgl. zu Art. 36a Abs. 2 LFG: Urteil des BVGer A-3042/2009 vom 3. September 2009, E. 4.4.5).

Art. 3 Abs. 1 VIL verlangt sodann im Rahmen der luftfahrtspezifischen Anordnungen, dass Flugplätze so ausgestaltet, organisiert und geführt sein müssen, dass der Betrieb geordnet und sicher ist. Zudem sieht Art. 9 VIL vor, mit der luftfahrtspezifischen Prüfung werde untersucht, ob neben den

Anforderungen von Art. 3 VIL geordnete Betriebsabläufe sichergestellt sind. Da das Betriebsreglement den Flugplatzbetrieb in allen Belangen zu regeln hat (Organisation des Flugplatzes, Betriebszeiten, An- und Abflugverfahren, etc.), sorgt es auf einem Flugplatz für eine klare Regelung der Organisation und der Verfahrensabläufe in der Luft und am Boden (vgl. ADRIAN WALPEN, Bau und Betrieb von zivilen Flughäfen, 2005, S. 178).

**11.3** Im vorliegenden Fall besteht aufgrund des Nebeneinanders zweier Betriebsreglemente kein geordneter Betrieb. Denn während das Eine, welches zur rechtlichen Anbindung der genehmigten SID verwendet wird, zwar gültig ist, aber längst nicht mehr den aktuellen Betrieb abbildet, bestimmt das Andere, ohne je ein formelles Genehmigungsverfahren durchlaufen zu haben, den gesamten derzeitigen Betrieb. Damit fehlt es nicht nur in formeller Hinsicht an einem geordneten Zustand, da der massgebliche Betrieb auf einem nicht gesetzeskonformen, d.h. nicht ordnungsgemässen und damit rechtswidrigen Reglement im Sinne der oben genannten Bestimmungen fusst, sondern auch materiell steht die Koexistenz zweier Betriebsreglemente der vom Gesetz geforderten, klaren Regelung der Organisation und Verfahrensabläufe entgegen. Somit sind die luftfahrtrechtlichen Anforderungen betreffend des ordnungsgemässen Betriebs gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL nicht erfüllt. Da die Umstellung des Betriebs auf das veraltete BR 1982 insbesondere aus Gründen der Sicherheit jedoch nicht umgehend möglich und dessen gänzliche Einstellung unverhältnismässig wäre (vgl. nachfolgend: E. 12), ist von einer Aufhebung der Genehmigungsverfügung ausnahmsweise abzusehen. Zumindest ist aber die Verpflichtung vorzusehen, dass die betriebsreglementarisch ungeordnete, rechtswidrige Situation umgehend bereinigt wird. Deshalb ist die Genehmigung der SID von der Bedingung abhängig zu machen, dass die Beschwerdegegnerin innert eines Jahres nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides ein Gesuch für ein neues Betriebsreglement einreicht, welches entweder den zukünftigen Betrieb – nach durchgeführtem Umnutzungsverfahren gemäss Art. 31 VIL – umfasst oder den aktuellen Betrieb abbildet. Das Genehmigungsverfahren ist zu Ende zu führen und mit einer Genehmigungsverfügung betreffend des gesamten Betriebs abzuschliessen. Andernfalls fällt die Genehmigung der SID dahin (vgl. Bedingung in Dispositiv Ziff. 2. Bst. c).

Die Bereinigung der betriebsreglementarisch unhaltbaren Situation ist im Übrigen auch aus weiteren Gründen erforderlich. So verdeutlichte die Prüfung der luftfahrtspezifischen Anforderungen bezüglich der Sicherheit,

dass zahlreiche Auflagen und Bedingungen nötig sind, damit die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt werden (vgl. oben E. 7). Diese Anordnungen betreffen grösstenteils nicht unmittelbar das SID-Verfahren, stehen aber mit diesem in einem engen Zusammenhang und sind allein deshalb nötig, da der derzeitige Flugbetrieb noch nie ein Genehmigungsverfahren durchlaufen hat, mithin noch keine umfassende Prüfung der luftfahrtrechtlichen Vorgaben durchgeführt wurde. Zudem hielt die Vorinstanz bezüglich des von der Beschwerdegegnerin eingereichten Sicherheitskonzepts fest, dass die vorgeschlagenen Massnahmen überwiegend als Übergangslösung im Hinblick auf das Umnutzungsverfahren und die Erarbeitung eines neuen Betriebsreglements zu verstehen seien (vgl. Stellungnahmen der Vorinstanz vom 12. Mai 2015 und 8. März 2016). Bereits diese Ausführungen betreffend der Sicherheit des Flugbetriebs verdeutlichen, dass die vorliegend verfügbaren Auflagen und Bedingungen nur temporärer Natur sein können und umgehend ein Genehmigungsverfahren für ein neues Betriebsreglement durchzuführen ist.

### **Verhältnismässigkeit der verfügbaren Auflagen und Bedingungen**

#### **12.**

**12.1** Jede Verwaltungsmassnahme hat dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entsprechen (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Die Verfügung muss demnach zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Zweck ausreichen würde. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die der betroffenen Person auferlegt werden. Die Massnahme muss mit anderen Worten zumutbar sein (vgl. Urteil des BVGer A-5034/2015 vom 11. April 2016 E. 5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581 ff.)

**12.2** Die Beschwerdegegnerin führt aus, dass sowohl der Flugplatz Buochs als auch die Pilatus AG dringend auf die SID angewiesen seien, um ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen zu können. Zudem sei die SID für Kunden des Unterhaltsbetriebes wichtig, die nach ausgeführten Wartungsarbeiten auf ein wetterunabhängiges und sicheres Abflugverfahren angewiesen seien. Die Beschwerdegegnerin könnte bei einer Aufhebung der Genehmigung der SID als Flugplatz von nationaler Bedeutung in ihrer Existenz bedroht sein; ebenso die Pilatus AG, die auf einen eigenen Flugplatz mit Anschluss an die Werkhallen angewiesen sei. Demnach stünden gewichtige wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel, welche

die privaten Interessen der Beschwerdeführenden überwiegen würden. Letztere seien nicht ausschlaggebend, da sich die Lärmsituation mit der Genehmigung der SID nicht negativ verändere und überdies eine Bewegungsbeschränkung verfügt worden sei.

### **12.3**

**12.3.1** Im vorliegenden Fall wird die Genehmigungsverfügung nicht aufgehoben, sondern die Genehmigung der SID grundsätzlich bestätigt. Von einer Existenzbedrohung der Beschwerdegegnerin kann deshalb nicht die Rede sein. Zu prüfen bleibt einzig, ob die zu verfügenden Auflagen und Bedingungen verhältnismässig sind.

**12.3.2** Die zusätzlich zur Genehmigung verfügten Nebenbestimmungen sind geeignet, um einen rechtskonformen Betrieb sicherzustellen. Sie erlauben, die Sicherheit sowie einen geordneten Betrieb zu gewährleisten und die umweltrechtlichen Vorschriften einzuhalten. Sie sind auch erforderlich, weil es nicht statthaft ist, eine Bewilligung zu verweigern oder ein gänzlich Verbot auszusprechen, wenn der rechtmässige Zustand durch eine mit der Bewilligung verknüpfte Auflage oder Bedingung herbeigeführt werden kann (vgl. BGE 131 II 44 E. 4.4; Urteil des BGer 2C\_1011/2014 vom 18. Juni 2015 E. 6.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 595 ff.). Mithin stellen die vorliegend vorgesehenen Nebenbestimmungen in jedem Fall das mildere Mittel dar, da andernfalls die Genehmigung hätte verweigert werden müssen. Sie sind somit verhältnismässig.

### **13.**

Zusammengefasst ist die Genehmigung der SID insoweit anzupassen, als diese von zusätzlichen Auflagen und Bedingungen abhängig zu machen ist. Entsprechend ist das Rechtsbegehren 1, soweit dieses die Aufhebung der Genehmigung verlangt, teilweise gutzuheissen. Im Übrigen ist auf das Rechtsbegehren 1 jedoch nicht einzutreten.

### **14.**

Soweit die Beschwerdeführenden mit ihrem Rechtsbegehren Nr. 6 verlangen, im Verfügungsdispositiv sei die SID zusätzlich mit der Betriebsvorschrift („daylight only“) zu versehen, ist diesem Begehren faktisch bereits mit der Anordnung der Auflagen, wonach die SID nur von Montag bis Freitag, von 07:30 – 12:05 Uhr und von 13:15 – 17:05 Uhr sowie bei einer Sichtdistanz von mindestens 1'400 m, mithin bei Tageslicht, zugeteilt werden darf, entsprochen worden. Damit ist das Rechtsschutzinteresse an der beantragten Auflage im Verlauf des Rechtsmittelverfahrens weggefallen,

zumal die bereits getroffenen Anordnungen präziser und zeitlich enger sind, als die von den Beschwerdeführenden verlangte Betriebsvorschrift. Demnach erweist sich das Begehren als gegenstandslos.

### **Verfahrensausgang**

#### **15.**

Zusammengefasst ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist und sie sich nicht als gegenstandslos erweist.

### **Anpassung der einstweiligen Verbote betreffend Nutzung sensibler Akten**

#### **16.**

Das Bundesverwaltungsgericht ordnete im Laufe des Beschwerdeverfahrens sowohl gegenüber den Beschwerdeführenden als auch bezüglich der Beschwerdegegnerin die folgenden Verbote an:

- Zwischenverfügung vom 12. März 2015, Dispositiv Ziff. 4.1:  
„Das mit der Zwischenverfügung vom 17. Februar 2015 angeordnete Nutzungs- und Verwertungsverbot wird aufgehoben, soweit es das vorliegende Beschwerdeverfahren betrifft. Im Übrigen bleibt es bestehen und der Beschwerdegegnerin sowie ihrem Rechtsvertreter wird im Sinne der Erwägungen unter Strafanordnung von Art. 292 StGB die Nutzung und Verwertung der an die Beschwerdebeilage Nr. 6 angehängte Mitglieder- und Gönnerliste vom 6. Oktober 2014, S. 1–13, ausserhalb des Verfahrens untersagt.“
- Zwischenverfügung vom 28. Mai 2015, Dispositiv Ziff. 2.3:  
„Sowohl den Beschwerdeführenden mitsamt den Mitgliedern im Vorstand des Beschwerdeführers 1 als auch ihrem Rechtsvertreter wird im Sinne der Erwägungen unter Strafanordnung von Art. 292 StGB ausdrücklich untersagt, die Skyguide-Liste vom 14. April 2014 bzw. die daraus gewonnenen Informationen für ausserhalb des Beschwerdeverfahrens liegende Zwecke zu verwenden oder an Dritte weiterzugeben.

(...)“

- Zwischenverfügung vom 28. Juli 2015, Dispositiv Ziff. 2.3:  
„Sowohl der Beschwerdegegnerin mitsamt den körperschaftlich, vertraglich oder sonst wie mit ihr verbundenen Personen als auch ihrem Rechtsvertreter wird im Sinne der Erwägungen unter Strafanordnung von Art. 292 StGB ausdrücklich untersagt, die Skyguide-Liste vom 14. April 2014 bzw. die daraus gewonnenen Informationen für ausserhalb des Beschwerdeverfahrens liegende Zwecke zu verwenden oder an Dritte weiterzugeben.

(...)“

Die genannten Verbote werden insoweit eingeschränkt, als die betreffenden Akten – ausserhalb des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht – auch in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren gegen den vorliegenden Entscheid verwendet werden dürfen. Im Übrigen bleiben sie bestehen.

Soweit die Beschwerdegegnerin vorbringt, bereits zuvor im Besitz der sog. Skyguide-Liste vom 14. April 2014 gewesen zu sein, gilt es vorliegend zu präzisieren, dass das Verbot nur die im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht abgegebene teilweise geschwärzte Fassung der Skyguide-Liste umfasst.

## **Kosten- und Entschädigungsfolgen**

### **17.**

Abschliessend bleibt über die Verfahrenskosten und allfällige Parteient-schädigungen zu befinden.

#### **17.1**

**17.1.1** Die Spruchgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien. Sie wird vorliegend – unter Berücksichtigung der Verfahrensvereinigung, der identischen Beschwerdebegehren beider Beschwerdeführenden und des umfangreichen, aufwändigen Verfahrens – auf Fr. 10'000.– festgesetzt (vgl. Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> Bst. a VwVG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und 2 sowie Art. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

**17.1.2** Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt; unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der jeweiligen Vorinstanz werden unabhängig vom Verfahrensausgang keine Kosten auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Eine Partei gilt als unterlegen, wenn ihren Begehren aus formellen oder materiellen Gründen nicht entsprochen wird. Entscheidend ist einzig, in welchem Ausmass den – anhand der Begründung ausgeleg-ten – Anträgen der Beschwerde führenden Partei gefolgt wird bzw. inwie-

fern diese eine Änderung des vorinstanzlichen Entscheids zu bewirken vermögen. Abzustellen ist auf das materiell wirklich Gewollte (vgl. BGE 123 V 156 E. 3c; Urteil des BVGer A-5979/2010 vom 9. Juni 2011 E. 4.3). MARCEL MAILLARD, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 63 N 14; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.43; REBECCA HIRT, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2004, S. 94).

**17.1.3** Die Beschwerdeführenden gelten insgesamt als teilweise obsiegende Partei. Entsprechend werden ihnen die Verfahrenskosten im Umfang ihres Obsiegens zur Hälfte bzw. Fr. 5'000.– auferlegt. Davon haben der Beschwerdeführer 1 und 2 je Fr. 2'500.– unter solidarischer Haftung zu tragen (Art. 6a VGKE) und der Betrag ist den geleisteten Kostenvorschüssen von Fr. 4'000.– zu entnehmen. Die verbleibenden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 5'000.– ( $1/2$ ) werden der teilweise unterliegenden Beschwerdegegnerin auferlegt. Die der Beschwerdegegnerin anlässlich des Augenscheins entstandenen Kosten in der Höhe von Fr. 2'119.– für die Fahrzeugmiete (Fr. 600.–), den Pistenwart (Fr. 165.–) und die vom Bundesverwaltungsgericht bestellten Überflüge (Fr. 1'354.–) bilden Teil der Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 3 VGKE). Diese werden mit ihrem Anteil an der Verfahrenskosten verrechnet. Den Restbetrag von Fr. 2'881.– hat sie nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils an die Kasse des Bundesverwaltungsgericht zu überweisen.

**17.2** Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Bei nur teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE).

Bei diesem Verfahrensausgang hätten die Parteien je Anspruch auf Ersatz der Hälfte ihrer eigenen Parteikosten. Deswegen rechtfertigt es sich, die ihnen entstandenen Parteikosten wettzuschlagen.

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

#### **1.**

Der prozessuale Antrag der Beschwerdegegnerin, die Schlussbemerken-

gen der Beschwerdeführenden als Replik zu qualifizieren und einen weiteren Schriftenwechsel durchzuführen oder die Eingabe aus dem Recht zu weisen, wird abgewiesen.

## 2.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Im Übrigen wird sie abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist und sie nicht gegenstandslos geworden ist.

Ziff. 3 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung wird wie folgt geändert:

„Die SID WIL 1A wird als separater Anhang Nr. 4 zum Betriebsreglement 1982 des Flugplatzes Buochs gestützt auf Art. 26 VIL unter den Bedingungen verfügt, dass

- a) die Beschwerdegegnerin die notwendigen Arbeiten zur Festsetzung des LBK (insbesondere Lärmermittlung) unverzüglich aufnimmt sowie der Vorinstanz alle erforderlichen Angaben im Sinne von Art. 24 Bst. d VIL einreicht und die Vorinstanz in der Folge den LBK spätestens innert eines Jahres nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides festsetzt;
- b) die Beschwerdegegnerin die notwendigen Arbeiten zur Erstellung des HBK-Entwurfs unverzüglich aufnimmt sowie der Vorinstanz alle erforderlichen Angaben im Sinne von Art. 24 Bst. c VIL einreicht und die Vorinstanz in der Folge den HBK spätestens innert eines Jahres nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides festsetzt;
- c) die Beschwerdegegnerin innert eines Jahres nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides ein Gesuch für ein neues Betriebsreglement einreicht, welches entweder den zukünftigen Betrieb – nach durchgeführtem Umnutzungsverfahren gemäss Art. 31 VIL – umfasst oder den aktuellen Betrieb abbildet. Das Genehmigungsverfahren ist zu Ende zu führen und mit einer Genehmigungsverfügung betreffend des gesamten Betriebs abzuschliessen.

Andernfalls fällt die Genehmigung der SID dahin.

Die Genehmigung wird mit folgenden Auflagen verbunden:

- a) Die Startfreigabe für die SID WIL 1A darf nur erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass sich niemand im Pistenbereich (Sicherheitsstreifen und Gefahrenbereich) befindet. Es dürfen sich weder Personen noch Fahrzeuge innerhalb des 20m-Sicherheitsstreifens beidseits der Piste oder im Gefahrenbereich auf der Herdernstrasse zwischen den

beiden Barrieren aufhalten. Notfalls hat der Flugverkehrsleiter die Barrieren kurz anzuheben, damit eingeschlossene Personen und Fahrzeuge den Gefahrenbereich verlassen können.

- b) Die Zuteilung der SID WIL 1A darf nur erfolgen, wenn die minimale Sichtweite im Flugplatzperimeter 1'400 m oder mehr beträgt.
- c) Starts nach der SID WIL 1A dürfen nur von Montag bis Freitag, 07:30–12:05 Uhr und von 13:15–17:05 Uhr erfolgen, sofern im Winterhalbjahr aufgrund der Sonnenauf- und Sonnenuntergangszeit die nötige Sichtdistanz gemäss Bst. b eingehalten ist.
- d) Die Zulassung der SID WIL 1A erfolgt zur ausschliesslichen Benutzung für die Piloten der Pilatus Flugzeugwerke AG, inklusive von der ABAG eingewiesene Kunden-Piloten der Pilatus Flugzeugwerke AG.
- e) Die SID WIL 1A darf nur zugeteilt werden, wenn die Identität jedes einzelnen Piloten gemäss Bst. d von der Flugsicherung festgestellt wird und sämtliche SID-Starts in einer Liste protokolliert werden.

Die Liste hat die Namen der Piloten, die Angabe, ob es sich um einen Piloten der Pilatus Flugzeugwerke AG oder einen Kundepiloten handelt sowie im letztgenannten Fall die Bezeichnung des Kunden der Pilatus AG (Firma, Name, etc.), Flugzeugkennzeichen, Flugzeugtyp, Datum, Startzeit und die Anzahl Flugbewegungen zu enthalten.

- f) Die Starterlaubnis darf nur durch die Flugsicherung gewährt werden. Sowohl die Kontrollzonen (CTR) Buochs und Alpnach müssen aktiv sein.
- g) Die Beschwerdegegnerin hat innerhalb von 30 Tagen ab Rechtskraft des vorliegenden Urteils bei der Vorinstanz um Genehmigung der von ihr vorgeschlagenen LED-Warntafeln (sog. bright displays) zu ersuchen und diese anschliessend im Kreuzungsbereich zwischen der Herdernstrasse und der Piste anzubringen.
- h) Die bisherigen Auflagen in Dispositiv-Ziff. 3 Bst. c–e der Verfügung vom 10. November 2014 bleiben bestehen.

### 3.

Die in den Zwischenverfügungen vom 12. März, 28. Mai und 28. Juli 2015 statuierten Verbote werden im Sinne der Erwägungen insoweit eingeschränkt, als eine Nutzung der betreffenden Akten auch in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren gegen den vorliegenden Entscheid verwendet werden dürfen. Im Übrigen bleiben sie bestehen.

### 4.

**4.1** Die Schlussbemerkungen der Beschwerdeführenden, der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz je vom 26. April 2016 sowie die Eingaben der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz je vom 27. Mai und 13. Juni 2016 werden dem BAFU, dem ARE und dem VBS zugestellt.

**4.2** Das Email vom 14. März 2016 des VBS wird den Verfahrensbeteiligten zugestellt.

**5.**

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 10'000.– festgesetzt. Sie werden den Beschwerdeführenden 1 und 2 im Umfang von je Fr. 2'500.– auferlegt und den von ihnen geleisteten Kostenvorschüssen in der Höhe von je Fr. 4'000.– entnommen. Der Restbetrag von je Fr. 1'500.– wird ihnen zurückerstattet. Die Beschwerdegegnerin hat ihren Anteil an den Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'881.– nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils mit dem separat zugestellten Einzahlungsschein an die Kasse des Bundesverwaltungsgericht zu überweisen.

**6.**

Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

**7.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das GS UVEK (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Umwelt BAFU (B-Post)
- das Bundesamt für Raumentwicklung ARE (B-Post)
- das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, z.Hd. von Div. [...] (B-Post)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Ivo Hartmann

**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 Rechtschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: