

Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2011

KR-Nr. 142/2007

4843

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 142/2007 betreffend
Wirkungsvolle Lärmgebühren beim Flughafen Kloten**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2011,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 142/2007 betreffend Wirkungsvolle Lärmgebühren beim Flughafen Kloten wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. Oktober 2009 folgendes von Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, sowie den Kantonsräten Robert Brunner, Steinmaur, und Willy Germann, Winterthur, am 14. Mai 2007 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, seinen Einfluss im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (FZAG) geltend zu machen, indem er sich für folgende Punkte einsetzt:

1. Sofortige Anpassung der lärm- und zeitabhängigen Start- und Landegebühren, damit diese wieder ihre ursprüngliche lenkende Wirkung erhalten.
2. Rollende Anpassung der Lärmklasseneinteilung: Fortschritte bei der Lärmbekämpfung an der Quelle sollen finanziell attraktiv sein. Dabei gilt folgende Zielvorgabe: Es müssen stets von mindestens 50% der Flugbewegungen Lärmgebühren erhoben werden.

*Bericht des Regierungsrates:***Das Zürcher Lärmgebührenmodell**

Am Flughafen Zürich werden seit 1980 tagsüber (06.00–22.00 Uhr) für Strahlflugzeuge lärmabhängige Zuschläge zu den Landegebühren erhoben. Das Lärmgebührenmodell erfasst alle in Zürich verkehrenden Flugzeugtypen. Diese sind, entsprechend dem von ihnen tatsächlich verursachten Lärm, in fünf Lärmklassen eingeteilt: Klasse I erfasst die lautesten Flugzeugtypen, Klasse V die lärmgünstigsten. Die der Klasse I zugeteilten Typen bezahlen bis vor Kurzem einen Lärmzuschlag von Fr. 1000, jene in Klasse II einen solchen von Fr. 600, in Klasse III von Fr. 400 und in Klasse IV von Fr. 200. Die Flugzeugtypen in Klasse V, die lärmgünstigsten also, bezahlen keinen Lärmzuschlag. Das Zürcher Lärmgebührenmodell wurde 1993 und 2000 überarbeitet und den damaligen Gegebenheiten angepasst (Neuzuteilung der in Zürich verkehrenden Flugzeuge zu den einzelnen Lärmklassen, im Jahr 2000 zudem Anhebung der Gebühren).

2001 wurden zusätzlich zu den Tageslärmgebühren Nachtlärmgebühren für Starts und Landungen zwischen 22.00 und 06.00 Uhr eingeführt, die je nach (Nacht-)Zeit und Lärmklasse unterschiedlich sind. Starts von Strahlflugzeugen der Lärmklasse I, die nach Mitternacht erfolgten, bezahlen einen Nachtzuschlag von Fr. 9000, jene der (tagsüber gebührenfreien) Klasse V einen solchen von Fr. 800. Im Falle von Landungen betrug der Nachtzuschlag für alle fünf Lärmklassen zwischen Fr. 50 (für Landungen zwischen 22.00 und 22.30 Uhr) und Fr. 800 (für Landungen zwischen 00.01 und 05.30 Uhr).

Eines der wichtigsten Ziele des Zürcher Lärmgebührenmodells ist es, die Luftverkehrsgesellschaften zu motivieren, im Verkehr von und nach Zürich die jeweils lärmgünstigsten Flugzeuge einzusetzen. Dieses Ziel wurde erreicht: Während 2001 noch rund 21 % aller Flugzeuge einer der vier gebührenpflichtigen Lärmklassen zugeteilt waren, betrug dieser Anteil 2010 nur noch etwa 11 %, d. h. ungefähr 79% (2001) bzw. rund 89% (2010) der Flugzeuge mussten keine Lärmgebühren bezahlen (Tageswerte).

Der Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (FZAG) beschloss deshalb Anfang September 2010, das Lärmgebührenmodell erneut zu überarbeiten, und zwar in zwei Schritten: In einem ersten Schritt sollen die Gebühren tagsüber für die Flugzeuge in den Lärmklassen I und II stark erhöht werden. Seit Sommerflugplan 2011 (Ende März) betragen die Lärmzuschläge in der Klasse I Fr. 2000 (vorher Fr. 1000) und in der Klasse II Fr. 1200 (vorher Fr. 600). Erhöht wurden auch die Nachtlärm-

gebühren. Ein Flugzeug der Lärmklasse I bezahlt für einen Start zwischen 22.00 und 22.30 Uhr neu Fr. 1500 (vorher Fr. 800), für einen Start zwischen 22.31 und 23.00 Uhr Fr. 2000 (vorher Fr. 1500). Nach dem Willen des Verwaltungsrates der FZAG sollte 2013 in einem zweiten Schritt das Zürcher Lärmgebührenmodell als Ganzes überarbeitet werden. Aufgrund der dannzumal vorliegenden aktuellen Daten sollten die (gemessenen) Lärmwerte bereinigt und eine Neueinteilung der Flugzeuge in die bestehenden Lärmklassen I bis V vorgenommen werden. Geprüft werden sollte auch die Einführung eines Bonus für besonders lärmgünstige Flugzeugtypen mit innovativer Technologie. Die Einführung des überarbeiteten Lärmgebührenmodells war für 2015 geplant.

Das Bundesgerichtsurteil vom 22. Dezember 2010 zum vorläufigen Betriebsreglement

Im Zuge der Beschwerden gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2009 in Sachen vorläufiges Betriebsreglement (vBR) äusserte sich das Bundesgericht am 22. Dezember 2010 auch zu den Lärmgebühren am Flughafen Zürich, insbesondere zu dem vom Verwaltungsrat der FZAG beabsichtigten zweistufigen Vorgehen bei der Überarbeitung des Gebührenmodells. Dabei führte das Bundesgericht unter anderem Folgendes aus (BGE 137 II 58 E. 6.7.4 S. 110 f.): «Es trifft zu, dass fast 90% der in Zürich landenden Maschinen zur lärmgünstigsten und (für die Landetaxe) gebührenfreien Klasse V gehören, weshalb die Lärmgebühren ihre lenkende Wirkung weitgehend verloren haben. Dies könnte jedoch durch eine Revision der Lärmklasseneinteilung geändert werden. Die Flughafen Zürich AG hat denn auch im September 2010 eine zweistufige Revision des Lärmgebührensyste.ms beschlossen: Mit dem Sommerflugplan 2011 sollen zunächst die Gebühren für die Lärmklassen I und II angehoben werden; eine grundlegende Überarbeitung des Lärmgebührenmodells (Neuzuordnung der Flugzeuge zu den Lärmklassen; Bonus für besonders lärmgünstige Flugzeuge) soll im Jahr 2013 erfolgen und 2015 in Kraft treten. Es gibt jedoch keinen Grund, so lange mit der Überarbeitung des Gebührenreglements zu warten. Vielmehr muss die Lenkungswirkung der Lärmgebühren noch während der Geltungsdauer des vBR verstärkt werden. (...) Bei der Ausgestaltung der Lärmgebühren sind besondere Anreize für den Einsatz leiserer Flugzeuge zu besonders sensiblen Zeiten zu schaffen. Dazu zählen nicht nur die Nacht-, sondern auch die Tagesrandstunden. Insbesondere in der ersten Morgenstunde würde der Einsatz leiserer Flugzeuge wesentlich zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Flugbetriebs beitragen.» Im

Sinne eines Auftrages an die FZAG wird zum Thema «Revision des Lärmgebührenmodells» in Dispositiv 3 des erwähnten Urteils Folgendes festgehalten: «In teilweiser Gutheissung der Beschwerden (...) wird Art. 5 vBR (dieser Artikel hält die grundsätzliche Befugnis der FZAG zur Gebührenerhebung fest, Anmerkung des Regierungsrates) um folgenden Satz ergänzt: «Sie erhebt lenkungswirksame Zuschläge, die nach der Lärmerzeugung und zeitlich (Starts und Landungen während der Nacht und zu sensiblen Tagesrandzeiten) gestaffelt sind. Der Flughafen Zürich AG wird eine Frist von 9 Monaten seit Zustellung des bundesgerichtlichen Urteils zur Überarbeitung ihrer Gebührenordnung und von weiteren 18 Monaten zur Inkraftsetzung der Änderung angesetzt.»»

Sofortige Anpassung der lärm- und zeitabhängigen Start- und Landegebühren

Zu der in Ziff. 1 des vorliegenden Postulats verlangten «sofortige(n) Anpassung der lärm- und zeitabhängigen Start- und Landegebühren» ist die FZAG also nach dem Urteil des Bundesgerichts vom 22. Dezember 2010 in Sachen vBR verpflichtet. Die FZAG hat die Überarbeitung des Lärmgebührenmodells gemäss den Vorgaben des Bundesgerichtes zügig an die Hand genommen und wird dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) Ende September 2011 ein überarbeitetes Modell vorlegen. Die Neueinteilung der verschiedenen Flugzeugtypen in die fünf Lärmklassen wird gemäss Antrag der FZAG bewirken, dass neu rund 75% der in Zürich verkehrenden Flugzeuge bzw. der von ihnen verursachten Flugbewegungen eine Lärmgebühr bezahlen müssen (heute rund 10%). Zudem werden, wie vom Bundesgericht verlangt, neu Lärmzuschläge für Flüge in den Tagesrandstunden (06.00–07.00 Uhr und 21.00–22.00 Uhr) fällig. Unter diesen Umständen erübrigt sich eine entsprechende Einflussnahme des Regierungsrates.

Anpassung der Lärmklasseneinteilung

Mit dem vorliegenden Postulat wird weiter eine «rollende Anpassung der Lärmklasseneinteilung» gefordert und zwar in dem Sinne, dass inskünftig «stets von mindestens 50% der Flugbewegungen Lärmgebühren erhoben werden.» Dies würde bedeuten, dass das Lärmgebührenmodell dauernd erneuert werden müsste. Die Umsetzung dieser Forderung ist aus mehreren Gründen nicht sinnvoll.

So liegen die Grenzen beispielsweise dort, wo die Fluggesellschaften bereits heute möglichst lärmgünstige Flugzeuge einsetzen, d. h. Maschinen, die dem neuesten Stand der Technik entsprechen. Von den Fluggesellschaften kann nicht mehr verlangt werden als das, was mit Blick auf möglichst geringe Lärmemissionen auf dem Markt verfügbar ist. Grossraumflugzeuge fallen praktisch ausschliesslich in die Lärmklassen mit den höchsten Gebühren, auch wenn sie dem neusten Stand der Technik entsprechen. Wenn für diese Flugzeuge die Lärmgebühren stark erhöht würden, und dies erst noch im Sinne einer rollenden Planung, so könnten die Fluggesellschaften diesen zusätzlichen Kosten nur durch Streichung von Flügen entgegenwirken, weil eine Verbesserung aufseiten der Fluggeräte nicht mehr möglich ist. Eine lenkende Wirkung ergäbe sich unter diesen Umständen nur insofern, als Langstreckenflüge von und nach Zürich unter Umständen nicht mehr angeboten würden, weil sie sich für die Fluggesellschaften wirtschaftlich nicht mehr lohnen würden. Hinzu kommt, dass kein noch so strenges Lärmgebührenmodell eine Fluggesellschaft dazu zwingen kann, ihre Flotte alle paar Jahre zu erneuern, nur weil in diesem oder jenem Marktsegment (Kurz-, Mittel oder Langstrecke) allenfalls das eine oder andere leicht lärmgünstigere Flugzeug erhältlich ist. Das Zürcher Lärmgebührenmodell zeigte in der Vergangenheit vor allem dort Wirkung, wo die (meist ausländischen) Fluggesellschaften deutlich lärmgünstigere Flugzeugtypen bereits besaßen und bereit waren, diese im Verkehr von und nach Zürich angesichts der hier geltenden Lärmzuschläge einzusetzen. Mit der Verschärfung des Lärmgebührenmodells sollte diese Wirkung wieder vermehrt zum Tragen kommen. Was die Swiss anbelangt, kann festgehalten werden, dass sie ihre Regionalflotte ab 2014 durch ein voraussichtlich deutlich lärmgünstigeres Modell ablösen wird (Bombardier C-Series anstelle der «Jumbolinos»). Deshalb und aufgrund der weit fortgeschrittenen Entwicklung neuer, zweistrahliger Langstreckenflugzeuge (Boeing 787 und Airbus A350) wird davon ausgegangen, dass zwischen 2015 und 2020 auch in diesem Segment bei der Swiss und anderen Gesellschaften eine Erneuerung der Flotte ins Auge gefasst wird.

Die Forderung, dass stets von mindestens 50% der Flugbewegungen Lärmgebühren erhoben werden sollen, hat auch rechtliche Schranken. Das BAZL, dem die Aufsicht auch über die Flughafengebühren in der Schweiz obliegt, weist darauf hin, dass Gebühren bestimmten rechtlichen Voraussetzungen genügen müssen. In erster Linie müssen sie sich nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip richten, d. h., dass den von den Fluggesellschaften eingeforderten Gebühren in etwa gleich hohe Aufwendungen des Flughafenhalters gegenüberstehen müssen, vorliegend also solche im Bereich Fluglärmbekämpfung. Ferner müssen sie auch den einschlägigen Vorschriften der

Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) genügen. Eine rollende, also gleichsam ständige Anpassung der Lärmklasseneinteilung und letztlich eine stete, wenn auch schrittweise Erhöhung der Lärmgebühren, hätte im Rahmen des gemäss Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) anwendbaren Verfahrens zu erfolgen. Zudem wäre eine rollende Anpassung der Lärmklasseneinteilung, so wie das vorliegende Postulat sie fordert, praktisch kaum umsetzbar, weil anzunehmen ist, dass die betroffenen Fluggesellschaften gegen jede Revision den (zeitraubenden) Rechtsweg beschreiten würden mit der Folge, dass auf dem Flughafen Zürich nie ein gültiges Lärmgebührenmodell in Kraft wäre.

Der Regierungsrat unterstützt jedoch eine zeitlich häufigere Anpassung der Lärmklasseneinteilung, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Er wird sich hierfür bei der Geschäftsleitung und im Verwaltungsrat der FZAG einsetzen. Damit kann die Lenkungswirkung der Lärmgebühren erhalten werden, ohne die Konkurrenzfähigkeit des Flughafens Zürich zu gefährden.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 142/2007 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der stv. Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Hösi