

Urteilkopf

146 II 36

4. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) gegen Flughafen Zürich AG und Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_308/2018 vom 9. Oktober 2019

Regeste (de):

Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP; Art. 8 und 10a USG, Art. 37 und 37m LFG).

Pflicht, bei einer UVP alle Einzelanlagen zu beurteilen, die aufgrund ihres räumlichen, funktionalen und zeitlichen Zusammenhangs als Gesamtanlage im Sinne von Art. 8 USG erscheinen (E. 3). Überblick über die Einordnung der Off-Airport-Parkplätze von Dritten für Flugpassagiere in die Kategorien der Parkierungsanlagen beim Flughafen Zürich (E. 4.1). Die gebotene Gesamtbetrachtung bei der UVP für Flughafenanlagen bezieht sich nicht nur auf die von der Flughafenhalterin direkt oder indirekt bewirtschafteten Parkplätze, sondern unter Umständen auch auf Off-Airport-Parkplätze von Dritten (E. 4.5 und 4.6). Unterteilung der Drittunternehmen mit Off-Airport-Parkplätzen in solche mit bzw. ohne eigene Infrastruktur am Flughafen sowie Beurteilung des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs zum Flughafen (E. 5.1 und 5.2).

Regeste (fr):

Etendue de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE; art. 8 et 10a LPE, art. 37 et 37m LA).

Obligation d'évaluer, dans le cas d'une EIE, toutes les installations particulières qui, en raison de leur relation spatiale, fonctionnelle et temporelle, apparaissent comme une installation globale au sens de l'art. 8 LPE (consid. 3). Aperçu de la classification des parcs de stationnement hors aéroport (off-airport) de tiers pour les passagers aériens dans les catégories des parcs de stationnement de l'aéroport de Zurich (consid. 4.1). L'examen global requis pour l'EIE des installations aéroportuaires concerne non seulement les parcs de stationnement gérés directement ou indirectement par l'exploitant de l'aéroport, mais aussi, dans certaines circonstances, les parcs de stationnement hors aéroport de tiers (consid. 4.5 et 4.6). Subdivision des entreprises tierces ayant des places de stationnement hors aéroport entre celles disposant ou non de leur propre infrastructure à l'aéroport, et évaluation du lien spatial et fonctionnel avec l'aéroport (consid. 5.1 et 5.2).

Regesto (it):

Portata dell'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA; art. 8 e 10a LPAmb, art. 37 e 37m LNA).

Obbligo, nell'ambito di un EIA, di esaminare tutti i singoli impianti, che sulla base della loro relazione spaziale, funzionale e temporale appaiono quale impianto unico ai sensi dell'art. 8 LPAmb (consid. 3). Panoramica della classificazione dei parcheggi esterni all'aeroporto (off-airport) di terzi per i passeggeri aerei nelle categorie di impianti di parcheggio dell'aeroporto di Zurigo (consid. 4.1). L'esame globale nell'ambito dell'EIA per impianti aeroportuali non concerne soltanto i parcheggi gestiti direttamente o indirettamente dal gestore dell'aeroporto, ma anche, in determinate circostanze, quelli esterni di terzi (consid. 4.5 e 4.6). Suddivisione di società terze con parcheggi esterni all'aeroporto con quelle con, rispettivamente senza, una infrastruttura propria all'aeroporto, nonché valutazione della relazione spaziale e funzionale con l'aeroporto (consid. 5.1 e 5.2).

Sachverhalt ab Seite 37

BGE 146 II 36 S. 37

A. Die Flughafen Zürich AG reichte im November 2010 Gesuche beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) für den Ausbau der Parkieranlagen im Umfang von insgesamt rund 7'100 Parkplätzen bis ins Jahr 2020 ein. Dieses Gesamtvorhaben war auf vier zeitlich gestaffelte Teilprojekte verteilt (vgl. BBl 2010 7794). Mit rechtskräftiger Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 bewilligte das UVEK zwei der vier Projekte (Parkhaus P6 Ost und Parkdeck P70) mit zusammen 3'059 Parkplätzen. Für die beiden anderen Projekte (Parkhaus P64 [3'041 Parkplätze] sowie Parkplätze P9, P12-100 und P16 [1'000 Parkplätze]) wurden nochmals je ein Gesuch und weitere Abklärungen vorbehalten. Das UVEK erwo, das geplante Parkhaus P64 sei grundsätzlich genehmigungsfähig. Für die Beurteilung des konkreten Bauvorhabens fehlten jedoch noch wesentliche Unterlagen. Zum damaligen Zeitpunkt lag noch kein Ausführungsprojekt vor. Insbesondere wurde im UVEK-Entscheid vom 30. Juli 2012 zum Projekt P64 Folgendes verfügt: (...) "Für den Neubau des Parkhauses P64 im Gebiet Unterhau/Rorholz mit 3'041 Parkplätzen hat die Gesuchstellerin ein vollständiges Gesuch um Plangenehmigung einzureichen. Sie hat dabei einen alternativen Standort im Gebiet Oberhau umfassend zu prüfen. Es ist eine Ergänzung des Umweltverträglichkeitsberichts vorzulegen; die Auswirkungen in Bezug auf Verkehrslärm und Luftreinhaltung (Betriebsphase) gelten als beurteilt."

B. Am 20. Oktober 2015 unterbreitete die Flughafen Zürich AG das Plangenehmigungsgesuch für ein Parkhaus P10 im Gebiet Oberhau mit 3'041 Parkplätzen. Dieses Vorhaben war an die Stelle des Projekts P64 getreten. Das Gesuch wurde öffentlich aufgelegt (vgl. BBl 2015 7752). Unter anderem der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) erhob eine Einsprache. (...) Das UVEK erteilte am 31. März 2017, unter Auflagen, die Plangenehmigung für den Bau des Parkhauses P10 am Standort Oberhau mit 3'041 Parkplätzen und wies die Einsprache des VCS ab.
BGE 146 II 36 S. 38

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

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

Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.
(Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Es ist unbestritten, dass das geplante Parkhaus P10 als Erschliessungsanlage für den Flughafenbetrieb (vgl. Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt [LFG; SR 748.0]) der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) untersteht. Im Streit liegt aber der Umfang der UVP-Pflicht. Die Vorinstanz hat den räumlichen und funktionalen Zusammenhang zwischen Off-Airport-Parkplätzen und dem Flughafen Zürich nicht als derart eng qualifiziert, dass insofern von einer Gesamtanlage im Sinne von Art. 8 USG (SR 814.01) auszugehen sei. Dies rügt der Beschwerdeführer als Verstoss gegen Art. 8 USG. Er verlangt, es sei abzuklären, ob die im Jahr 2010 "auf Vorrat" durchgeführte UVP in den übergeordneten Bereichen Lufthygiene und Lärm nicht bereits über anderweitige dem Flughafen anzurechnende Parkplätze "konsumiert" sei. Soweit die Zunahme an Parkplätzen

BGE 146 II 36 S. 39

über die seither entstandenen Off-Airport-Parkplätze gedeckt sei, könne nicht auf die damalige UVP abgestellt werden.

3.2 Gemäss Art. 8 USG werden Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt. Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von

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

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

3.4 Art. 8 USG und das darin zugrunde liegende Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise verlangen - insbesondere für den Bereich der Emissionsbegrenzung - eine gesamthafte Beurteilung aller Anlagen, die aufgrund ihres räumlichen, zeitlichen und funktionalen Zusammenhangs als Gesamtanlage erscheinen. Daraus wird gefolgert, dass die UVP-Pflicht sich auf alle Teile erstrecken muss, die zusammen eine Gesamtanlage in diesem Sinne bilden. Speziell für den Bereich der Luftreinhaltung bestimmt Art. 2 Abs. 4 lit. a der Luftreinhaltungsverordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1), dass als neue Anlagen auch Anlagen gelten, die umgebaut, erweitert oder instand gestellt werden, wenn dadurch höhere oder andere Emissionen zu erwarten sind. Ist das zu bewilligende Projekt in diesem
BGE 146 II 36 S. 40

Sinne als Änderung oder Erweiterung einer bereits bestehenden Anlage zu qualifizieren, so müssen die erforderlichen Emissionsbegrenzungen für die gesamte Anlage in der UVP geprüft und im Bewilligungsentscheid festgesetzt werden, d.h. nicht nur hinsichtlich der neuen, sondern auch der bestehenden Teile (vgl. BGE 142 II 20 E. 3.1 S. 25 f. mit Hinweisen). Ob zwischen verschiedenen Vorhaben der erforderliche Zusammenhang im Sinne von Art. 8 USG gegeben ist, ist eine Rechtsfrage, die das Bundesgericht frei prüft (vgl. Urteil 1C_169/2008 vom 5. Dezember 2008 E. 2.1 mit Hinweisen).

3.5 Die Erfordernisse des räumlichen und des funktionalen Zusammenhangs für die Annahme einer Gesamtanlage gelten kumulativ (Urteil 1C_381/2012 vom 4. Juni 2013 E. 2.1). Im soeben genannten Urteil wurde der räumliche Zusammenhang zwischen einem Möbelhaus und dem Warenlager, bei dem die Kunden die gekauften Artikel abholen können, verneint, weil letzteres mehr als einen Kilometer von ersterem entfernt geplant war (a.a.O., E. 2.3). Für die Annahme eines engen funktionalen Zusammenhangs müssen sich die einzelnen Teile derart ergänzen, dass sie gemeinsam eine betriebliche Einheit bilden oder bilden könnten. Der Einheitscharakter von verschiedenen Vorhaben, die von unterschiedlichen Bauherrschaften errichtet werden, kann gemäss Urteil des Bundesgerichts 1A.110/2006 vom 19. April 2007 E. 2.7.1 und 2.7.2 (in: URP 2007 S. 485) nicht leichthin angenommen werden, da das USG keine planerische, sondern nur eine projektbezogene UVP kennt. Gemeinsame umwelt- und planungsrechtliche Vorgaben der Behörden (z.B. Pflicht zur Beteiligung an einem Parkleitsystem) genügen nicht (vgl. BGE 142 II 20 E. 3.2 S. 26 f.; Urteil 1C_291/2018 vom 3. Juli 2019 E. 5.2). Eine Gesamtanlage kann in der Regel nur angenommen werden, wenn zwei (oder mehrere) Einzelanlagen zumindest in Teilbereichen zusammenwirken, und zwar über das durch behördliche Auflagen Gebotene hinaus. Gehören die Einzelanlagen demselben Eigentümer/Betreiber oder besteht eine gemeinsame Organisation oder Planung, so kann ein funktionaler Zusammenhang eher angenommen werden. Umgekehrt kann ein gemeinschaftliches Auftreten oder Zusammenwirken ein Indiz für eine gemeinschaftliche Zwecksetzung und Koordination der Einheiten sein (vgl. BGE 142 II 20 E. 3.5 S. 29; Urteil 1C_291/2018 vom 3. Juli 2019 E. 5.2 und 5.3). In zeitlicher Hinsicht sind in die UVP alle Teilvorhaben einzubeziehen, die in relativ rasch aufeinander folgenden Etappen verwirklicht
BGE 146 II 36 S. 41

werden sollen (vgl. BGE 124 II 293 E. 26b S. 346 f.; Urteil 1C_467/2018 vom 3. Mai 2019 E. 4.3 mit weiteren Hinweisen).

4.

4.1 Parkieranlagen der Beschwerdegegnerin im Flughafenperimeter bilden in der Regel sog.

"Flugplatzanlagen" im Sinne von Art. 37 Abs. 1 LFG. Sie dienen der Erfüllung des Zwecks des Flughafens gemäss Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) und gehören "örtlich und funktionell" zum Flughafen (vgl. Art. 2 lit. e der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL; SR 748.131.1]). Es ist allerdings denkbar, dass Parkieranlagen im Flughafenperimeter nicht überwiegend dem Flugbetrieb, sondern anderen Nutzungen dienen. In einem solchen Fall handelt es sich um Nebenanlagen; ihre Errichtung untersteht dem kantonalen Recht (vgl. Art. 37m Abs. 1 LFG und Art. 2 lit. f VIL). Das Dienstleistungszentrum der Beschwerdegegnerin "The Circle" wurde mitsamt den zugehörigen Parkplätzen als Nebenanlage bewilligt. Gemäss der Vorinstanz waren jene Parkplätze im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) für die Plangenehmigung vom 30. Juli 2012 berücksichtigt. Der Streit über den Umfang der UVP-Pflicht betrifft im vorliegenden Fall hingegen den Einbezug von Parkieranlagen von Dritten ausserhalb des Perimeters (Off-Airport-Parkplätze). Diese Parkplätze stehen ebenfalls in einem gewissen Zusammenhang zum Flughafen, weil Flugpassagiere sie benützen. Das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich enthält in Festlegung 11 (Landseitiger Verkehrsanschluss) folgende Festsetzungen: "(...)

Im Personenverkehr ist der Anteil der mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegten Wege am gesamten landseitigen Ziel- und Quellverkehr am Flughafen (Modalsplit) bis zum Jahr 2020 auf 42 Prozent, bis zum Jahr 2030 auf 46 Prozent zu steigern (Zielwert). (...) (...)

Die Flughafenhalterin berücksichtigt bei der Planung, Realisierung und Bewirtschaftung von Parkplätzen im Flughafenperimeter die Flugverkehrsentwicklung und die Modalsplitziele. Als Grundlage für Ausbauten des Parkplatzangebots weist sie neben dem Parkplatzbedarf auch das resultierende Fahrtenaufkommen des motorisierten Individualverkehrs, differenziert nach Nutzergruppen, aus. (...) Die Parkplätze für Flughafenutzungen werden nach den Bestimmungen des LFG durch den Bund genehmigt. Die für Nebenanlagen bestimmten Parkplätze werden nach kantonalem Recht genehmigt.

BGE 146 II 36 S. 42

Parkplätze für Flugpassagiere ausserhalb des Flughafenperimeters, die von Dritten betrieben werden (z. B. Valet-Parkplätze), gelten nicht als Flughafenanlagen und werden nach kantonalem Recht genehmigt. (...)"

Das SIL-Objektblatt unterscheidet somit drei Kategorien:

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

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

4.3 Der Beschwerdeführer bestreitet die Richtigkeit der Annahme der Vorinstanz, wonach es kein rechtliches Verhältnis zwischen der Beschwerdegegnerin und Betreibern von Off-Airport-Parkplätzen gebe. In dieser Hinsicht wirft er der Vorinstanz mangelhafte Sachabklärungen vor. Er behauptet, es scheine eine Zusammenarbeit zwischen der Beschwerdegegnerin und einer Vielzahl solcher Anbieter zu bestehen. Erstere vermiete diesen offenbar Zugang und Infrastruktur gegen Entgelt. Dabei stützt sich der Beschwerdeführer auf

BGE 146 II 36 S. 43

einen Vertrag der Beschwerdegegnerin mit einem Valet-Parking-Betreiber. Er fordert den Einbezug aller Off-Airport-Parkplätze in die Gesamtbetrachtung nach Art. 8 USG. Die Beschwerdegegnerin entgegnet, es gebe nur zwei Betreiber von Off-Airport-Parkingdienstleistungen, die am Flughafen eine eigene Infrastruktur (spezielle Umschlag-Parkplätze sowie Schaltereinrichtungen) zur

Entgegennahme und Rückgabe der Kundenfahrzeuge nutzen dürften. Nur mit diesen Drittunternehmen seien im Sinne der Vorgaben der Wettbewerbskommission (WEKO) nach Durchführung einer Ausschreibung entsprechende Verträge zur Erteilung der Zulassung für den Betrieb eines Parking-Service und zur Vermietung von Infrastrukturen geschlossen worden. Anderen Betreibern von Off-Airport-Parkplätzen stelle die Beschwerdegegnerin weder eine Zulassung für den Betrieb eines Parking-Service noch besondere Infrastruktur am Flughafen zur Verfügung. Hingegen stehe - gegen ein entsprechendes Entgelt - grundsätzlich jedermann zu, eine Zufahrtsmöglichkeit für einen Kleinbus für Passagiertransporte zum/vom Flughafen zu erhalten. Derartige Zulassungen würden insbesondere für Hotelbusse beansprucht, aber daneben auch von Anbietern flughafenexterner Parking-Angebote. Diese Zulassung beinhalte einzig die Berechtigung, die Flughafenvorfahrten mit Shuttlebussen zu befahren. Dabei dürften die Betreiber eine spezielle Shuttlebus Zone als Lade- und Ausstiegsplatz für ihre Kunden benützen. Die zugelassenen Fahrzeuge (höchstens vier pro Betreiber) müssten beschriftet werden, fixe Standplätze würden nicht zugeteilt. Die bestimmungsgemässe Nutzung der Vorfahrten müsse die Beschwerdegegnerin allen Interessierten diskriminierungsfrei ermöglichen. Die Beschwerdegegnerin bekräftigt, dass sie keinerlei rechtliche oder tatsächliche Instrumente habe, um auf den Betrieb von Off-Airport-Parkplätzen einzuwirken. Auch was den Bestand und die Bewirtschaftung solcher Parkplätze anbelange, habe sie keinerlei Kontroll- und Regulierungsmöglichkeiten. Sie lehnt deren Einbezug in die UVP für das Projekt P10 ab.

4.4 Für das BAFU kommt ein genügender funktionaler Zusammenhang lediglich in Bezug auf Off-Airport-Parkplätze derjenigen Betreiber in Betracht, die in einem tatsächlichen Kooperationsverhältnis mit dem Flughafen stehen. Seiner Ansicht nach erfüllt die reine Zurverfügungstellung von Infrastrukturanlagen die Anforderungen an die betriebliche Einheit oder gemeinsame Organisation nicht und

BGE 146 II 36 S. 44

begründe noch keinen engen funktionalen Zusammenhang. Weiter sei das Kriterium der räumlichen Nähe nach der Rechtsprechung bei Parkplätzen höchstens in 1 km Entfernung gegeben. Zudem sei zu beachten, dass Parkplatzanlagen der Beschwerdegegnerin und Off-Airport-Parkplätze in den Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Behörden fallen und unterschiedliche Bewilligungsverfahren zur Anwendung kommen würden. Das BAFU geht deshalb nicht von einer Gesamtanlage aus und hält den von der Beschwerdegegnerin vorgelegten UVB diesbezüglich für genügend.

4.5 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts beschränkt sich die gebotene Gesamtbetrachtung bei der UVP für Flughafenanlagen nicht nur auf die vom Flughafenhalter direkt oder indirekt bewirtschafteten Parkplätze. So hat das Bundesgericht im Urteil 1A.116/1999 vom 19. August 1999 betreffend die Baukonzession für die Parkdeckanlage P40 am Flughafen Zürich erwogen, im Fachbericht Luft sei im Hinblick auf die damalige UVP der Perimeter für die Untersuchung des Parkierungsverkehrs weiter als die vom Flughafen bewirtschafteten Parkplätze gezogen worden. Das Bundesgericht sah keinen Grund für eine Annahme, dass die Parkplatzsituation - unter Einbezug der dort angesprochenen Drittparkplätze - nicht vollständig erfasst sei (a.a.O., E. 7a). Im Urteil 1A.282/1999 vom 8. Dezember 2000 betreffend Dock Midfield und damit verbundene Änderungen knüpfte das Bundesgericht an das soeben genannte Urteil im Hinblick auf die massgeblichen Parkierungsflächen an (a.a.O., E. 28a, nicht publ. in: BGE 126 II 522). Das Urteil des Bundesgerichts 1C_290/2017 vom 15. Januar 2018 betraf einen Zwischenentscheid für die Bewilligung einer (selbständigen) Parkierungsanlage mit Off-Airport-Parkplätzen nach kommunalem bzw. kantonalem Recht. Das kantonale Verwaltungsgericht hatte die Zonenkonformität jener Anlage bejaht, was die Standortgemeinde in erster Linie als Verletzung ihrer Autonomie rügte. Das Bundesgericht verwarf diese Rüge (a.a.O., E. 5.3). Weiter stand die Tragweite von Art. 8 i.V.m. Art. 11 f. USG zur Diskussion. Ein kantonaler Entscheid zu Bestand und Umfang der UVP-Pflicht für jene Parkierungsanlage lag nicht vor; das Bundesgericht hatte sich dazu inhaltlich nicht zu äussern (vgl. a.a.O., E. 7.2). Immerhin erwog das Bundesgericht, es sei eine Gesamtbetrachtung der Parkierungsanlagen für Flughafenbenützer in der Region geboten, um zu verhindern, dass die emissionsbegrenzenden Massnahmen auf dem Flughafenareal durch Off-Airport-Parkplätze mit Valet-Service unterlaufen werden.

BGE 146 II 36 S. 45

Dabei wies es auf den SIL und den kantonalen Richtplan hin. Diese Vorgaben könnten jedoch dem damaligen Baugesuchsteller nicht unmittelbar entgegengehalten werden, sondern müssten von den Gemeinden zuerst in ihrer Bau- und Nutzungsordnung bzw. ihren Parkierungsreglementen umgesetzt werden (a.a.O., E. 7.4).

4.6 Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt sich somit nicht ableiten, dass Off-Airport-Parkplätze von vornherein aus einer UVP für Flughafenanlagen auszunehmen sind. Zwar wird der Kreis der von der UVP-Pflicht erfassten Anlagen in der oben bei E. 3.4 wiedergegebenen

Rechtsprechung vereinfacht als "Gesamtanlage" bezeichnet. Dieser zuletzt genannte Begriff lässt sich aber nicht mit der Flughafeninfrastruktur im Sinne von Art. 37 und Art. 37m LFG gleichsetzen. Die Wendung in Art. 2 lit. e VII, wonach Flughafenanlagen "örtlich und funktionell" zum Flughafen gehören, ist nicht deckungsgleich mit dem räumlichen und funktionalen Zusammenhang im Rahmen einer emissionsbezogenen Gesamtbetrachtung gemäss Art. 8 i.V.m. Art. 10a USG. Die Gesamtbetrachtung ist auch nicht auf den Flughafenperimeter begrenzt, sondern geht unter Umständen darüber hinaus. Ebenso wenig steht die unterschiedliche Zuständigkeit von Bund (für Flughafenanlagen) sowie von Kanton und Gemeinde (für Off-Airport-Parkplätze) einer übergreifenden UVP entgegen.

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

5.1 Die Beschwerdegegnerin hat vor Bundesgericht bestätigt, dass sie vertraglich gewissen Drittunternehmen Umschlag-Parkplätze und Schalter am Flughafen zur Verfügung stellt. Damit wird es Flugpassagieren im Ergebnis möglich, mit ihrem Auto auf einen Parkplatz der Beschwerdegegnerin zu fahren, es dort abzugeben und wieder abzuholen, aber es im Ergebnis dennoch auf einem Off-Airport-Parkplatz abstellen zu lassen. Angestellte des Drittunternehmens überführen das Fahrzeug. Dieser Vorgang wird als Valet-Parking bezeichnet (vgl. dazu ARNOLD MARTI, Kommentar zu Urteil 1C_290/2017 BGE 146 II 36 S. 46

vom 15. Januar 2018, ZBI 119/2018 S. 498). Dabei gehen die Fahrten des Off-Airport-Parkplatzes regelmässig vom Flughafengelände aus und erfolgen durch ein Zusammenwirken von Kunden und Parkierungsunternehmen. Im Unterschied dazu ging es beim Urteil 1C_381/2012 vom 4. Juni 2013 (vgl. oben E. 3.5) mit dem Möbelhaus und dem separaten Warenlager um Anlagen, bei denen die Fahrten weniger eng miteinander verbunden sind. Bei Drittunternehmen mit eigener Infrastruktur am Flughafen, wie Umschlag-Parkplätze und Schalter, ist ein enger räumlicher und funktionaler Zusammenhang zum Betrieb des Flughafens gegeben. Insoweit kommt es nicht auf die Distanz der Parkierungsanlagen zum Flughafen an, weil das Unternehmen die Kundenfahrzeuge unabhängig davon dort abstellt. Aus Sicht der Kunden besteht eine erhebliche gemeinsame Organisation zwischen der Beschwerdegegnerin und derartigen Unternehmen. Die Kunden bzw. der motorisierte Individualverkehr profitieren dabei von den Vorgaben der WEKO, wonach die Beschwerdegegnerin diese Art von Parkierung zulässt (vgl. dazu die Verfügung der WEKO vom 18. September 2006, in: Recht und Politik des Wettbewerbs [RPW] 2006/4 S. 625 ff.). Die Emissionsbegrenzung beim motorisierten Individualverkehr im Zusammenhang mit dem Flughafen darf nicht durch den vorgeschriebenen marktwirtschaftlichen Wettbewerb beim diesbezüglichen Parkplatzangebot unterlaufen werden. Insoweit verhält es sich anders als bei behördlichen Auflagen des Planungs- und Umweltrechts, weil letztere viel weniger stark in den Betrieb und die Organisation der einzelnen Anlagen eingreifen. Hingegen geht es zu weit, wenn das BAFU im vorliegenden Zusammenhang eine Kooperation im Sinne einer gemeinsamen Steuerung verlangt. Aus diesen Gründen ist insoweit von der Fachmeinung des BAFU über den Umfang der UVP-Pflicht abzuweichen. Eine Zusammenarbeit der beschriebenen Art genügt somit insbesondere für das Vorliegen eines funktionalen Zusammenhangs im Sinne von Art. 8 USG. Im Ergebnis sind Off-Airport-Parkplätze von Drittunternehmen mit eigener Infrastruktur am Flughafen daher auch bei einer UVP für Flughafenanlagen zu berücksichtigen.

5.2 Anders zu beurteilen sind Drittunternehmen, bei denen die Flugpassagiere direkt zu deren Off-Airport-Parkplätzen fahren und von dort aus - beispielsweise mit Sammeltransporten - im Sinne eines BGE 146 II 36 S. 47

Park-and-ride-Systems an den Flughafen gelangen. Die Beschwerdegegnerin unterhält nach ihren Angaben mit einigen solchen Drittunternehmen eine vertragliche Zusammenarbeit für die Vorfahrten der Shuttlebusse am Flughafen. Zwar ist bei derartigen Parkierungsanlagen ein gewisser funktionaler Zusammenhang zum Flughafen gegeben. Es ist deshalb sachgerecht, dass raumplanerisch auch in dieser Hinsicht eine Gesamtbetrachtung angestellt wird (vgl. Urteil 1C_290/2017 vom 15. Januar 2018 E. 7.4). Diesem Zweck dienen die verkehrsplanerischen Instrumente des SIL und des kantonalen Richtplans (nicht publ. E. 6 und 7). Bei derartigen Parkplätzen von Drittunternehmen fehlt allerdings ein genügend enger räumlicher und funktionaler Zusammenhang für die Pflicht zum projektbezogenen Einbezug in eine UVP für die Flughafenanlage. Die Drittunternehmen, welche derartige Parkierungsanlagen betreiben, wirken organisatorisch und betrieblich nur in untergeordnetem

Umfang mit der Beschwerdegegnerin zusammen, so dass insoweit das Vorliegen einer Gesamtanlage zu verneinen ist. Der Vorinstanz ist weiter beizupflichten, dass derartige Off-Airport-Parkplätze baurechtlich als selbständige oder unselbständige Anlagen ausgestaltet und auch zeitlichen Schwankungen bei der Nutzung unterworfen sein können. Insoweit ist ebenfalls aus praktischen Gründen von einem Einbezug in die UVP der Flughafenanlagen abzusehen.

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

BGE 146 II 36 S. 48

den Buslinien der Verkehrsbetriebe Glattal oder ausserhalb ihrer Betriebszeiten mit einem Shuttlebus den Flughafen erreichen.