

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 5. Juli 2017

648. Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, Anpassung Teil III C, Objektblatt Flughafen Zürich – Anhörung nach Art. 20 Raumplanungs- verordnung (Stellungnahme)

Mit Schreiben vom 17. Mai 2017 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Teil III C, Objektblatt Flughafen Zürich, zur Anhörung nach Art. 20 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1). Der Kanton Zürich erhält damit Gelegenheit, vorhandene Widersprüche zur kantonalen Richtplanung festzustellen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Zivilluftfahrt, Sektion Sachplan und Anlagen, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 17. Mai 2017 haben Sie uns eingeladen, zu vorhandenen Widersprüchen zwischen dem SIL-Objektblattentwurf zum Flughafen Zürich vom 27. September 2016 und dem kantonalen Richtplan Stellung zu nehmen. Gemäss Art. 20 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) erhalten die Kantone vor der Verabschiedung eines Sachplans durch den Bundesrat Gelegenheit, noch vorhandene Widersprüche zur kantonalen Richtplanung festzustellen. Können Konflikte in Bezug auf die unterschiedlichen raumwirksamen Tätigkeiten von Bund und Kanton nicht ausgeräumt werden, kann vor der Verabschiedung des Sachplans das Bereinigungsverfahren verlangt werden.

1. Die neuste Anpassung des SIL-Objektblatts (SIL 2) im Überblick

Gestützt auf einen langjährigen Koordinationsprozess und das SIL-Objektblatt vom 26. Juni 2013 hat der Kantonsrat am 24. März 2014 die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», festgesetzt. Der Richtplan enthält die Eckwerte für die Siedlungsentwicklung in der Flughafenregion und die Festlegung der sogenannten Abgrenzungslinie (AGL), welche die Abstimmung zwischen der Siedlungs- und der Flughafenentwicklung gewährleisten soll. Am 18. September 2015

genehmigte der Bundesrat den kantonalen Richtplan und verabschiedete gleichzeitig eine erste Revision des SIL-Objektblatts und des darin festgelegten «Gebiets mit Lärmauswirkungen». Mit diesem begrenzt das SIL-Objektblatt die Entwicklung des Flugbetriebs. Mit dem nun vorliegenden Entwurf zur erneuten Anpassung des SIL-Objektblatts sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Sicherheit des Betriebs des wichtigsten Schweizer Flughafens weiter zu verbessern. Gleichzeitig soll auch das «Gebiet mit Lärmauswirkungen» erneut angepasst und die AGL in Text und Karte festgesetzt werden, nachdem sie bzw. das «Gebiet mit Lärmauswirkungen» im SIL-Objektblatt bis anhin lediglich als Zwischenergebnis festgelegt waren.

Im Gegensatz zum Erarbeitungsprozess, der zur ersten Fassung des SIL-Objektblatts vom 26. Juni 2013 führte und dem ein umfangreicher Koordinationsprozess vorausgegangen war, hat im Hinblick auf die neuste Anpassung kein Koordinationsprozess stattgefunden, obwohl ein solcher vonseiten des Kantons Zürich mehrfach verlangt worden war. Der Bund begründete den Verzicht mit den sicherheitsbedingten Anpassungen des SIL-Objektblatts. Dies hat zur Folge, dass sich aus der Anpassung des SIL-Objektblatts ergebende Widersprüche mit dem kantonalen Richtplan noch nicht ausgeräumt werden konnten und erhebliche Differenzen zwischen der im SIL-Objektblatt vorgesehenen und der im kantonalen Richtplan festgelegten AGL bestehen.

Diese Differenzen lassen sich nur zu einem sehr kleinen Teil auf die Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen im SIL-Objektblatt zurückführen. Die Ursache der Abweichungen liegt hauptsächlich in einer grösseren Anzahl Flugbewegungen in der ersten Nachtstunde von 22.00 bis 23.00 Uhr. Eine Aktualisierung der Nachfrageprognose im Zuge der vorliegenden Anpassung des SIL-Objektblatts hat gezeigt, dass in Zukunft mit einem starken Wachstum bei den Langstreckenflügen (Interkontinentalverkehr) in den Tagesrand- bzw. in der Nachtstunde (22.00–23.00 Uhr) zu rechnen sei. Mit der Anpassung des SIL-Objektblatts soll die AGL neu auf diese mehrheitlich bereits heute schon bestehende Nachfrage ausgerichtet werden.

2. Stellungnahme des Regierungsrates zur Anpassung des SIL-Objektblatts (RRB Nr. 88/2017)

Wir haben bereits am 1. Februar 2017 (RRB Nr. 88/2017) im Rahmen der Anhörung der Kantone zum Entwurf des SIL-Objektblatts vom 26. September 2016 Stellung genommen.

Dabei haben wir betont, dass für uns ausser Frage stehe, dass der Flughafen Zürich sicher betrieben werden müsse. Wir haben anerkannt, dass ein Grossteil der dargelegten Massnahmen im SIL-Objektblatt einen positiven Beitrag zur Vergrösserung der Sicherheitsmarge des Flughafen-

betriebs leisten könne. Wir haben Ihnen dabei in Aussicht gestellt, dass wir uns den *sicherheitsbedingten* Anpassungen des Betriebs und den damit einhergehenden Anpassungen der AGL nicht entgegenstellen würden, sofern die entsprechenden Massnahmen nachvollziehbar begründet würden und sichergestellt werde, dass mit den vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit nicht bezweckt würde, zusätzliche Kapazitäten zu schaffen. Unter anderem deshalb sei der Einsatz des Bisenkonzepts auf genau definierte, messbare und nachvollziehbare Wetter-situationen zu beschränken. Im Rahmen eines jährlichen Monitorings sei auszuweisen, wie oft das Bisenkonzept tatsächlich eingesetzt wurde. Die Kapazitäten, die im Rahmen dieses SIL-Schrittes geschaffen würden, seien konsequent dafür zu nutzen, den Betrieb so weit zu stabilisieren, dass die siebenstündige Nachtflugsperrre vermehrt eingehalten werden könne. Nicht hinnehmen konnten wir die Tatsache, dass bei der Ausgestaltung der Flugrouten über einem der dichtestbesiedelten Gebiete der Schweiz die Interessen der Luftwaffe stärker gewichtet wurden als diejenigen der Bevölkerung der Stadt Zürich. Im Entwurf zur Anpassung des SIL-Objektblatts vom 27. September 2016 war – zur Umsetzung des neu vorgesehenen Bisen- und Nebelkonzepts – eine Flugroute vorgesehen, die nach dem Geradeaus-Abflug ab Piste 16 ungefähr auf der Höhe der Limmatmündung nach Westen und damit direkt über die Stadt Zürich führte. Auf diese Weise sollte die Freihaltung des Luftraumes für den militärischen Flugbetrieb in Emmen sichergestellt werden. Wir forderten daher eine Überprüfung dieser Routenführung. Ausserdem forderten wir in Anbetracht der nicht nachvollziehbaren Begründung zum Einsatz von Südstarts geradeaus bei Nebel und deren erheblicher Auswirkungen auf den direkt angrenzenden Süden, diese im SIL-Objektblatt auszuschliessen.

Der *nicht sicherheitsbedingten* Anpassung der AGL, die sich aufgrund der Aktualisierung der Nachfrageprognose ergeben hat, stimmten wir ebenfalls zu, weil wir dem Drehkreuzbetrieb am Flughafen Zürich eine wichtige Rolle beimessen. Wichtig war hierbei, dass die Einhaltung der siebenstündigen Nachtflugsperrre bereits auf Ebene des SIL-Objektblatts verbindlicher geregelt werde. Ausserdem dürfe nicht, wie im Zusammenhang mit dem Änderungsgesuch der Flughafen Zürich AG (FZAG) vom November 2013 geschehen, planerisch davon ausgegangen werden, dass ein Teil der Flüge durch Verspätungsabbau in der zweiten Nachtstunde stattfinde. Vorbehalten bleibt aber unabhängig von den Grundlagen im SIL-Objektblatt und im kantonalen Richtplan immer, dass der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates bei Erreichen von 320000 Bewegungen Beschluss darüber fassen kann, ob der Kanton auf eine Bewegungsbeschränkung hinwirken soll (vgl. §3 Abs. 3 Flughafengesetz [LS 748.1]).

3. Umsetzung der Anträge des Regierungsrates

Wie bereits erwähnt, ist für uns die vermehrte Einhaltung der siebenstündigen Nachtflugsperrung von zentraler Bedeutung. Im überarbeiteten Objektblattentwurf wurde die Formulierung bezüglich der Betriebszeiten im Sinne unseres Antrags präzisiert sowie ein neues Ziel formuliert, wonach Massnahmen zum Abbau der Verspätungen nach 23.00 Uhr zu treffen sind. Dies ist ausdrücklich zu begrüssen. Auch begrüssen wir die nachträglich vorgenommene Streichung der mitten über die Stadt Zürich führenden Abflugroute. Damit kann eine weitere Belastung der durch die vorgesehenen Südstarts geradeaus ohnehin schon erheblich belasteten Stadt Zürich vermieden werden.

Die vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) im Entwurf des Erläuterungsberichts nach Art. 16 RPV dargelegte Begründung, dass die Bedingungen für den Einsatz des Bisenkonzepts auf Meteo-Eckwerten in den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation gründen, können wir nachvollziehen. Wir bedauern jedoch sehr, dass dem Antrag, wonach im SIL-Objektblatt festzulegen sei, dass im Rahmen eines jährlichen Monitorings der Einsatz des neuen Bisen- und Nebelkonzepts ausgewiesen würde, nicht Folge geleistet wurde. Ein solcher Nachweis wäre ein einfaches Mittel gewesen, um in der Bevölkerung Vertrauen zu schaffen und nachvollziehbar darzulegen, dass mit dem vorgeschlagenen Bisen- und Nebelkonzept die Sicherheitsmarge vergrössert und keine zusätzlichen Kapazitäten geschaffen werden. Der Bund begründet den Verzicht damit, dass der Forderung im Rahmen des im SIL-Objektblatt festgelegten Nachweises der Lärmbelastung bereits hinreichend Rechnung getragen werde. Da uns die Schaffung von Transparenz in Bezug auf den Einsatz von Südstarts geradeaus ein grosses Anliegen ist, werden wir genau prüfen, ob der jährliche Lärmnachweis den Anforderungen des Kantons Zürich gerecht wird. Andernfalls ist zu prüfen, ob der Einsatz des Konzepts in der jährlichen Flughafenberichterstattung des Regierungsrates beobachtet und beurteilt werden soll.

Auch die Notwendigkeit von Südstarts geradeaus bei Nebel bleibt nach wie vor unzulänglich begründet. Da in den Lärmberechnungen des Bundes aber ausgewiesen wurde, dass deren Einsatz keinen Einfluss auf die AGL hat, ergibt sich daraus auch kein direkter Zusammenhang mit der vorliegend zu beurteilenden Differenz zwischen SIL-Objektblatt und kantonalem Richtplan.

4. Widerspruch zum kantonalen Richtplan

Gestützt auf diese Ausführungen können wir Ihnen in Aussicht stellen, dass wir – sobald der Bundesrat die Anpassung des SIL-Objektblatts verabschiedet hat – die gesetzlich geforderten Mitwirkungsverfahren zur Anpassung des kantonalen Richtplans durchführen und dem Kantonsrat anschliessend die Anpassung des kantonalen Richtplans beantragen werden.

Sollten sich aufgrund des Beschlusses des Kantonsrates Differenzen zum SIL-Objektblatt ergeben, werden wir die Durchführung eines Differenzbereinigungsverfahrens gestützt auf Art. 12 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) beantragen.

Bis zum Zeitpunkt der Festsetzung des kantonalen Richtplans durch den Kantonsrat gilt bei der Beurteilung von Betriebsreglementsgesuchen der FZAG der geltende kantonale Richtplan vom 24. März 2014.

5. Weitere Bemerkungen

Obschon nicht in direktem Zusammenhang mit der geforderten Prüfung der Richtplankonformität stehend, stellen wir aufgrund der Bedeutung für den Kanton zusätzlich folgenden Antrag:

Zu Kapitel 10: Natur- und Landschaftsschutz

Die Rolle des Kantons bei der raumplanerischen Sicherung der Fruchtfolgeflächen wird im vorliegenden Entwurf lediglich auf S. 28, Abs. 2, im konkreten Fall der möglichen Aufwertung des Flachmoorobjektes Nr. 845 im Zusammenhang mit der Umrollung der Piste 28 erwähnt. Dafür ist aber eine allgemeine Regelung zu treffen. Zudem muss analog der Suche und Sicherung der Flächen für ökologische Ersatzmassnahmen auch hier die Flughafenhalterin die Verantwortung für die Suche der Flächen tragen. Der Kanton ist für deren raumplanerische Sicherung zuständig.

S. 27, Kap. 10, Abs. 3, Änderung: Der Kanton sorgt dafür, dass sie in ausreichendem Umfang raumplanerisch gesichert werden. Die Flughafenhalterin ist für die Umsetzung der Ersatzmassnahmen verantwortlich. Sie kann die Ersatzpflicht ganz oder teilweise durch Beiträge an einen kantonalen Massnahmenpool erfüllen. Sind von ökologischen Ersatzmassnahmen Fruchtfolgeflächen betroffen, ist die Flughafenhalterin für die Suche nach Flächen für deren Kompensation verantwortlich. Der Kanton sorgt dafür, dass die Flächen raumplanerisch gesichert werden.

6. Öffentlichkeit

Dieser Beschluss stützt sich auf eine vorerst noch verwaltungsinterne Auswertung des BAZL zum Mitwirkungsverfahren für das SIL-Objektblatt und ist daher bis zur Veröffentlichung des Bundesratsbeschlusses zum SIL-Objektblatt nicht öffentlich.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Beschlusses des Bundesrates zum SIL-Objektblatt nicht öffentlich.

III. Mitteilung an das SIL-Koordinationsgremium und die Regierungen der Nachbarkantone (Versand des Missivs durch die Volkswirtschaftsdirektion) sowie an die Mitglieder des Regierungsrates, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi