



Urteil vom 19. Dezember 2019

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiberin Laura Bucher.

Parteien

Flughafen Zürich AG,
Rechtsdienst, Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK,**
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Aufwertung Parzelle 6613 (Glattfelden).

Sachverhalt:**A.**

Die Flughafen Zürich AG (FZAG) reichte dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 25. Februar 2019 zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Plangenehmigungsgesuch für ökologische Ersatzmassnahmen auf der Parzelle Nr. 6613 in der Gemeinde Glattfelden ein. Beim Vorhaben handelt es sich um eine Ersatzmassnahme für Naturwerte, die durch Bauvorhaben am Flughafen verloren gehen. Die Parzelle Nr. 6613 ist im Eigentum des Natur- und Heimatschutzfonds des Kantons Zürich und wurde der FZAG für Ersatzmassnahmen zur Verfügung gestellt. Die Parzelle wird als extensive Wiese landwirtschaftlich genutzt und grenzt im Nordwesten an das im Bundesinventar für Trockenwiesen und –weiden erfasste Schutzobjekt Nr. 3672 «Huser».

B.

Mit Plangenehmigung vom 22. Juli 2019 bewilligte das UVEK der FZAG die ökologische Aufwertung der Parzelle 6613. Gemäss Dispositiv Ziff. 2.1 der Verfügung ist für das Vorhaben eine Fruchtfolgeflächen-Kompensation im Äquivalent von 2200m² vollwertiger Fruchtfolgeflächen (FFF) erforderlich. Diese muss spätestens erfolgen, wenn die Gesamtfläche der noch nicht erfüllten Kompensationspflichten der FZAG grösser als 5000m² ist. In den Auflagen zu Umwelt-, Natur- und Heimatschutz gemäss Ziff. 3.3 der Verfügung ist festgehalten, dass die beanspruchten FFF zu kompensieren sind (Dispositiv Ziff. 3.3.2).

C.

Gegen diese Verfügung erhebt die Flughafen Zürich AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 19. August 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die in der Plangenehmigung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) vom 22. Juli 2019 vorgesehene Verpflichtung zur Kompensation von FFF (Ziff. 2.1 und 3.3.2) sei ersatzlos aufzuheben. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung der FFF-Kompensationspflicht an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung bringt die Beschwerdeführerin vor, für die Verpflichtung zur Kompensation gebe es keine genügende gesetzliche Grundlage. Mangels tauglicher Regelungen sei es bis auf weiteres Sache des Bundes bzw. des Kantons Zürich, die erforderlichen Vorkehren zu treffen. Das Projekt als solches und die Standortwahl würden nicht in Frage gestellt, es gehe einzig darum, wer für eine im Nachgang erforderliche FFF-Kompensation verantwortlich sei.

D.

Mit Vernehmlassung vom 16. September 2019 beantragt die Vorinstanz, das Beschwerdeverfahren bis auf weiteres zu sistieren, damit die umstrittene Anordnung anhand der zum Erlass beabsichtigten Rechtsgrundlagen beurteilt werden könne. Mit Stellungnahme vom 24. September 2019 beantragt die Beschwerdeführerin, auf die Sistierung zu verzichten. Das Nachschieben einer Begründung mittels noch nicht in Kraft stehenden Erlasses sei unzulässig. Mit Zwischenverfügung vom 2. Oktober 2019 weist das Bundesverwaltungsgericht das Sistierungsgesuch ab.

E.

Am 30. November 2019 beantragt die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde. Gemäss anwendbarem Sachplan seien bei der Sicherung der Standorte für ökologische Ersatzmassnahmen ausserhalb des Flughafenperimeters insbesondere die FFF zu schonen. Die Beanspruchung von FFF bedinge eine sorgfältige Interessenabwägung nach den Vorgaben des Richtplans. Dieser schreibe eine generelle Pflicht zur Kompensation von verbrauchten FFF vor. Diese Vorgabe stütze sich wiederum auf den Planungsgrundsatz des Raumplanungsgesetzes, wonach der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben sollen. Spätestens seit der Unterzeichnung einer Absichtserklärung zur grundsätzlichen Kompensation von FFF bei Bundesvorhaben habe die Vorinstanz die Pflicht, die vollständige Kompensation einzufordern.

F.

In ihren Schlussbemerkungen vom 12. November 2019 bringt die Beschwerdeführerin vor, die Argumentation der Vorinstanz mit der kantonalen Richtplanung zeige, dass die Herleitung über die Sachplanung angreifbar sei. Zwei behördenverbindliche Planungsebenen liessen sich nicht zu einer aussenwirksamen Rechtspflicht verdichten. Die Absichtserklärung der Vorinstanz sei für Dritte völlig unverbindlich.

G.

Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten und die sich bei den Akten befindenden Unterlagen wird – soweit entscheidrelevant – in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Bei der angefochtenen Plangenehmigung handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG).

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Verfügung vom 22. Juli 2019 durch die ihr auferlegten Pflichten ohne weiteres beschwerdelegitimiert.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist einzutreten.

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).

3.

3.1 Gemäss Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451, NHG) ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Bei diesen Massnahmen ist schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen. Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken,

Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG). Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen (Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG; vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-322/2009 vom 14. Juni 2011 E. 7). Als angemessen erweisen sich die Massnahmen aus ökologischer Sicht, wenn ihr ökologischer Wert demjenigen des beeinträchtigten Lebensraums ebenbürtig ist und die ökologische Bilanz zumindest unverändert bleibt oder verbessert wird (KARL-LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Art. 18 Rz. 38). Gemäss Objektblatt zum Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) für den Flughafen Zürich vom 23. August 2017 [nachfolgend: SIL Objektblatt Flughafen Zürich] sorgt der Kanton dafür, dass Ersatzmassnahmen an geeigneten Standorten ausserhalb des Flughafens realisiert werden können.

Die ökologische Aufwertung der Parzelle 6613, mit welcher die im vorliegenden Fall umstrittenen Auflage verbunden wurde, stellt unbestrittenermassen eine solche Ersatzmassnahme nach Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG dar.

3.2 Weil das vorliegende Projekt durch Bauvorhaben am Flughafen Zürich bedingt ist, ist ein ordentliches Plangenehmigungsverfahren durchzuführen, was von den Parteien nicht bestritten wird (vgl. Art. 37 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 [SR 748.0, LFG]). Für die Erteilung ist das UVEK zuständig, das Verfahren richtet sich nach den Art. 37-37i LFG und Art. 27a ff. der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (SR 748.131.1, VIL; vgl. STEFAN VOGEL, Luftfahrtinfrastruktur, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 8.19 ff.; zum Ganzen ADRIAN WALPEN, Bau und Betrieb von zivilen Flughäfen, Diss. 2005, S. 205 ff.). Die Genehmigungsbehörde wertet im Verfahren die Stellungnahmen von Kantonen und Fachstellen aus und entscheidet über Einsprachen. Der Entscheid beinhaltet unter anderem auch Bedingungen und Auflagen hinsichtlich Anforderungen der Raumplanung, des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes sowie der luftfahrtspezifischen Anforderungen und weitere Auflagen nach Bundesrecht oder kantonalem Recht (Art. 27e Bst. b, c und d VIL). Gemäss Art. 27d Abs. 1 VIL wird die Plangenehmigung nur erteilt, wenn das Projekt die Festlegungen des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) einhält

und die Anforderungen nach Bundesrecht erfüllt, namentlich die luftfahrt-spezifischen technischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung, des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes. Diese Voraussetzungen ergeben sich bereits aus Art. 78 Abs. 2 BV und aus Art. 2 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 3 NHG, wonach bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Natur und Heimat besteht (vgl. PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 507; vgl. Urteile des BVGer A-954/2009 vom 1. Juli 2010 E. 12, A-7365/2009 vom 9. November 2010 E. 5).

3.3 Mit Plangenehmigung vom 22. Juli 2019 wurde das vorliegende Projekt grundsätzlich bewilligt. Umstritten sind vorliegend einzig noch die von der Vorinstanz im Zusammenhang mit dem Umwelt-, Natur und Heimatschutz gestützt auf Art. 27e Bst. b VIL angeordneten und von der Beschwerdeführerin angefochtenen Ziff. 2.1 und 3.3.2 der Auflagen der Verfügung vom 22. Juli 2019.

4.

4.1 Mit den umstrittenen Auflagen hat die Vorinstanz die Beschwerdeführerin verpflichtet, den mit der ökologischen Aufwertung verbundenen und unbestrittenen Verlust von 2200m² vollwertiger FFF auf der Parzelle 6613 zu kompensieren.

4.2 Die Vorinstanz hält in der angefochtenen Verfügung fest, nach dem SIL Objektblatt Flughafen Zürich seien bei der Sicherung der Standorte für ökologische Ersatzmassnahmen ausserhalb des Flughafenperimeters insbesondere die FFF zu schonen. Die Beanspruchung von FFF bedinge eine Interessenabwägung nach den Vorgaben des kantonalen Richtplans, welcher eine generelle Pflicht zur Kompensation von FFF vorsehe. Da die ökologischen Vorteile des Aufwertungsprojekts gegenüber dem Verlust an FFF überwiegen würden, könne der Bodenabtrag und damit der Verlust von FFF dennoch ausnahmsweise genehmigt werden. Da der Erhalt der FFF im Interesse der Allgemeinheit liege, seien die Bundesstellen gemäss Absichtserklärung zur grundsätzlichen Kompensation von FFF bei Bundesvorhaben vom 13. August 2017 und Memorandum der Arbeitsgruppe «Infrastrukturen des Bundes und FFF» vom 8. Dezember 2017 gewillt, den sparsamen Umgang mit FFF einzufordern. Falls trotzdem FFF verbraucht würden, seien die Bundesstellen bereit, diese zu kompensieren bzw. kompensieren zu lassen. Art. 22 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung vom

28 Juni 2000 (SR 700.1, RPV) biete dafür die genügende Rechtsgrundlage.

4.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz berufe sich auf eine Absichtserklärung des Bundes und auf den Sachplan FFF, um die Auflage zu begründen. Die Absichtserklärung entfalte ihr gegenüber jedoch keine verpflichtende Wirkung. Entgegen der in der Plangenehmigung integrierten Stellungnahme des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) könne auch ein Sachplan, der noch gar nicht in Kraft sei, keine Wirkungen gegen das anwendbare Recht entfalten. Daran vermöge auch Art. 22 Abs. 2 RPV nichts zu ändern. Private Träger öffentlicher Aufgaben seien einzig an jene Sachplanung gebunden, welche effektiv den Sachbereich betreffe, in dem der Aufgabenträger tätig sei. Die Bindungswirkung setze voraus, dass die Möglichkeit des frühzeitigen Einbezugs in die Erarbeitung der betreffenden Grundlagen gewährt worden sei, was jedoch nicht stattgefunden habe. Auf die Beschwerdeführerin sei einzig der SIL direkt anwendbar. Im SIL gebe es keine Regelung für die Folgekompensation aufgrund einer ausserhalb des Perimeters des Flughafens angesiedelten Ersatzmassnahme, weshalb sie nicht zu einer FFF-Kompensation verpflichtet sei. Auch der Richtplan des Kantons Zürich könne ihr keine zusätzlichen gesetzlich nicht vorgesehenen Pflichten auferlegen. Weil es keine gesetzliche Grundlage gebe, sei die Auflage aufzuheben. Mangels tauglicher bundesrechtlicher Regelungen sei es Sache des Bundes bzw. des Kantons Zürich, die erforderlichen Vorkehren zu treffen.

4.4 Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden häuslicher genutzt wird (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]). Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG) und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Art. 1 Abs. 2 Bst. d RPG, vgl. Art. 102 BV). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden müssen darauf achten, die Landschaft zu schonen; insbesondere sollen der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG). Besonderen Schutz verdienen dabei die Fruchtfolgeflächen (Art. 26 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [SR 700.1, RPV]; Art. 3 Abs. 1 des Bundesbeschlusses vom 8. April 1992 betreffend den Sachplan Fruchtfolgeflächen [BBI 1992 II 1649; nachfolgend: Sachplan FFF]; vgl. zum Ganzen BGE 134 II 217 E. 3.1

und PIERRE TSCHANNEN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, 2019, Art. 1 Rz. 43 ff.). Fruchtfolgeflächen sind für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Gebiete. Sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation, sowie die ackerfähigen Naturwiesen und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert (Art. 26 Abs. 1 RPV). Der Bund legt im Sachplan FFF den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone fest (Art. 29 RPV). Gemäss Art. 30 Abs. 2 RPV haben die Kantone sicherzustellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der FFF dauernd erhalten bleibt (vgl. BEAT STALDER, Die rechtliche Verankerung des Kulturlandschutzes und das Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen, Gutachten zuhanden der Expertengruppe Überarbeitung/Stärkung des Sachplans FFF vom 20. November 2017, Rz. 6 und Rz. 37).

4.5 Zwar ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, Fruchtfolgeflächen zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch zu nehmen, wenn dies durch entgegenstehende, höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt erscheint. Hierfür ist aber eine umfassende Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen erforderlich (Art. 3 RPV; vgl. BGE 134 II 217 E. 3.3 mit Hinweisen). Dies setzt gemäss der Vollzugshilfe 2006 des ARE zum Sachplan FFF (Ziff. 4.1; nachfolgend: Vollzugshilfe) grundsätzlich den Nachweis der Prüfung von Alternativen ohne oder mit weniger Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen (einschliesslich der Kompensationsmöglichkeiten) voraus. Weiter muss sichergestellt sein, dass der Anteil des Kantons am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen dauernd erhalten bleibt (Art. 30 Abs. 2 RPV). Die Forderung, die Fruchtfolgeflächen zu erhalten, bringt den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck, den Fruchtfolgeflächen höheres Gewicht als bisher beizumessen (ARE, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, S. 10; vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-1851/2012 vom 8. Juli 2013 E. 7.1 und Urteil des BGer 1C_94/2012 vom 29. März 2012 E. 4.1).

Fruchtfolgeflächen geniessen folglich keinen absoluten Schutz, da die raumplanerische Interessenabwägung stets vorbehalten bleibt. Dennoch misst das Bundesgericht bei der Beurteilung der Rechtmässigkeit von Bauten ausserhalb der Bauzone dem Gesichtspunkt des Kulturlandschutzes und damit auch der Fruchtfolgeflächen grosses Gewicht bei (vgl. HÄNNI, a.a.O., S. 124; STALDER, a.a.O., Rz. 48; BGE 134 II 217 E. 3.3 mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-1851/2012 vom 8. Juli 2013 E. 9.1). Der Erhalt der FFF liegt im nationalen Interesse (Vollzugshilfe, S. 11 m.w.H.).

4.6 Beim Entscheid über die Erteilung einer Plangenehmigung nimmt die Leitbehörde eine Interessenabwägung vor, damit die Rechtsordnung wenn immer möglich gesamthaft zum Tragen kommt. Die betroffenen privaten und öffentlichen Interessen sind zu ermitteln und zu beurteilen. Gemäss Art. 3 Abs. 1 RPV sind insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen zu beurteilen. Stehen dem Projekt Interessen entgegen, hat die Leitbehörde eine Gewichtung der Interessen vorzunehmen. Schlussendlich hat sie ihren Entscheid im Sinne einer Interessenoptimierung innerhalb des vom Gesetzgeber gesteckten Rahmens zu fällen (WALPEN, a.a.O., S. 112 und S. 216; STALDER, a.a.O., Rz. 29 ff.; CHRISTOPH BANDLI, Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessabwägung, in: URP 2001 [15], Heft VI, S. 511 ff., S. 547 ff.; Urteil des BVGer A-4832/2012 vom 1. Mai 2013 E. 6.4 m.w.H.).

Eine wesentliche Bedeutung haben hierbei die Sachpläne des Bundes (WALPEN, a.a.O., S. 113). Die Fachbehörde darf nicht leichthin eine ihr als gesamthaft besser erscheinende Lösung in Abweichung des Sachplans bewilligen. Das Sachplannerfordernis will gerade sicherstellen, dass die gebotene Interessenabwägung auf Stufe Bundesrat erfolgt, der über die erforderliche Distanz verfügt und befähigt ist, die Interessen auf übergeordneter Stufe in einer Gesamtschau abzuwägen, während die Fachbehörden dazu neigen, ihre fachspezifischen Interessen in den Vordergrund zu stellen (BGE 128 II 1 E. 3d; 139 II 499 E. 4.2).

4.7

4.7.1 Durch das Erfordernis der Sachplanung, die auf einem umfassenden Koordinationsprozess beruht, wird sichergestellt, dass die nach Raumplanungsrecht gebotene Abstimmung mit der Richt- und Raumplanung der betroffenen Kantone erfolgt (vgl. BGE 137 II 58 E. 3.3 S. 70).

Sachpläne des Bundes sind gemäss Art. 22 Abs. 1 RPV für die Behörden aller Stufen verbindlich (vgl. Art. 3a Abs. 1 VIL). Überdies binden sie Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind (Art. 22 Abs. 2 RPV). Ihre Festsetzungen legen für die nachgeordneten Behörden insofern einen räumlich, zeitlich und organisatorisch verbindlichen Rahmen fest, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und

des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen (Art. 22 Abs. 3 RPV). Sachpläne können von Privaten in Verfahren über die Bewilligung von Projekten, die sich auf den Sachplan stützen, vorfrageweise infrage gestellt werden (vgl. BGE 139 II 499 E. 4.1 S. 508 f. mit Hinweis). Der dem Bundesrat zustehende Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum ist dabei zu respektieren (Urteil des BVGer A-603/2017 vom 31. Januar 2018 E. 2.2 m.w.H., namentlich auf BGE 139 II 499 E. 4.1; zum Ganzen WALPEN, a.a.O., S. 113 und S. 135 f.; JEANNERAT/BÜHLMANN, in: Praxiskommentar RPG, a.a.O., Art. 13 Rz. 75 ff.).

4.7.2 Voraussetzung für die Erteilung der vorliegenden Plangenehmigung ist unter anderem, dass die Festlegungen des (SIL) eingehalten sind (Art. 27d Abs. 1 Bst. a VIL). Für den Flughafen Zürich sieht Teil IIIC des SIL, Objektblatt Flughafen Zürich vom 23. August 2017 folgendes vor:

Ziff. 9 Flughafenperimeter

(...)

Ökologische Ersatzmassnahmen sind zwar Teil eines Bauprojekts, müssen aber nicht zwingend in den Perimeter integriert werden, sofern sie ihre Funktion besser auf Standorten ausserhalb des Perimeters erfüllen können. Für die raumplanerische Sicherung der dazu notwendigen Flächen ist der Kanton in seiner Richtplanung besorgt.

(...)

(...)

Innerhalb des Flughafenperimeters hat der Kanton Zürich im Richtplan Fruchtfolgeflächen (FFF) bezeichnet, die er auch seinem Kontingent gemäss Sachplan FFF des Bundes zurechnet. Mit der Genehmigung des Richtplans am 18. September 2015 hat der Bundesrat dieses Vorgehen akzeptiert. Mit der Bezeichnung des Flughafenperimeters sind die Standortgebundenheit der geplanten Flughafenanlagen aber nachgewiesen und die generelle Interessenabwägung gegenüber dem Kulturlandschutz erfolgt. Den Umgang mit den FFF, die durch den Bau von Flughafenanlagen beansprucht werden, wird der Bund aber noch zu regeln haben. Bis dahin kann deren Kompensation zurückgestellt werden.

(...)

Ziff. 10 Natur- und Landschaftsschutz

(...)

Bei der Sicherung der Standorte für die ökologischen Ersatzmassnahmen ausserhalb des Flughafenperimeters sollen einerseits die Fruchtfolgeflächen so weit wie möglich geschont werden. Eine allfällige Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen bedingt eine sorgfältige Interessenabwägung und richtet sich nach den Vorgaben des kantonalen Richtplans. Andererseits (...).

4.7.3 Die Festlegungen des SIL sind für die Behörden aller Stufen wie auch für die Flugplatzhalterin verbindlich (Festlegung 12 SIL Flughafen Zürich; vgl. Art. 22 RPV; BGE 133 II 120 E. 2.2; VOGEL, a.a.O., Rz. 8.10; WALPEN, a.a.O., S. 113 f.). Die im SIL getroffenen Rahmenvorgaben gilt es demnach bei den entsprechenden Entscheiden zu berücksichtigen.

4.7.4 Beim vorliegenden Projekt handelt es sich um eine ökologische Ersatzmassnahme ausserhalb des Flughafenperimeters. Gestützt auf die Festlegung 10 des SIL Flughafen Zürich sind folglich bei der Sicherung der Standorte für die ökologischen Ersatzmassnahmen die FFF so weit wie möglich zu schonen. Eine allfällige Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen bedingt zudem eine sorgfältige Interessenabwägung. Diese Vorgaben sind für die involvierten Behörden wie für die Beschwerdeführerin, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut ist, verbindlich.

4.8

4.8.1 Gemäss Richtplan des Kantons Zürich (Stand 22. Oktober 2018) strebt der Kanton Zürich eine nachhaltige Landwirtschaft an, die neben einer konkurrenzfähigen Produktion einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung und Gestaltung einer lebendigen Landschaft leistet. Er schützt die natürlich gewachsenen Böden und insbesondere die hochwertigen Landwirtschaftsböden, die die unvermehrte Grundlage für die Nahrungsmittelproduktion bilden (Ziff. 3.1.1. Bst. a).

In Ziff. 3.2 (Landwirtschaftsgebiet) des Richtplans ist folgendes statuiert:

Ziff. 3.2.1 Ziele

(...)

(...) Um das landwirtschaftliche Produktionspotential langfristig zu sichern, sind die Fruchtfolgeflächen (vgl. Art. 6 Abs. 2 RPG und Art. 26 RPV) in ihrem Gesamtumfang dauernd zu erhalten.

(...)

Ziff. 3.2.3 Massnahmen

a) Kanton

(...)

Der Kanton sorgt dafür, dass Fruchtfolgeflächen nur in Anspruch genommen werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt und grundsätzlich durch den Verursacher eine flächengleiche Aufwertung der Nutzungseignung durch Verbesserung des Bodenaufbaus eines geeigneten Gebietes erfolgt. Im Zuge der Bewilligung werden entsprechende Auflagen festgelegt.

Der Kanton sorgt dafür, dass Kompensationsmassnahmen (...) stattfinden und überwacht deren Umsetzung. (...)

(...)

Der Kanton gewährleistet, dass im Rahmen der Genehmigung von Planungsmassnahmen zur Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets hohe Anforderungen an die Interessensabwägung gestellt werden. Es ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebietes untergebracht werden können. Werden Fruchtfolgeflächen beansprucht, so sind diese zu kompensieren.

4.8.2 Somit sieht der kantonale Richtplan für die Beanspruchung von FFF ebenfalls eine Interessenabwägung vor. Zusätzlich statuiert der Richtplan eine grundsätzliche Kompensationspflicht. Da sich gemäss SIL Objektblatt Flughafen Zürich eine allfällige Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nach den Vorgaben des kantonalen Richtplans richtet (vgl. E. 4.7), gilt die Vorgabe der Kompensationspflicht grundsätzlich auch für ökologische Ersatzmassnahmen ausserhalb des Flughafenperimeters, sofern die Interessenabwägung ergibt, dass eine Beanspruchung der FFF möglich ist. Der Richtplan ist für Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie für öffentlich-rechtliche Körperschaften und private Organisationen, die raumwirksame Aufgaben des Staates wahrnehmen, verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG; HÄNNI, a.a.O., S. 134; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 9 Rz. 6 ff.; WALPEN, a.a.o., S. 144).

4.9 In der angefochtenen Verfügung hält die Vorinstanz als Leitbehörde bezüglich Umwelt-, Natur- und Heimatschutz unter Verweis auf die Stellungnahme des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) fest, der vorliegende Fall stelle eine Ausnahme dar, die nicht als Präjudiz gelten könne. Das hohe ökologische Potential des Projekts und die sehr hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Zielvegetation erreicht werde sowie die Vernetzung und Schaffung eines grossräumigen Trockenlebensraum-Verbundes würden die Beeinträchtigung des Bodens, der FFF und weiterer ökologische Werte wie die bestehende artenreiche Vegetation und Obstbäume überwiegen. Unter Berücksichtigung der in den Gesuchsunterlagen vorgeschlagenen Massnahmen und der zu verfügenden Festlegungen und Auflagen seien die gesetzlichen Umwelt-, Natur- und Heimatschutzanforderungen erfüllt.

Folglich hat die Vorinstanz entsprechend den vorstehend aufgezeigten Vorgaben (vgl. E. 4.6) eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen. Wie die Stellungnahme des BAFU zeigt, wurden im Rahmen der Interessenabwägung auch Alternativen geprüft (angrenzende Flächen, die bereits in einem anderen Projekt aufgewertet und zu Trockenwiesen-Standorten entwickelt werden) und zur Schonung des Baumbestandes

wurde das Projekt angepasst (Stellungnahme des BAFU vom 9. Juli 2019; vgl. angefochtene Verfügung, Ziff. B. 2.6.1, S. 13; vgl. zum Erfordernis der Prüfung von Alternativen Urteil des BVGer A-1311/2012 vom E. 15. Januar 2014 E. 45.6 mit Hinweisen).

4.10 Entsprechend den aufgezeigten gesetzlichen und planerischen Vorgaben und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, welche allesamt einen strengen Massstab für die Beeinträchtigung von FFF anlegen und gebieten, dass dem Erhalt und der Schonung von FFF bei der Interessenabwägung ein grosses Gewicht beigemessen wird (vgl. E. 4.4-4.8), hat die Vorinstanz bei der Interessenabwägung erwogen, dass diese nur zugunsten des vorliegenden Projekts ausfallen kann, wenn der damit verbundene Verlust von FFF kompensiert wird. Diese Voraussetzung deckt sich nicht nur mit den aufgezeigten gesetzlichen und planerischen Vorgaben sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, sondern auch mit der Absicht der Bundesbehörden, bei den FFF eine Vorbildfunktion einzunehmen und sicherzustellen, dass der Umfang der FFF durch Bundesvorhaben i.d.R. nicht reduziert werden soll. Deshalb haben sich die Bundesbehörden eine grundsätzliche Kompensationspflicht auferlegt, wenn für ein Bundesvorhaben nach Vornahme der gebotenen Interessenabwägung die Inanspruchnahme der FFF unumgänglich ist (vgl. ARE, Memorandum der Arbeitsgruppe «Infrastrukturen des Bundes und FFF» vom 8. Dezember 2017, S. 5, sowie Absichtserklärung zur grundsätzlichen Kompensation von Fruchtfolgeflächen bei Bundesvorhaben vom 13. Dezember 2017). Die verfügte Kompensationspflicht steht zudem auch im Einklang mit dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung der FFF und der Einhaltung des Verfassungsauftrags zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Gütern gemäss Art. 102, Art. 104 und Art. 104a BV, welchen ebenfalls ein hohes Gewicht beizumessen ist (STALDER, a.a.O., Rz. 35 ff. und Rz. 46 f.; vgl. Art. 30 des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 17. Juni 2016 [SR 531, LVG]).

4.11 Nach dem Gesagten ist zusammenfassend festzustellen, dass die erforderliche Interessenabwägung durch die Vorinstanz unter der Bedingung, dass der Verlust der FFF kompensiert wird, ergeben hat, dass im vorliegenden Projekt die ökologische Aufwertung des Gebiets den damit verbundenen Verlust der FFF aufzuwiegen vermag. Deshalb kann auf die Kompensation der FFF nicht verzichtet werden, ansonsten die Interessenabwägung neu erfolgen müsste und diese wohl anders, nämlich zuungunsten des Projekts, ausfallen würde. Dessen war sich offensichtlich auch die Beschwerdeführerin bei der Gesuchseinreichung bereits bewusst, denn im

von ihr zusammen mit dem Plangenehmigungsgesuch eingereichten Technischen Bericht heisst es, der mit dem Bodenabtrag verbundene Verlust an FFF müsse gleichwertig kompensiert werden (Technischer Bericht zum Plangenehmigungsgesuch vom 14. Januar 2019, Ziff. 5.3 S. 11). Die strittigen Auflagen erweisen sich damit als rechtmässig. Bei diesem Ergebnis ist die Beschwerde abzuweisen.

5.

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

5.1 Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und hat daher die Verfahrenskosten zu tragen. Sie werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen.

5.2 Angesichts ihres Unterliegens hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Dasselbe gilt für die Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 361.21-LSZH/00158; Gerichtsurkunde)
- das BAFU (A-Post)
- das ARE (A-Post)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli

Laura Bucher

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 Frist steht still vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Art. 46 Abs. 1 Bst. c BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: