

Sitzung vom 6. November 2013

1230. Anfrage (Abgrenzungslinie / SIL-Prozess)

Kantonsrätin Ursula Moor-Schwarz, Höri, hat am 26. August 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Anlässlich seiner Sitzung vom 12. Juni 2013 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Beratungen zur Vorlage zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» fortzusetzen. Weiter empfiehlt er dem Kantonsrat, die umhüllenden Immissionsgrenzwertkurven ES II des geltenden Betriebsreglements und der Betriebsvariante E_{DVO} als Grundlage für die Definition der Abgrenzungslinie (AGL) im kantonalen Richtplan festzulegen, verbunden mit dem Auftrag, diese Linie aufgrund von künftigen Anpassungen im SIL-Objektblatt zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

Die AGL ist dazu gedacht, den Gemeinden in der Flughafenregion grösstmögliche Rechts- und Planungssicherheit hinsichtlich ihrer mittel- bis langfristigen Entwicklungsplanung zu bieten. Aufgrund der massiven Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung ist die AGL für die betroffenen Gemeinden daher von grosser Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, bestehende Unklarheiten bezüglich der relevanten Werte zur Definition der AGL, der Koordination mit dem Bund und dem Einfluss der Verhandlungen mit Deutschland zu klären.

Aufgrund dieser Ausgangslage erlaube ich mir, dem Regierungsrat folgende Fragen zu stellen:

1. Es besteht keine verbindliche Übereinkunft, welche Version der Grenzwertkurven oder Planungswerte als Grundlage für die Definition der AGL gelten sollen. Die relevanten Immissionswerte unterscheiden sich je nach Quelle (SIL 2010, SIL 2013) und Betriebsreglement. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die AGL möglichst eng gehalten werden sollte, damit den Entwicklungsbedürfnissen des Flughafens und der Gemeinden gleichermaßen Rechnung getragen wird?
2. Worin wird sich die AGL von den Immissionsgrenzwertkurven ES II unterscheiden?
3. Die Definition der AGL muss im SIL und im kantonalen Richtplan deckungsgleich sein. Wie gedenkt der Regierungsrat ein koordiniertes Vorgehen sicherzustellen?

4. Wie soll das Konzept der Abgrenzungslinie mittel- bis langfristige Rechts- und Planungssicherheit bieten, wenn sie aufgrund von Anpassungen im SIL-Objektblatt jederzeit geändert werden kann? Gibt es konkrete, verbindliche Vorgaben, unter welchen Umständen die AGL geändert werden kann?
5. Warum wird die Festlegung der AGL zu diesem Zeitpunkt forciert, obwohl die Rahmenbedingungen aufgrund der laufenden Verhandlungen mit Deutschland alles andere als klar sind?
6. Ist absehbar, welche Auswirkung die Ratifizierung des Staatsvertrags mit Deutschland auf die AGL haben wird?
7. Bisher wurde eine zu hohe Anzahl an Flugbewegungen prognostiziert. Die Anzahl der jährlich zu erwartenden Flugbewegungen soll deshalb nach unten korrigiert werden. Hat dies einen Einfluss auf die AGL?
8. Verschiedene SIL-Grundlagen haben Einfluss auf die AGL. Hat der Regierungsrat neben den prognostizierten Flugbewegungen Kenntnis über weitere SIL-Grundlagen, die überprüft werden sollen?
9. Modernere, leisere Flugzeugflotten und generell die technologische Entwicklung verringern die Lärmemissionen potenziell. Wie gedenkt der Regierungsrat diesen Entwicklungen im Rahmen der Richtplanung Rechnung zu tragen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ursula Moor-Schwarz, Höri, wird wie folgt beantwortet:

Die Luftfahrt fällt in den Kompetenzbereich des Bundes. Der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) ist das strategische Planungsinstrument des Bundes. Im SIL-Objektblatt Flughafen Zürich werden u. a. das für den Flughafen beanspruchte Areal (Flughafenperimeter), das Gebiet mit Lärmauswirkungen, das Gebiet mit Hindernisbegrenzung und die Rahmenbedingungen für den Betrieb festgelegt. Unter der Federführung des Bundes wurde das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich in Zusammenarbeit mit den Kantonen und betroffenen Gemeinden in einem Koordinationsprozess erarbeitet. Der Bundesrat hat das SIL-Objektblatt in einer ersten Fassung am 26. Juni 2013 festgesetzt.

Der Kanton legt mit dem kantonalen Richtplan die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Entwicklung fest und berücksichtigt dabei die Sachpläne des Bundes (Art. 6 Abs. 4 Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700). Die Vorlage zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» (Vorlage 4788) befindet sich derzeit in der Beratung bei der zuständigen Kantonsratskommission.

Die Festlegungen im SIL-Objektblatt Flughafen Zürich und im kantonalen Richtplan müssen sich gegenseitig ergänzen, damit eine widerspruchsfreie Abstimmung zwischen den Rahmenbedingungen für den Flughafen einerseits und für die Raumentwicklung in der Flughafenregion andererseits gewährleistet werden kann. Die Abgrenzungslinie stellt das zentrale Bindeglied zwischen den zwei Planungsinstrumenten dar. Sie wurde im Rahmen des SIL-Prozesses gemeinsam konzipiert und aufgrund der Resultate der Fluglärmrechnungen räumlich definiert. Das Ziel ist, dass der Bund im SIL-Objektblatt – deckungsgleich mit dem kantonalen Richtplan – mit der AGL einen verbindlichen Rahmen für die kurz-, mittel- und langfristig höchstmögliche Fluglärmbelastung über dem Immissionsgrenzwert Empfindlichkeitsstufe II (IGW ES II) gemäss Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) festlegt. Mit dem Eintrag der AGL im kantonalen Richtplan soll für die Nutzungsplanung im Bereich Wohnen für einen Planungshorizont von 25 Jahren Rechtssicherheit geschaffen werden.

Zu Frage 1:

Es besteht im Grundsatz Übereinstimmung zwischen dem SIL-Objektblatt und dem kantonalen Richtplan in Bezug auf die Funktion der AGL und die Grundlagen, die zu ihrer endgültigen Festsetzung erforderlich sind. In beiden Planungsverfahren bestand immer Einigkeit darüber, dass die AGL alle Betriebsvarianten umfassen soll, die im SIL-Objektblatt festgelegt werden und damit langfristig gelten sollen. Damit verbunden ist das Ziel, beständige Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung zu schaffen. Weil diese langfristig vorgesehenen Betriebszustände des Flughafens nicht von heute auf morgen erreicht werden können, berücksichtigt die AGL zusätzlich die Lärmkonturen des geltenden Betriebsreglements, des sogenannten «vorläufigen Betriebsreglements» (vBR).

Die AGL in der Vorlage 4788 betreffend die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», umfasste die Lärmgrenzwertkurven IGW ES II des vBR und der ursprünglich vorgesehenen SIL-Betriebsvarianten E_{DVO} , E_{opt} und J_{opt} . Damit stimmte die AGL im kantonalen Richtplan vollständig mit derjenigen im SIL-Objektblatt-Entwurf überein, den der Bund am 16. August 2010 in die Anhörung der Kantone und Gemeinden und in die Mitwirkung der Bevölkerung gegeben hatte.

Folgende Umstände haben in der Zwischenzeit den Bund veranlasst, in der ersten Fassung des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich vom 26. Juni 2013 die Festlegungen zur AGL und zum Gebiet mit Lärmauswirkungen noch nicht abschliessend, sondern erst als Zwischenergebnis vorzunehmen: Die Verzögerungen im Ratifizierungsverfahren betreffend den «Ver-

trag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland» (nachfolgend: Staatsvertrag), offene Fragen zur Umsetzung des Staatsvertrags und schliesslich offene Fragen zur Umsetzung weiter gehender Sicherheitsanforderungen.

Die Festlegungen im SIL-Objektblatt 1. Etappe beschränken sich auf die Betriebsvariante E_{DVO} . Die Betriebsvarianten E_{opt} und J_{opt} werden nicht mehr berücksichtigt, weil sie nicht den Rahmenbedingungen entsprechen, die im Staatsvertrag vereinbart worden sind. Der Bund plant die endgültige Festsetzung der AGL in einer 2. Etappe, wenn feststeht, wie der Staatsvertrag und die weiter gehenden Sicherheitsanforderungen umgesetzt werden sollen.

Zu Frage 2:

Die AGL beruht wie erwähnt auf den Lärmgrenzwertkurven IGW ES II. In der Grenzwertdefinition besteht kein Unterschied zwischen LSV und AGL.

Der Sachplan bildet die Grundlage für die künftigen Betriebsreglemente des Flughafens. Im Zusammenhang mit dem Erlass oder lärmrelevanten Anpassungen am Betriebsreglement werden gemäss Art. 37a Abs. 1 LSV jeweils auch die sogenannten «zulässigen Lärmimmissionen» festzulegen sein. Der Vorrang des Sachplans hat zur Folge, dass diese zulässigen Lärmimmissionen innerhalb der vom SIL vorgegebenen Lärmkonturen sein müssen. Eine Abweichung nach innen ist zulässig, nicht jedoch nach aussen.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat hat das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2013 (RRB Nr. 690/2013) im Vorfeld des bundesrätlichen Entscheids zum SIL-Objektblatt 1. Etappe darauf hingewiesen, dass die künftigen Verfahrensschritte für den SIL im Zusammenhang mit der Umsetzung des Staatsvertrags und weiter gehender Sicherheitsanforderungen nach den Regeln des Raumplanungsrechts, sehr transparent, aufgrund von gut nachvollziehbaren Unterlagen und mit ausreichend langen Fristen erfolgen, zumal sie teilweise umstrittene Fragen betreffen, die einer vertieften politischen Meinungsbildung bedürfen. Bei jeder Anpassung des SIL-Objektblatts ist gemäss Art. 4 RPG die Anhörung der Behörden und eine Mitwirkung der Bevölkerung sicherzustellen, sodass eine fundierte politische Meinungsbildung möglich bleibt.

Das UVEK hatte zuvor, im Konsultationsverfahren zum Bericht «Anpassung des Objektblatt-Entwurfs aufgrund des Staatsvertrags mit Deutschland» vom 5. Oktober 2012, für die Betriebsvarianten zur Umsetzung des Staatsvertrags zusätzliche Lärmberechnungen und ein Anhörungsverfahren in Aussicht gestellt. Solche Grundlagen sind zwingend nötig, um in einem Koordinationsprozess den Abstimmungsbedarf zwischen dem SIL und dem Richtplan zu beurteilen. In diesem Verfahren wird auch zu prüfen sein, welcher Anpassungsbedarf bei der AGL entsteht.

Zu Frage 4:

Das SIL-Objektblatt 1. Etappe bestimmt unter dem Titel «4. Abstimmung mit der Raumentwicklung», dass die AGL im SIL festgelegt wird, wenn die «Rahmenbedingungen zum Betrieb» an neue Bestimmungen zur Nutzung des süddeutschen Luftraums oder für die Umsetzung weitergehender Sicherheitsanforderungen angepasst werden. Die AGL sichert – so weiter das SIL-Objektblatt – den Raum für die langfristige betriebliche Entwicklung des Flughafens und gewährleistet deren Abstimmung mit den umgebenden Raumnutzungen. Sie setzt einen verbindlichen Rahmen sowohl für die Festlegung des «Gebiets mit Lärmauswirkungen» im SIL als auch für die Festlegungen in den kantonalen Richtplänen. Ausserhalb der AGL darf der im Betriebsreglement festgelegte Flugbetrieb auch langfristig keine Lärmbelastung verursachen, die den Immissionsgrenzwert der Empfindlichkeitsstufe II (IGW ES II) nach Lärmschutzverordnung (LSV) überschreitet.

Der Bund behält sich somit nicht jederzeit eine Anpassung der AGL vor, sondern will diese auf lange Sicht verbindlich festsetzen, wenn die Umsetzung des Staatsvertrags und zusätzlicher Sicherheitsanforderungen geklärt sind. Bis dahin bestehen aufgrund der beschriebenen Umstände gewisse Unsicherheiten über den endgültigen Verlauf der Lärmgrenzwertkurven.

Zu Frage 5:

Obwohl der Bundesrat entschieden hat, die Festsetzung der AGL im SIL zeitlich hinauszuschieben, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass diese wichtige raumplanerische Festlegung jedenfalls im Richtplan bereits heute vorzunehmen ist. Mit der Festsetzung der AGL im kantonalen Richtplan kann nach acht Jahren Verfahrensdauer zumindest teilweise Planungs- und Rechtssicherheit für die Flughafenregion geschaffen werden. Für den kantonalen Richtplan ist es von entscheidender Bedeutung, das Gebiet festzulegen, in dem die Ziele und Massnahmen des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» greifen sollen. Zudem wird die Position des Kantons in künftigen Koordinationsverfahren gestärkt, wenn im Richtplan bereits eine AGL verankert ist.

Zu Frage 6:

Wie bereits der Beantwortung der Frage 3 entnommen werden kann, liegen bezüglich der Umsetzung des Staatsvertrags noch keine Lärmrechnungen vor. Das Gleiche gilt bezüglich der Umsetzung zusätzlicher Sicherheitserfordernisse. Erste Hinweise auf die Lärmauswirkungen der Betriebsvarianten zur Umsetzung des Staatsvertrags können dem Bericht «Anpassung des Objektblatt-Entwurfs aufgrund des Staatsvertrags mit Deutschland» vom 5. Oktober 2012 entnommen werden. Er zeigt, gestützt auf die Grundlagen aus dem SIL-Prozess, die Vor- und Nachteile der verfügbaren Betriebskonzepte auf, die in den Betriebsvarianten angewendet werden können.

Zu Frage 7:

Es ist davon auszugehen, dass für die Lärmberechnungen der 2. SIL-Etappe die dannzumal aktuellen Nachfrageprognosen verwendet werden. Die Lärmgrenzwertkurven für den Betrieb nach 22.00 Uhr reagieren verhältnismässig stark auf die Bewegungszahlen. Es ist aber noch offen, ob die Aktualisierung der Nachfrageprognose Einfluss auf die Bewegungszahlen nach 22.00 Uhr haben wird.

Zu Frage 8:

Wie zuvor erwähnt, wird gegenwärtig die Umsetzung von weiter gehenden Sicherheitsanforderungen geprüft, die, soweit Sachplan-relevant, in die 2. Etappe des SIL-Objektblatts einfliessen sollen. Dieses Thema ist neben der Umsetzung des Staatsvertrags wahrscheinlich der wichtigste Einflussfaktor für den Verlauf der Lärmgrenzwertkurven.

Zu Frage 9:

Die Grundlagen für das SIL-Objektblatt berücksichtigen, soweit dies zum heutigen Zeitpunkt möglich ist, künftige technologische Entwicklungen. Zum Beispiel ist dem Schlussbericht zum SIL-Koordinationsprozess vom 2. Februar 2010 zu entnehmen, dass die Linienführung der Abflugrouten auf dem satellitengestützten Navigationsstandard «RNAV-RNP 0.3» beruht, der gemäss heutiger Planung bis 2015 in Europa eingeführt wird. Diese Routenführung hat auch Einfluss auf die Lärmberechnungen. Der Anhang H. 3b zum Schlussbericht gibt sodann Auskunft über die Berücksichtigung der künftigen Entwicklung im Flottenmix in den Lärmberechnungen.

Auf diese Weise bildet der SIL die Betriebszustände und ihre Auswirkungen auf Raum und Umwelt ab, die aufgrund des komplexen Zusammenspiels der Einflussfaktoren am Planungshorizont bestehen werden. Auch die AGL ist ein Ergebnis dieser Planungsgrundlagen.

Sollte der technische Fortschritt künftig schneller voranschreiten oder grössere Wirkung zeitigen als im SIL-Prozess angenommen, könnte dies zum gegebenen Zeitpunkt ein Grund sein, um den Sachplan und den kantonalen Richtplan zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt besteht jedoch das Ziel und die grosse Herausforderung darin, beständige Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung festzulegen. Die AGL ist das zentrale Instrument dafür. Mit der nächsten SIL-Etappe sollten die Voraussetzungen gegeben sein, um sie auf möglichst lange Dauer festzulegen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi