



Abteilung I
A-844/2021

Urteil vom 18. April 2023

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Alexander Mistic, Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Gerichtsschreiber Benjamin Strässle.

Parteien

1. **Stadt Opfikon,**
2. **A._____**,
3. **B._____**,
4. **C._____**,
alle vertreten durch Martin Looser, Rechtsanwalt, und/oder
Dr. iur. Adrian Strütt, Rechtsanwalt,
ettlersuter Rechtsanwälte,
Beschwerdeführende,

gegen

Flughafen Zürich AG,
Rechtsdienst,
Postfach, 8058 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,
Postfach, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Gegenstand

Schutzkonzept Süd Phase 2.

Sachverhalt:

Vorgeschichte

A.

A.a Am 31. Mai 2001 erteilte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (nachfolgend: UVEK) der Flughafen Zürich AG unter verschiedenen Auflagen die Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich für die Dauer von 50 Jahren bis zum 31. Mai 2051. Gleichentags genehmigte das Bundesamt für Zivilluftfahrt (nachfolgend: BAZL) das zusammen mit dem Konzessionsgesuch eingereichte Betriebsreglement (sog. Betriebsreglement [BR] 2001) für den Flughafen Zürich. Die gegen die Genehmigung des Betriebsreglements erhobene Beschwerde wurden schliesslich vom Bundesgericht mit getrennten Urteilen 1A.22/2005, 1A.23/2005 und 1A.24/2005 jeweils vom 4. Juli 2005 (im Wesentlichen) abgewiesen.

A.b Zwischenzeitlich, am 18. Oktober 2001, hatten die Schweiz und Deutschland einen Staatsvertrag über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland geschlossen. Daraufhin wurde das BR 2001 in vorläufiger Anwendung des Staatsvertrags provisorisch abgeändert. Für die Abend- und die Nachtstunden wurden anstelle der bisherigen Nordanflüge Landungen von Osten her auf Piste 28 eingeführt. Nach der Ablehnung des Staatsvertrags durch das eidgenössische Parlament im März 2003 erliess Deutschland mit der 220. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung (DVO) im selben Jahr einseitig Massnahmen zur Beschränkung der An- und Abflüge auf den Flughafen Zürich im deutschen Luftraum. In der Folge wurde das BR 2001 zwei weitere Male provisorisch abgeändert und es wurden unter anderem morgendliche Südanflüge auf Piste 34 eingeführt (vgl. hierzu das Urteil des BGer 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010 Sachverhalt Bst. B).

B.

B.a Am 31. Dezember 2003 legte die Flughafen Zürich AG dem BAZL ein angepasstes Betriebsreglement zur Genehmigung vor. Dieses sollte die verschiedenen Provisorien um das BR 2001 ersetzen. Das angepasste Betriebsreglement schrieb im Wesentlichen den bestehenden Flugbetrieb mit den neu eingeführten Landungen von Osten auf Piste 28 in den Abend- und Nachtstunden (sogenanntes Ostanflugkonzept) sowie den Landungen von Süden auf Piste 34 morgens von 06:00 bis 07:00 Uhr bzw. bis 09:00

Uhr am Samstag und Sonntag sowie an Feiertagen (sogenanntes Südanflugkonzept). Das angepasste Betriebsreglement sollte gelten, bis nach Abschluss des Sachplan-Verfahrens ein definitives Betriebsreglement für den Flughafen Zürich erlassen werden kann und wurde aus diesem Grund als vorläufiges Betriebsreglement (nachfolgend: vBR) bezeichnet.

B.b Mit Verfügung vom 29. März 2005 genehmigte das BAZL das vBR teilweise sowie unter Auflagen. Zudem legte es ein Pistenkonzept fest. Dieses sah – entsprechend dem bisherigen Flugbetrieb – für den Morgen prioritär Anflüge aus Süden auf Piste 34 und am Abend sowie in der Nacht prioritär Anflüge aus Osten auf Piste 28 vor. Tagsüber sollte der Flughafen Zürich grundsätzlich weiterhin von Norden auf die Pisten 14 und 16 angefliegen werden.

B.c Das Bundesverwaltungsgericht und anschliessend das Bundesgericht hiessen die gegen die Genehmigung des vBR erhobenen Beschwerden teilweise gut (Urteil des BVGer A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009; Urteil des BGer 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010, teilweise publiziert in BGE 137 II 58).

Gemäss den Erwägungen des Bundesgerichts setzt die Bewilligung von betrieblichen und baulichen Änderungen eines Flughafens mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt grundsätzlich das Vorliegen eines Sachplans voraus. Entsprechend hätte zunächst der vollständige Sachplan (samt Objektblatt) vorliegen und die Anpassung der kantonalen Richtplanung erfolgen müssen, um – darauf aufbauend – das neue Betriebsreglement für den Flughafen Zürich zu konzipieren. Diese Abfolge der Planung habe indes nicht eingehalten werden können. Vielmehr sei es aufgrund der Umstände auch aus rechtsstaatlicher Sicht geboten gewesen, die zahlreichen provisorischen Betriebsreglementsänderungen durch ein Betriebsreglement abzulösen, das auf einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung beruhe und im ordentlichen Verfahren unter Mitwirkung aller Beteiligten überprüft werden könne. Das Bundesgericht kam daher zum Ergebnis, dass die fehlende sach- und auch richtplanerische Grundlage kein Hinderungsgrund für notwendige Anpassungen der flugbetrieblichen Belange im Betriebsreglement sei. Anpassungen müssten jedoch auf sicherheitsrelevante Änderungen sowie Massnahmen zum Ausgleich der von Deutschland einseitig angeordneten Überflugbeschränkungen und der damit verloren gegangenen Kapazitäten beschränkt bleiben. Das Bundesgericht erachtete daher die Einführung von Südanflügen auf Piste 34 am Morgen und von Ostanflügen auf Piste 28 in den Abend- und Nachtstunden (aus

Sicherheitsgründen) für zulässig, während es weitergehende Änderungen in die Sachplanung verwies (BGE 137 II 58 E. 3–6, insbes. E. 3.3.2 f., E. 6.4 und E. 6.10; vgl. auch Urteil des BVGer A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 30 f.).

Im Rahmen der Beurteilung der durch den Betrieb des Flughafens Zürich verursachten Umweltauswirkungen hat das Bundesgericht sodann die für den Lärm ziviler Flugplätze geltenden Belastungsgrenzwerte gemäss Anhang 5 der Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) vorfrageweise auf ihre Gesetzmässigkeit hin überprüft. Es nahm in seinen Erwägungen Bezug auf eine Lärmstudie der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich betreffend den Einfluss von abendlichem und morgendlichem Fluglärm auf die Belästigung, Befindlichkeit und Schlafqualität von Flughafenwohnern. Demnach seien für die Beurteilung der Störwirkung insbesondere die Anzahl Schallereignisse, der Maximalpegel je Schallereignis sowie die Geräuschcharakteristik (insbes. Pegelanstiegssteilheit) bedeutsam. So verursachten gemäss der Studie Geräusche von landenden Flugzeugen bei gleichem Maximalpegel stärkere physiologische Reaktionen als Geräusche von startenden Flugzeugen, deren Schallabstrahlung zwar sehr gross sei, deren Schalleistung sich aber durch den Steigflug schneller auf eine grössere Bodenfläche verteile, was zu einem regelmässigeren Pegelverlauf führe. Das Bundesgericht nahm sodann Bezug auf seine Entscheidung zur 5. Ausbautappe des Flughafens Zürich (BGE 126 II 522) und hielt fest, es habe schon damals Zweifel geäussert, ob die Störwirkung des Fluglärms allein mit dem energieäquivalenten Dauerschallpegel L_{eq} erfasst werden könne. Jedenfalls für die Nacht müssten die Immissionsgrenzwerte anhand der kritischen Schwelle der Aufwachreaktionen festgelegt werden, wobei neben dem Maximalpegel auch die Anzahl der Schallereignisse eine Rolle spielten. Nach der Entscheidung zur 5. Ausbautappe sei eine Korrektur der auf Verordnungsstufe festgelegten Belastungsgrenzwerte allein für die Nachtstunden erfolgt. In der ersten Morgenstunde (06:00–07:00 Uhr) sei jedoch die Mehrheit der Bevölkerung noch nicht aufgestanden und die jüngere Lärmstudie legte nahe, dass der Schlaf in den frühen Morgenstunden speziell anfällig sei für Störungen durch Fluglärm. Zwar korrespondiere der über 16 Stunden gemittelte energieäquivalente Dauerschallpegel im Allgemeinen gut mit der Wahrscheinlichkeit einer starken Störung. Konzentriere sich jedoch der Fluglärm wie im Rahmen der Anwendung des Südanflugkonzeptes auf eine kurze Zeitspanne zu einer besonders sensiblen Tageszeit, schlage sich dies im Mittelungspegel nicht nieder, obschon der Lärm lästig und mitunter schädlich

sei. Insofern, so das Bundesgericht, würden die geltenden Belastungsgrenzwerte ergänzungsbedürftig erscheinen. Allerdings stehe noch nicht fest, wie die Grenzwerte für Fluglärm gemäss Anhang 5 LSV ergänzt oder geändert werden müssten. Insbesondere sei noch nicht abzusehen, ob weitere Ein-Stunden-Leq einzuführen oder ob andere Belastungsmasse vorzuziehen seien (BGE 137 II 58 E. 5.3).

Für das Verfahren betreffend das vBR ging das Bundesgericht davon aus, dass insbesondere Personen, die unter den Anflugschneisen von Piste 34 und Piste 28 wohnten, durch frühmorgendlichen bzw. abendlichen Fluglärm in ihrem Wohlbefinden zum Teil erheblich gestört würden, selbst wenn der Mittelungspegel die nach Anhang 5 LSV geltenden Belastungsgrenzwerte nicht übersteige. Immerhin führten die abendlichen Ostanflüge jedenfalls für die Zeit nach 22:00 Uhr zu einer weiträumigen Überschreitung der Immissionsgrenzwerte und würden so lärmrechtlich berücksichtigt, während dies für die frühmorgendlichen Südanflüge nicht der Fall sei (BGE 137 II 58 E. 5.3.5). Das Bundesgericht erachtete es sodann als nicht zumutbar, im Rahmen des Südanflugkonzepts effektiven Lärmschutz erst im Rahmen des definitiven Betriebsreglements zu gewähren; die Bevölkerung dürfe nicht auf längere Dauer übermässigem und schädlichem Lärm ausgesetzt werden, ohne in den Genuss von Schallschutzmassnahmen zu gelangen. Von morgendlichen Südanflügen betroffenen Personen sei daher bereits unter Geltung des vBR ein Anspruch auf passiven Schallschutz einzuräumen. Das Bundesgericht erklärte in der Folge die Belastungsgrenzwerte in Bezug auf die morgendlichen Südanflüge sinngemäss für nicht anwendbar und verpflichtete die Flughafen Zürich AG zu Massnahmen des passiven Schallschutzes, wozu ein (provisorisches) Schallschutzkonzept für Südanflüge auszuarbeiten und zur Genehmigung einzureichen sei (BGE 137 II 58 E. 7.4).

Schutzkonzept Süd Phase 1

C.

C.a Die Flughafen Zürich AG erarbeitete in der Folge mit Blick auf die morgendlichen Anflüge von Süden auf den Flughafen Zürich ein Schallschutzkonzept, das sogenannte Schutzkonzept Süd.

Das Schutzkonzept Süd sah zum Schutz vor Aufwachreaktionen aufgrund von Landungen am Morgen auf Piste 34 im Wesentlichen den Einbau von automatischen Fensterschliessmechanismen an Schlafzimmerfenstern

vor. Gebäude, die bereits im Rahmen des ordentlichen Schallschutzprogramms – zum damaligen Zeitpunkt das zusammen mit der fünften Ausbautetappe des Flughafens Zürich am 23. Februar 1999 öffentlich aufgelegte und auf den Betriebszustand 2010 ausgerichtete sogenannte Schallschutzprogramm 2010 – mit Schallschutzfenstern ausgestattet worden waren, sollten vom Anwendungsbereich des Schutzkonzepts Süd ausgenommen sein. Der Perimeter des Schutzkonzepts entsprach dem sogenannten Dachziegelklammerungs-Sektor, also jenem Gebiet, in dem die Dachziegel zum Schutz vor Randwirbelschleppen grösserer Flugzeuge, die Dachziegel lösen können, geklammert werden müssen; dieses Gebiet stimme im Ergebnis gut mit Untersuchungen zur akustischen Abgrenzung etwa anhand eines Ein-Stunden-Leq überein.

C.b Das BAZL genehmigte das Schutzkonzept Süd am 29. November 2013 unter Auflagen. Es bestimmte unter anderem, dass den Eigentümern der betroffenen Gebäude die Wahl zwischen dem Einbau von Fenster-schliessmechanismen und Schalldämmlüftern (auf eigene Kosten mit Wärmetauschern) zu gewähren sei. Zudem müssten Fenster von üblicherweise als Schlafzimmer genutzten Räumen ersetzt werden für den Fall, dass diese eine bestimmte minimale Schalldämmung nicht erreichen würden. Im Weiteren verpflichtete das BAZL die Flughafen Zürich AG dazu, das Konzept zu ergänzen und das Massnahmenggebiet (zusätzlich) auf der Grundlage eines akustischen Kriteriums zu definieren und hierbei die zum Zeitpunkt seiner Fertigstellung gewonnenen Erkenntnisse auf dem Gebiet der Lärmforschung zu berücksichtigen. Weitergehende bzw. entgegenstehende Begehren aus Einsprachen und Stellungnahmen wies es ab.

Das BAZL erwog zusammenfassend, der Einbau von Fensterschliessmechanismen sei umweltrechtlich nicht vorgesehen und könne daher grundsätzlich nicht als Massnahme des passiven Schallschutzes im Falle übermässiger Lärmimmissionen anerkannt werden. Bereits das Bundesgericht habe jedoch auf die Dringlichkeit von Massnahmen zum Schutz vor Aufwachreaktionen in der Zeit zwischen 06:00 und 07:00 Uhr hingewiesen, weshalb Massnahmen in Betracht zu ziehen gewesen seien, die rasch umgesetzt werden könnten. Dies sei in Bezug auf die vorgesehenen Fensterschliessmechanismen der Fall und die Massnahme daher – in einer ersten Phase – zuzulassen. Allerdings sei die Flughafen Zürich AG mit Blick auf effektiven Schallschutz sowie die umweltrechtlichen Anforderungen an die Schalldämmung von Fenstern zu verpflichten, bestehende Fenster, die eine minimale Schalldämmung nicht erreichten, zu ersetzen. Gebäude jedoch, die bereits mit Schallschutzfenster ausgestattet seien, seien nach

der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bereits ausreichend gegen Lärm geschützt, weshalb diese von passiven Schallschutzmassnahmen gemäss dem Schutzkonzept Süd zu Recht ausgeschlossen würden.

Im Zusammenhang mit der Festlegung des Perimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd erwog das BAZL, die umweltrechtlichen Bestimmungen zum Schutz vor übermässigen Lärmimmissionen würden durchwegs auf akustischen Kriterien beruhen. (Entsprechend) habe auch das Bundesgericht in seiner Entscheidung zum vBR verlangt, es seien im Rahmen eines Schallschutzkonzepts Massnahmen zu treffen, um durch Lärmimmissionen landender Flugzeuge verursachte Aufwachreaktionen zu verhindern. Das zur Genehmigung eingereichte Schutzkonzept Süd sei daher insoweit nicht mit dem Bundesumweltrecht vereinbar, als zur Abgrenzung des Massnahmengebiets der Dachziegelklammerungs-Sektor verwendet werde; es handle sich hierbei nicht um ein akustisches Kriterium, weshalb zur Beurteilung der Aufwachreaktionen nicht allein darauf abgestellt werden dürfe. Aufgrund besagter Dringlichkeit sei das Schutzkonzept jedoch gleichwohl zu genehmigen und die Flughafen Zürich AG gleichzeitig zu verpflichten, das Schutzkonzept Süd zu ergänzen und hierbei das Massnahmengebiet auf der Grundlage eines akustischen Kriteriums zu definieren. Das genehmigte Schutzkonzept wurde in der Folge als Schutzkonzept Süd *Phase 1* bezeichnet.

C.c Die Genehmigungsverfügung des BAZL vom 29. November 2013 wurde vom Bundesverwaltungsgericht mit rechtskräftigem Urteil A-391/2014 vom 14. Oktober 2015 im Wesentlichen bestätigt.

Das Bundesverwaltungsgericht erwog ausgehend von der bundesgerichtlichen Feststellung, dass die Belastungsgrenzwerte für den Lärm von zivilen Flugplätzen für den Tag ergänzungsbedürftig und daher zum Schutz vor Aufwachreaktionen in der Zeit zwischen 06:00 und 07:00 Uhr passive Schallschutzmassnahmen zu treffen seien, dass in einer ersten Phase aufgrund der Dringlichkeit passiver Schallschutzmassnahmen in bisher nicht lärmsanierten Gebieten weder der Perimeter des Schutzkonzepts noch die vorgesehenen Schallschutzmassnahmen zu beanstanden seien. Weitergehende Schallschutzmassnahmen, insbesondere der Einbau von Schallschutzfenstern über den angeordneten Rahmen hinaus, sei nicht nötig, könnten doch – jedenfalls in einer ersten Phase – die Aufwachreaktionen in der Zeit zwischen 06:00 und 07:00 Uhr durch die verfügbaren Massnahmen im erforderlichen Mass reduziert werden.

Schutzkonzept Süd Phase 2

D.

D.a Die Flughafen Zürich AG erarbeitete in der Folge ein ergänzendes Schutzkonzept, das sogenannte Schutzkonzept Süd Phase 2. Am 20. Dezember 2017 reichte sie das Schutzkonzept Süd Phase 2 dem BAZL zur Genehmigung ein.

In ihrem Gesuch nimmt die Flughafen Zürich AG zunächst Bezug auf die Entscheidung des Bundesgerichts zum vBR (vgl. hierzu vorstehend Sachverhalt Bst. B.c). Demnach sollten die in der Nacht geltenden Immissionsgrenzwerte anhand der kritischen Schwelle der Aufwachreaktionen festgelegt werden, wobei neben dem Maximalpegel der einzelnen Schallereignisse auch deren Anzahl zu berücksichtigen sei. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die vom BAZL in der Genehmigung zum Schutzkonzept Süd Phase 1 verfüigten Auflagen lehne sich die Beurteilung der Lärmeinwirkungen zwischen 06:00 und 07:00 Uhr und damit die Festlegung des Massnahmegebiets im Schutzkonzept Süd Phase 2 an deutschem Recht zum Schutz gegen Fluglärm an. Dieses lege auf der Grundlage wissenschaftlicher Forschung zum Einfluss von Maximalpegel und Häufigkeit der Schallereignisse auf die Aufwachwahrscheinlichkeit einen fluglärmbedingten Maximalpegel von 6 x 57 dB(A) zur Vermeidung von Aufwachreaktionen fest; demnach sei bei sechs- oder mehrmaligem Auftreten von Schallereignissen über 57 dB(A) eine lärmbedingte Aufwachreaktion zu erwarten. Der Schwellenwert beziehe sich auf den Lärm am Ohr eines schlafenden Menschen. Da im Rahmen des Schutzkonzepts Süd passive Schallschutzmassnahmen zu beurteilen seien, müsse weiter die Schalldämmung der geschlossenen Fenster berücksichtigt werden. Diese betrage mindestens 25 dB(A). Der Perimeter des Schutzkonzepts Süd Phase 2 sei somit anhand eines Aussenlärmpegels von 6 x 72 dB(A) bei Anflügen frühmorgens auf Piste 34 festzulegen. Insoweit biete das Schutzkonzept Süd Phase 2 unter Berücksichtigung eines akustischen Kriteriums hinreichend Schutz vor Aufwachreaktionen in der Zeit zwischen 06:00 und 07:00 Uhr. Den Eigentümern im Perimeter des Schutzkonzepts werde – wie bereits in Phase 1 – angeboten, auf Kosten der Flughafen Zürich AG in allen Räumen, die üblicherweise als Schlafzimmer genutzt würden, einen automatischen Fensterschliessmechanismus oder Schalldämmlüfter (auf eigene Kosten mit Wärmerückgewinnung) einzubauen.

Das Schutzkonzept Süd Phase 2 formuliert im Weiteren verschiedene Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit Anspruch auf Massnahmen

des passiven Schallschutzes besteht. Die Voraussetzungen betreffen insbesondere die Abgrenzung zu Phase 1 des Schutzkonzepts und zum sogenannten Schallschutzprogramm 2015 (vgl. hierzu nachstehend E. 2.2.4) sowie den Umstand, ob ein Gebäude (auf eigene Kosten) bereits mit Schallschutzfenstern ausgestattet worden ist.

D.b Während der öffentlichen Auflage (bis zum 28. Februar 2018) gingen beim BAZL drei Einsprachen ein, darunter die gemeinsam von der Stadt Opfikon und drei Privatpersonen erhobene Einsprache vom 28. Februar 2018. Zudem haben mehrere Gemeinden und der Kanton Zürich Stellungnahmen (teilweise mit Anträgen) eingereicht.

Die Stadt Opfikon und die drei Privatpersonen erhoben zunächst lärmrechtliche Rügen und verlangten, es sei der Perimeter des Schutzkonzepts Süd Phase 2 auf der Grundlage eines verschärften Innenlärmpegels von 6 x 53 dB(A) festzulegen. Sie nahmen zudem Bezug auf die Entstehungsgeschichte des Schutzkonzepts Süd und verlangten gestützt auf das Rechtsgleichheitsgebot (sinngemäss), es sei die Flughafen Zürich AG ohne Ausschluss bestimmter Liegenschaften zur Ausstattung aller üblicherweise zum Schlafen dienenden Räume mit Fensterschliessmechanismen oder Schalldämmlüftern zu verpflichten. Hierbei habe das BAZL dieselben Auflagen zu verfügen, die es im Rahmen der Phase 1 angeordnet habe. Ferner sei die Flughafen Zürich AG zu verpflichten, verbindlich anzugeben, bei welchen Liegenschaften gestützt auf das Schutzkonzept Süd (Phase 2) Massnahmen umzusetzen seien.

D.c Das BAZL holte in der Folge die Stellungnahme des Bundesamtes für Umwelt (nachfolgend: BAFU) ein.

Das BAFU erklärte sich mit Stellungnahme vom 18. Juni 2018 mit dem Ansatz, welcher dem Schutzkonzept Süd Phase 2 zu Grunde lag, nicht einverstanden; neuere wissenschaftliche Erkenntnisse würden die Annahme einer eigentlichen Aufwachselle in Frage stellen und zudem blieben beim Abstellen allein auf eine bestimmte Anzahl Maximalwertüberschreitungen knapp darunterliegende Lärmeinwirkungen ungeachtet ihrer Häufigkeit unbeachtet. Es beantragte unter Bezugnahme auf die Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung (nachfolgend: EKLB), als akustisches Kriterium für die Abgrenzung des Perimeters einen Ein-Stunden-Leq mit einem Wert von 55 dB(A) zu verwenden.

Das BAZL konnte sich dem Antrag des BAFU nicht anschliessen. Das UVEK führte daraufhin ein Bereinigungsverfahren durch, das schliesslich zu einer Einigung führte: Für die Festlegung des Perimeters des Schutzkonzepts Süd sollten die beiden vorgeschlagenen Kriterien zusammengeführt werden, indem der Perimeter anhand eines Aussenlärmpegels von 6 x 68 dB(A) festgelegt und mittels Ausfransungen an den Perimeter eines Ein-Stunden-Leq von 55 dB(A) herangeführt werde.

Die Einigung im Differenzbereinigungsverfahren wurde der Flughafen Zürich AG mitgeteilt.

E.

Die Flughafen Zürich AG überarbeitete in der Folge das Schutzkonzept Süd Phase 2 und reichte dem BAZL am 5. September 2019 ein angepasstes Gesuch ein.

Gemäss den angepassten Gesuchsunterlagen wird der Perimeter des Schutzkonzepts Süd Phase 2 neu anhand der Kontur eines Aussenlärmpegels von 6 x 68 dB(A) und auf der Grundlage der aktuellen – und nicht mehr der prognostizierten – Flugbewegungszahlen festgelegt. Im Übrigen enthält das überarbeitete Schutzkonzept im Vergleich zum ersten Gesuch vom 20. Dezember 2017 keine wesentlichen Änderungen; es sind weiterhin verschiedene Ausschlussgründe vorgesehen, die für das Gebiet der Gemeinde Opfikon insbesondere verlangen, dass ein Gebäude vor dem 1. Februar 1978, der öffentlichen Auflage der Fluglärmmzonen, beziehungsweise vor dem 23. Februar 1999, dem Datum der öffentlichen Auflage der Baukonzession für die fünfte Ausbaustufe, erbaut worden ist, damit ein Anspruch auf Massnahmen besteht.

F.

Das BAZL verzichtete auf eine Publikation und öffentliche Auflage des überarbeiteten Gesuchs vom 5. September 2018. Es holte die Stellungnahme des BAFU zum überarbeiteten Gesuch ein und gab der Flughafen Zürich AG Gelegenheit, sich zu den Einsprachen und Stellungnahmen zu äussern. Schliesslich erhielten die Einsprechenden Gelegenheit, Schlussbemerkungen einzureichen.

Mit Schreiben vom 9. Dezember 2020 reichten die Stadt Opfikon sowie die drei Privatpersonen ihre Schlussbemerkungen ein. Sie sahen ihr Begehren um Ausdehnung des Perimeters des Schutzkonzepts Süd sowie weitere Rechtsbegehren als erfüllt an. Soweit sie jedoch verlangt hätten, es seien

auf dem Gebiet der Gemeinde Opfikon allen Grundeigentümern innerhalb des Perimeters des Schutzkonzepts die vorgesehenen Massnahmen des passiven Schallschutzes (Fensterschliessmechanismen oder Schalldämmlüfter) zu gewähren, hielten sie an ihrem Rechtsbegehren fest; der Ausschluss von Gebäuden, die nach dem 1. Februar 1978 bzw. nach dem 23. Februar 1999 erstellt worden sind, von Massnahmen des passiven Schallschutzes, sei sachlich nicht gerechtfertigt.

G.

Mit Verfügung vom 19. Januar 2021 genehmigte das BAZL das Schutzkonzept Süd Phase 2 in der überarbeiteten Fassung gemäss dem Gesuch der Flughafen Zürich AG vom 5. September 2019 unter Auflagen. Gemäss den Auflagen hat die Flughafen Zürich AG das Schutzkonzept Süd Phase 2 innert fünf Jahren nach Rechtskraft der Genehmigungsverfügung umzusetzen. Zudem wurde ein Vorbehalt zur Anpassung des Schutzkonzepts verfügt; die Flughafen Zürich AG muss dieses anpassen, sollte die tatsächliche Anzahl Landungen auf Piste 34 erheblich von der dem Schutzkonzept zu Grunde liegenden Prognose abweichen. Entgegenstehende Anträge aus den Einsprachen, Stellungnahmen und Schlussbemerkungen wies das BAZL im Sinne der Erwägungen ab.

Das BAZL erwog zum Perimeter des Schutzkonzepts, dieser entspreche der im Nachgang zum Bereinigungsverfahren gemachten Vorgabe, wonach der Perimeter auf der Grundlage eines Aussenlärmpegels von 6 x 68 dB(A) festzulegen sei. Damit werde unter Berücksichtigung der Zielsetzung – dem Schutz vor Aufwachreaktionen aufgrund von Landungen auf Piste 34 nicht während der Nacht, sondern während der ersten Tagesstunde – den lärmrechtlichen Anforderungen in hinreichendem Mass Rechnung getragen. Und auch die von der Flughafen Zürich AG vorgesehenen Massnahmen des passiven Schallschutzes sowie die Ausschlussgründe und Einschränkungen seien angemessen und zweckmässig. Weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Lärmeinwirkungen, wie sie im Schallschutzprogramm 2015 vorgesehen sind, etwa Beiträge an die Sanierung von Dächern und Fassaden, seien nicht angezeigt.

H.

Gegen die Verfügung des BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) vom 19. Januar 2021 liessen die Gemeinde Opfikon sowie die drei Privatpersonen (nachfolgend: Beschwerdeführende) am 22. Februar 2021 gemeinsam Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen. Sie beantragen, es sei

die angefochtene Verfügung insoweit aufzuheben, als damit Liegenschaften in der Gemeinde Opfikon, die zwar innerhalb des Perimeters des Schutzkonzepts Süd Phase 2 liegen würden, jedoch nach dem 1. Februar 1978 bzw. nach dem 23. Februar 1999 erbaut worden seien, von Schallschutzmassnahmen gemäss dem Schutzkonzept Süd ausgeschlossen würden. Es sei die Flughafen Zürich AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) vielmehr zu verpflichten, die Schallschutzmassnahmen gemäss dem Schutzkonzept Süd allen Eigentümern von zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden anzubieten, die innerhalb des Massnahmenperimeters liegen würden und vor 2011 bewilligt worden seien. Zudem stellen die Beschwerdeführenden den Verfahrens Antrag, es sei die Beschwerdegegnerin auch auf dem Gebiet der Gemeinde Opfikon zur umgehenden Umsetzung der Schallschutzmassnahmen zu verpflichten, soweit nicht Gebäude betroffen seien, die nach dem 1. Februar 1978 bzw. nach dem 23. Februar 1999 bewilligt wurden und somit nach streitbetreffender Ansicht der Vorinstanz vom Anwendungsbereich des Schutzkonzepts Süd ausgenommen seien.

In ihrer Begründung äussern sich die Beschwerdeführenden zunächst zur Vorgeschichte des Schutzkonzepts Süd, konkret der bundesgerichtlichen Entscheidung zum vBR sowie der vorinstanzlichen Genehmigung des Schutzkonzepts Süd Phase 1 unter Auflagen. Demnach hätten die Anwohner im Süden des Flughafens Zürich aufgrund der frühmorgendlichen Landungen auf Piste 34 zum Schutz vor Aufwachreaktionen Anspruch auf passiven Schallschutz. Das Schutzkonzept Süd schränke den Anspruch auf passiven Schallschutz unter anderem in der Gemeinde Opfikon jedoch auf Gebäude ein, die vor dem 1. Februar 1978 erbaut worden seien. Eine Begründung dieser Einschränkung lasse sich weder den Gesuchsunterlagen noch der angefochtenen Verfügung entnehmen. Der Vermutung nach beruhe die Einschränkung auf denselben Überlegungen, welche die Beschwerdegegnerin in den Erläuterungen zum Schallschutzprogramm 2015 anführe, enthalte dieses doch eine identische Einschränkung. Demnach sei der Ausschluss bestimmter Liegenschaften darauf zurückzuführen, dass gemäss den am 1. Februar 1978 aufgelegten Fluglärmzonenplänen in bestimmten Gebieten Wohnhäuser nur errichtet werden durften, wenn gleichzeitig passive Schallschutzmassnahmen getroffen worden sind. Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz gingen also offenbar davon aus, dass die betreffenden Liegenschaften bereits ausreichend gegen Lärm am frühen Morgen geschützt seien. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Südflüge auf Piste 34 seien im Jahr 2003 aufgrund der einseitig von Deutschland verordneten Einschränkungen eingeführt und das bundesgerichtliche Urteil zum vBR, mit welchem die Beschwerdegegnerin zu Massnahmen

zum Schutz vor Aufwachreaktionen am Morgen verpflichtet wird, erging am 22. Dezember 2010. Die Beschwerdegegnerin bestimme daher als massgebliche zeitliche Grenze für den Anspruch auf Massnahmen nach dem Schutzkonzept Süd, dass das Gebäude vor dem Jahr 2011 erbaut worden sei – ausgenommen die Gemeinden Opfikon und Wallisellen, für welche auf den 1. Februar 1978 abzustellen sei. Diese unterschiedliche Behandlung sei sachlich nicht zu rechtfertigen, seien doch zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Fluglärmmassnahmenpläne am 1. Februar 1978 Landungen am Morgen ab 06:00 Uhr auf Piste 34 und damit der Schutz vor Aufwachreaktionen kein Thema gewesen. Gleiches gelte in Bezug auf das zweite Stichdatum, den 23. Februar 1999. Die angefochtene Verfügung verletze daher das verfassungsmässige Rechtsgleichheitsgebot und sei in diesem Punkt wie beantragt aufzuheben bzw. zu ändern, wobei zur zeitlichen Abgrenzung der Anwendung des Schutzkonzepts Süd nicht auf das Datum der Errichtung einer Baute, sondern auf das Datum der Baubewilligung abzustellen sei.

I.

Die Beschwerdegegnerin schliesst mit Beschwerdeantwort vom 12. April 2021 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Sie ist vorab unter Verweis auf die Rechtsprechung der Ansicht, dass im Bereich von grundeigentümerbezogenen Schallschutzmassnahmen eine Beschwerdeberechtigung nur in Bezug auf eigenes Grundeigentum gegeben sei. Auf die Beschwerde der Gemeinde Opfikon sei daher nicht einzutreten, soweit über die Liegenschaften der Beschwerdeführenden hinausgehend Massnahmen des passiven Schallschutzes verlangt würden. In der Sache verweist die Beschwerdegegnerin zunächst auf die Rechtsprechung. Demnach seien Gebäude, die bereits über Schallschutzfenster verfügten, ausreichend gegen Aufwachreaktionen am frühen Morgen geschützt, zumal es keinen Anspruch auf Schlafen bei geöffnetem Fenster gebe. Zudem sei keine rechtsungleiche Behandlung der Grundeigentümer auf dem Gebiet der Gemeinde Opfikon zu erkennen. Anders als etwa im Osten des Flughafens Zürich verursache der Betrieb des Flughafens Zürich in Opfikon keinen übermässigen Nachtlärm. Es gehe lediglich darum, Aufwachreaktionen in der ersten Tagesstunde nach 06:00 Uhr bestmöglich zu verhindern. Dies sei bei Gebäuden, die mit Massnahmen des passiven Schallschutzes innerhalb der früheren Fluglärmmassnahmenpläne erstellt worden seien, gewährleistet. Entsprechend sehe auch das Schallschutzprogramm 2015 für innerhalb von Fluglärmmassnahmenplänen erstellte Gebäude nicht zusätzlich

die Möglichkeit zum nachträglichen Einbau von Fensterschliessmechanismen oder Schalldämmlüftern vor. Ob eine frühmorgendliche Lärmbelastung zum Zeitpunkt der Auflage der Fluglärmmassnahmen bereits ein Thema gewesen sei, müsse unerheblich bleiben; Eigentümer von Grundstücken innerhalb der Fluglärmmassnahmen hätten in grundsätzlicher Weise mit Lärmergebnissen auch am frühen Morgen zu rechnen. Schliesslich sei mit Blick auf die einfache Verfügbarkeit des Baujahres im Gebäude- und Wohnregister des Kantons Zürich auf dieses und nicht auf das Datum der Baubewilligung abgestellt worden.

J.

Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 14. April 2021 auf Abweisung der Beschwerde. Sie erachtet die von der Beschwerdegegnerin gewählte massgebliche zeitliche Grenze für den Anspruch auf Massnahmen aus dem Schutzkonzept Süd für sachlich gerechtfertigt; innerhalb der vormaligen Fluglärmmassnahmen seien die Grundeigentümer selbst verantwortlich für baulichen Schallschutz.

K.

Mit Zwischenverfügung vom 28. April 2021 hat das Bundesverwaltungsgericht das Begehren der Beschwerdeführenden um vorsorglichen Rechtsschutz gutgeheissen und der Beschwerde in Bezug auf das Schutzkonzept Süd Phase 2, wie es von der Vorinstanz mit Verfügung vom 19. Januar 2021 genehmigt worden ist, die aufschiebende Wirkung entzogen.

L.

Die Beschwerdeführenden halten mit Replik vom 29. Juni 2021 an ihren Rechtsbegehren und an der Begründung gemäss der Beschwerdeschrift vom 22. Februar 2021 fest.

Nach Auffassung der Beschwerdeführenden ist die Frage, ob Gebäude, die bereits über Schallschutzfenster verfügten, unter Verweis auf übermässige Lärmimmissionen in der Zeit zwischen 06:00 und 07:00 Uhr zum Schutz vor Aufwachreaktionen zusätzlich mit Fensterschliessmechanismen oder Schalldämmlüfter auszustatten sind, noch nicht abschliessend entschieden worden; die diesbezügliche Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Schutzkonzept Süd Phase 1 habe sich lediglich auf den in Phase 1 vorgesehenen dringlichen Lärmschutz bezogen. Im Übrigen weisen die Beschwerdeführenden darauf hin, dass der Betrieb des Flughafens zur Zeit der öffentlichen Auflage der Lärmzonenpläne ab dem 1. Februar 1978 auf dem Gebiet der Gemeinde Opfikon weder in der Nacht noch in

den frühen Morgenstunden übermässige Lärmimmissionen verursacht habe. Zu dieser Zeit und bis zur Einführung der Südanflüge auf Piste 34 im Jahr 2001 habe zwischen 21:00 und 07:00 Uhr Ruhe geherrscht und so die Möglichkeit bestanden, in der Nacht mit offenem Fenster Frischluft zuzuführen. Entsprechendes sei heute ohne Aufwachreaktion in der Zeit zwischen 06:00 und 07:00 nicht (mehr) möglich, weshalb das Bundesgericht die Beschwerdegegnerin denn auch zur Ausarbeitung eines Schutzkonzepts verpflichtet habe (vgl. vorstehend Sachverhalt Bst. B.c).

M.

Die Beschwerdegegnerin hält mit Duplik vom 14. Juli 2021 an ihren Rechtsbegehren gemäss der Beschwerdeantwort vom 12. April 2021 fest.

Ergänzend führt sie aus, der Betrieb des Flughafens Zürich habe auf dem Gebiet der flughafennahen Gemeinden wie beispielsweise Opfikon bereits vor Einführung der Südanflüge übermässige Lärmimmissionen verursacht, wenn auch nur tagsüber. Aufgrund dessen habe in diesen Gebieten grundsätzlich während der gesamten Betriebszeit mit Lärm gerechnet werden müssen. Innerhalb der Gebiete gemäss den Fluglärmmzonen seien daher die Grundeigentümer selbst für den Schallschutz und damit auch für den allfälligen Einbau von Fensterschliessmechanismen oder Schalldämmlüftern verantwortlich.

N.

Die Beschwerdeführenden reichten am 13. August 2021 ihre Schlussbemerkungen ein.

O.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügung nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz gemäss Art. 33 VGG entschieden hat.

Die Beschwerde richtet sich gegen die Verfügung des BAZL vom 19. Januar 2021 betreffend die Genehmigung des Schutzkonzepts Süd Phase 2. In diesem Bereich, der Regelung des Betriebs eines Flughafens und der damit verbundenen Auswirkungen, besteht keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes [LFG, SR 748.0]). Die angefochtene Verfügung ist vom BAZL und somit von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen worden. Zudem war das BAZL sachlich zuständig, das Schutzkonzept Süd Phase 2 zu genehmigen; die Zuständigkeit zur Genehmigung des Betriebsreglements und damit auch der mit dem Betrieb verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt schliesst die Zuständigkeit zur Anordnung beziehungsweise zur Genehmigung von Sanierungs- und Schallschutzmassnahmen ein (vgl. Art. 36c Abs. 3 LFG und Art. 25 Abs. 1 Bst. c der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL, SR 748.131.1]).

Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der Beschwerde sachlich wie funktional zuständig, wobei sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach den Bestimmungen des VwVG richtet, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.

2.1 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme hatte (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt (Bst. c). Die Beschwerdebefugnis beschränkt sich dabei nicht auf den materiellen Verfügungsadressaten. Zur Beschwerde können auch Dritte berechtigt sein, wenn sie stärker als jedermann betroffen sind und (insoweit) in einer besonderen Beziehungsnähe zur Streitsache stehen. Diese Nähe der Beziehung zur Streitsache muss bei Anlagen mit Auswirkungen auf Raum und Umwelt insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt sodann vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann, ihm also im Falle eines Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht (vgl. BGE 141 II 50 E. 2.1; Urteil des BGer 1C_290/2021 vom 15. September 2022 E. 1; Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 3.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

2.2

2.2.1 Bei der Beschwerdeführerin 1 handelt es sich um eine im Südosten des Flughafens Zürich im Bereich der Anflugschneise auf Piste 34 gelegene Gemeinde. Sie verlangt übereinstimmend mit den weiteren Beschwerdeführenden, es sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, die Schallschutzmassnahmen allen Eigentümern von zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden anzubieten, die innerhalb des Massnahmenperimeters liegen würden und die vor 2011 bewilligt worden seien. Davon betroffen ist auch eine im Eigentum der Beschwerdeführerin 1 stehende Liegenschaft.

2.2.2 Die Regelung der Beschwerdebefugnis ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten. Die Rechtsprechung bejaht allerdings eine allgemeine Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen gestützt auf Art. 48 Abs. 1 VwVG, wenn diese durch einen Entscheid gleich oder ähnlich wie Private oder ab er in spezifischer und (somit) schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen sind und nicht nur das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung geltend machen. Erforderlich ist eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen (vgl. BGE 141 II 161 E. 2.1). Im Bereich des Umweltschutzes wird die Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen zum Schutz des Grundwassers oder gegen drohende Lärm- oder Schadstoffimmissionen, die einen Grossteil der Einwohner unmittelbar betreffen, in der Regel bejaht. Gemeinden können sodann als Trägerinnen der Baupolizeikompetenz und der kommunalen Raumplanung von Lärmimmissionen betroffen sein (vgl. zum Ganzen Urteil des BGer 1C_30/2018 vom 11. Mai 2018 E. 3.2 f. und Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 3.3.2, je mit Hinweisen).

2.2.3 Das vorliegende Verfahren betrifft nicht den Betrieb des Flughafens Zürich und damit verbunden die Begrenzung der Auswirkungen auf die Umwelt etwa durch Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen; entsprechendes ist Gegenstand des Betriebsreglements bzw. dessen Genehmigung durch die Vorinstanz (vgl. zum Betriebsreglement Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 11). Gegenstand des Verfahrens ist vielmehr die (vorläufig) abschliessende Umsetzung einer Auflage aus der Entscheidung des Bundesgerichts zum vBR, wonach für die von Südanflügen auf Piste 34 betroffenen Gebiete zum Schutz vor Aufwachreaktionen in der Zeit zwischen 06:00 und 07:00 Uhr ein Schallschutzkonzept auszuarbeiten und – wo erforderlich – Massnahmen des passiven Schallschutzes anzuordnen seien (vgl. vorstehend Sachverhalt Bst. B.c).

Das Bundesgericht hatte sich in seiner jüngeren Rechtsprechung bereits mit der Frage der Legitimation einer Gemeinde im Zusammenhang mit Massnahmen des passiven Schallschutzes – Gegenstand des Verfahrens war das ordentliche Schallschutzprogramm 2015 – zu befassen. Die Gemeinde Neerach hatte verlangt, es seien zusätzliche Gebiete in den Perimeter des Schallschutzprogramms aufzunehmen mit der Folge, dass auch innerhalb dieser Gebiete Massnahmen des passiven Schallschutzes hätten realisiert werden müssen. Zu der Frage, ob die Gemeinde Neerach hierzu berechtigt war, erwog das Bundesgericht (Urteil des BGer 1C_30/2018 vom 11. Mai 2018 E. 3.4):

Vorliegend geht es nicht mehr um die zulässigen Immissionen des Flughafens Zürich noch um die Grundsatzfrage, ob und in welchen Gebieten passiver Schallschutz geboten ist. Das vom BAZL genehmigte Schallschutzkonzept 2015 regelt vielmehr Fragen der Umsetzung, namentlich die Art der Schallschutzmassnahmen (Schallschutzfenster, Lüftungen oder alternativ Fensterschliessmechanismen, Kostenbeteiligung bei Sanierungen), den Vorgehens- und Zeitplan sowie die parzellenscharfe Abgrenzung im Grenzbereich [...]. Es ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht dargelegt, inwiefern sich dies nachteilig auf wichtige öffentliche Belange der Gemeinde Neerach auswirken und insbesondere die kommunale Bau- und Zonenordnung negativ präjudizieren könnte. Die von der Beschwerdeführerin genannten indirekten Auswirkungen auf Gemeindeattraktivität und -finanzen sind zu vage, um ein schutzwürdiges Interesse begründen zu können [...].

Das Bundesgericht bestätigte gestützt auf diese Erwägung das zuvor ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, mangels Beschwerdebefugnis auf die Beschwerde der Gemeinde Neerach nicht einzutreten; der Perimeter des Schallschutzprogramms 2015 war, abgesehen von sogenannten Franselungen (Anpassung des Perimeters an die örtlichen Gegebenheiten mit dem Ziel einer sinnvollen Grenzlinie) mit der Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen anhand umhüllender Lärmbelastungskurven bereits bestimmt worden und konnte im Rahmen des Schallschutzprogramms daher grundsätzlich nicht mehr in Frage gestellt werden (vgl. zur Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen gemäss Art. 37a Abs. 1 LSV Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 24.3). Das Bundesgericht wies die Beschwerde entsprechend ab (Urteil des BGer 1C_30/2018 vom 11. Mai 2018, insbes. E. 3 und 4).

Anders als im Zusammenhang mit dem Schallschutzprogramm 2015 ergibt sich der Perimeter des Schutzkonzepts Süd Phase 2 nicht bereits aus der vorangehenden Festlegung der zulässigen Lärmimmissionen, sondern erst aus diesem selbst; der Perimeter und damit verbunden die am frühen Mor-

gen zulässigen Lärmimmissionen wurden auf der Grundlage eines Aussenlärmpegels von 6 x 68 dB(A) mit der Genehmigung des Schutzkonzepts durch die Vorinstanz festgelegt. Die Sachumstände des vorliegenden Verfahrens sind bereits aus diesem Grund nicht mit jenen vergleichbar, welche dem Beschwerdeverfahren der Gemeinde Neerach zu Grunde lagen. Zudem verlangen die Beschwerdeführenden anders als die Gemeinde Neerach keine Ausdehnung des Perimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2; das Kriterium eines *Aussenlärmpegels* von 6 x 68 dB(A) zur Festlegung des Perimeters entspricht dem von der Beschwerdeführerin 1 in ihrer Einsprache vom 28. Februar 2018 geforderten Kriterium eines *Innenlärmpegels* von 6 x 53 dB(A). Die Beschwerde richtet sich vielmehr gegen bestimmte einschränkende Voraussetzungen, die für einen Anspruch auf Massnahmen des passiven Schallschutzes gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 erfüllt sein müssen. Die räumliche Ausdehnung des Schutzkonzepts Süd Phase 2 liegt somit ebenso wenig im Streit wie die Frage, ob innerhalb des Perimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 Massnahmen des passiven Schallschutzes geboten sind. Vielmehr geht es um die Frage, ob Gebäude, die (in Schlafräumen) bereits über Schallschutzfenster verfügen, zusätzlich Anspruch auf Massnahmen gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 (Einbau eines Schalldämmlüfters oder eines automatischen Fensterschliessmechanismus) haben.

In aller Regel sind Gemeinden auch als Trägerinnen der Baupolizeikompetenz und der kommunalen Raumplanung von Fluglärm betroffen; übermässige Lärmimmissionen können gemäss Art. 22 und 24 des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) zu Einzonungs-, Erschliessungs- oder Bauverboten führen (Urteil des BGer 1C_30/2018 vom 7. September 2021 E. 3.3). Nachdem jedoch, wie soeben ausgeführt, die Zulässigkeit der Lärmimmissionen und damit verbunden die Ausdehnung des Schallschutzperimeters nicht (mehr) in Frage steht, fehlt es an einer Betroffenheit in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe; ob an bestehenden Gebäuden (weitergehende) Massnahmen des passiven Schallschutzes zu treffen sind, betrifft weder die baupolizeilichen noch die raumplanungsrechtlichen Befugnisse der Beschwerdeführerin 1. Die Beschwerdeführerin 1 ist aus diesem Grund jedenfalls insoweit nicht zur Beschwerde berechtigt, als sie Massnahmen des passiven Schallschutzes für alle auf ihrem Gemeindegebiet zu Wohnzwecken genutzten Gebäude verlangt, die innerhalb des Massnahmenperimeters liegen und vor dem Jahr 2011 bewilligt worden sind. Insoweit ist auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 daher nicht einzutreten.

Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführerin 1 in Bezug auf die in ihrem Eigentum stehende Liegenschaft an der Talackerstrasse 70 in 8152 Glattbrugg (Alters- und Pflegeheim) zur Beschwerde berechtigt ist. Hierzu muss die Beschwerdeführerin 1 über ein schutzwürdiges Interesse an der Beschwerde verfügen, ihr also im Falle eines Obsiegens ein praktischer Nutzen entstehen. Dies ist im Folgenden zu prüfen, wobei im Hinblick darauf zunächst aufzuzeigen ist, welche Anspruchsvoraussetzungen das Schutzkonzept Süd Phase 2 an passive Schallschutzmassnahmen stellt.

2.2.4 Das Schutzkonzept Süd Phase 2 formuliert unter dem Titel «Anspruch auf Massnahmen» unter Ziff. 6.2 verschiedene «Voraussetzungen für die Gewährung von Massnahmen im Schutzkonzept Süd Phase 2». Konkret ist festgehalten (Überarbeitetes Gesuch Schutzkonzept Süd Phase 2 vom 5. September 2019, S. 4 f.):

a) Liegenschaften ausserhalb des Dachziegelklammerungssektors

Liegenschaften innerhalb des Perimeters (Gebiet innerhalb der roten Linie [inkl. Franselung] des überarbeiteten Schutzkonzepts Süd Phase 2 haben Anspruch auf Massnahmen, wenn folgende Kriterien kumulativ erfüllt sind:

- Liegenschaft wird zu Wohnzwecken genutzt und
- Liegenschaft befindet sich ausserhalb des Perimeters des Schutzkonzepts Süd Phase 1 (gelbe Linie) und
- Liegenschaft befindet sich ausserhalb des Perimeters ES II und ES III Nacht des Schallschutzprogramms 2015 (blau gepunktete Fläche) und
- Liegenschaft wurde – mit Ausnahme derjenigen in den Gemeinden Opfikon und Wallisellen [Fussnote 1: Stichdaten sind der 1. Februar 1978 (öffentliche Auflage der Fluglärmmzonen) und der 23. Februar 1999 (öffentliche Auflage Baukonzession 5. Etappe Flughafen Zürich samt Schallschutzkonzept)] – vor dem Jahr 2011 gebaut und
- Beschränkung der Massnahmen auf üblicherweise als Schlafräum genutzte Zimmer

[...]

b) Abgrenzung zum Schallschutzprogramm 2015

Nicht Gegenstand des vorliegenden Gesuchs bilden die Liegenschaften im Perimeter des Nachtlärms des Schallschutzprogramms 2015 (im Plan blau gepunktet). Das Schallschutzprogramm 2015 wurde vom BAZL am 6. Dezember 2016 genehmigt. Die Gemeinde Neerach hat dagegen Beschwerde erhoben. [...] Im Nachtlärmgebiet (ES II und ES III Nacht) des Schallschutzprogramms

2015 (blau gepunktetes Gebiet) werden ebenfalls Fensterschliessmechanismen bzw. Schalldämmlüfter gewährt. Entsprechende Begehren um Erhalt dieser Massnahmen sind im Zusammenhang mit dem Schallschutzprogramm 2015 vorzubringen und es gelten die Voraussetzungen für Schallschutzmassnahmen [Fussnote 2: a) Liegenschaft befindet sich im Gebiet, in dem die IGW überschritten sind und b) Liegenschaft weist lärmempfindliche Räume auf; beim Bau der Liegenschaft bestand noch keine luftfahrtrechtliche Schallschutzpflicht und c) dem Eigentümer sind unter keinem anderem Titel bereits Leistungen erbracht worden und d) Stichdaten sind der 1. Februar 1978 (öffentliche Auflage der Fluglärmmzonen) und der 23. Februar 1999 (öffentliche Auflage Baukonzession 5. Etappe Flughafen Zürich samt Schallschutzkonzept)]. Sie fallen nicht unter das Schutzkonzept Süd Phase 2.

- c) Ausnahmefall für Liegenschaften innerhalb der Dachziegelklammerungssektors bzw. nachträgliche Gleichbehandlung der Liegenschaften der Phase 1

In der Phase 2 stellt nun die FZAG freiwillig auch im überarbeiteten Gesuch und entgegen dem unter Ziff. 4.2 [recte: 6.2] a) beschriebenen und vom Bundesverwaltungsgericht [Fussnote 3: Das Bundesverwaltungsgericht hatte in seinem Entscheid zu Phase 1 festgestellt, dass in Gebieten mit eingebauten Schallschutzfenstern keine Fensterschliesser resp. Schalldämmlüfter erforderlich seien, da diese Häuser vor dem morgendlichen Fluglärm bereits genügend geschützt seien.] geschützten Grundsatz eine gewisse Gleichbehandlung der Gebiete innerhalb der Schnittmenge des Schallschutzprogramms 2015 und des Schutzkonzepts Süd Phase 1 her. D.h. die Hauseigentümer in den Gebieten, wo zwischen 06.00 und 07.00 Uhr das Lärmmass von 6 x 68 dB (A) zuzüglich Franselung überschritten ist und welche lediglich Schallschutzfenster erhalten haben, können nun ebenfalls Fensterschliessmechanismen bzw. Schalldämmlüfter verlangen.

Ob ein Anspruch auf Schallschutzmassnahmen besteht, lässt sich nach dem Zitierten nicht allein gestützt auf das Schutzkonzept Süd Phase 2 bestimmen; das Schutzkonzept verweist insbesondere auf die am 1. Februar 1978 öffentlich aufgelegten Fluglärmmzonen, das Schallschutzprogramm (2015) sowie das Schutzkonzept Süd Phase 1. Es erscheint sachlogisch, dass die verschiedenen Regelungen und Konzepte aufeinander aufbauen und insofern ineinandergreifen. Für die Beurteilung, ob im konkreten Fall gestützt auf das Schutzkonzept Süd Phase 2 ein Anspruch auf Schallschutzmassnahmen besteht, ist mithin eine Gesamtbetrachtung erforderlich.

Mit den *Fluglärmmzonen* (öffentliche Auflage ab dem 1. Februar 1978) wurden vor dem Hintergrund zunehmender Fluglärmmmissionen (erstmalig) Massnahmen getroffen, um die Siedlungsentwicklung und den Betrieb des Flughafens Zürich sowie dessen Entwicklung aufeinander abzustimmen.

Hierzu waren unter anderem Lärmzonen auszuscheiden, innerhalb derer Neubauten nurmehr unter bestimmten Einschränkungen erstellt werden durften; die Fluglärmzone C etwa betraf unter anderem Wohnbauten, für welche neu bestimmte Schallschutzanforderungen (beispielsweise Anforderungen an die Schallisolation von Fenstern) galten (vgl. aArt. 42 Abs. 1 Bst. b LFG [Amtliche Sammlung (AS) 1973 II 1741 f.]; aArt. 61 ff. der Luftfahrtverordnung [AS 1973 II 1875 ff.], Art. 7–9 der Verordnung vom 23. November 1973 über die Lärmzonen der konzessionierten Flugplätze [AS 1973 II 1968 f.]; Botschaft vom 10. Februar 1971 über die Änderung des Luftfahrtgesetzes, Bundesblatt [BBl] 1971 I 266, 266 und 274 f.). Die Fluglärmzonenpläne wurden am 23. Februar 1999 mit der öffentlichen Auflage des Schallschutzprogramms 2010 (in den damaligen Gesuchsunterlagen als Schallschutzkonzept bezeichnet) als Bestandteil der fünften Ausbaustufe des Flughafens Zürich abgelöst; das Schallschutzkonzept war auf den Betriebszustand im Jahr 2010 ausgerichtet und wird daher im Folgenden als *Schallschutzprogramm 2010* bezeichnet. Es sah als Massnahme des passiven Schallschutzes insbesondere den Einbau von Schallschutzfenstern vor. Zusätzlich wurde in den Gemeinden nördlich des Flughafens Zürich aufgrund der Überschreitung der für die Nachtstunden geltenden Immissionsgrenzwerte auf Wunsch der Eigentümer in den Schlafzimmern Schalldämmlüfter eingebaut. Das Schallschutzprogramm 2010 wurde vom Bundesgericht in dessen Entscheidung zur fünften Ausbaustufe des Flughafens Zürich aufgehoben, da die dem Schallschutzprogramm zu Grunde gelegten lärmrechtlichen Belastungsgrenzwerte aus dem gesetzlichen Rahmen fielen und das Konzept daher zu überarbeiten war; die Festsetzung der Schallschutzmassnahmen wurde in ein nachlaufendes gesondertes Genehmigungsverfahren verwiesen. Nach den Erwägungen des Bundesgerichts sollte diese Entscheidung die Beteiligten nicht daran hindern, mit der Realisierung der im Schallschutzprogramm 2010 vorgesehenen Schallschutzmassnahmen dort sofort zu beginnen, wo diese unbestritten waren (vgl. zum Schallschutzprogramm 2010 BGE 126 II 522 E. 47 f., insb. E. 47 und E. 48c; zudem Gesuch vom 16. Juli 2015 für das Schallschutzprogramm 2015, S. 5 f., zu den Akten genommen mit Eingabe der Vorinstanz vom 5. Januar 2023).

Nachdem die Vorinstanz im Nachgang zur bundesgerichtlichen Entscheidung zum vorläufigen Betriebsreglement (vBR; hierzu Sachverhalt Bst. B) mit Verfügung vom 27. Januar 2015 die zulässigen Lärmimmissionen für den Flughafen Zürich festgelegt hatte, erarbeitete die Beschwerdegegnerin entsprechend der vorgenannten bundesgerichtlichen Entscheidung zur

fünften Ausbaustufe ein neues Schallschutzprogramm (als *Schallschutzprogramm 2015* bezeichnet) und reichte dieses am 16. Juli 2015 der Vorinstanz zur Genehmigung ein. Das Schallschutzprogramm sah als Massnahme des passiven Schallschutzes wie bereits das Schallschutzprogramm 2010 in erster Linie den Einbau von Schallschutzfenstern auf Kosten der Beschwerdegegnerin vor. Eine Anspruchsberechtigung besteht, wenn zum Zeitpunkt der Errichtung der betreffenden Baute noch keine luftfahrtrechtliche Pflicht zum Ergreifen von Schallschutzmassnahmen bestand (vgl. hierzu die vorstehenden Ausführungen zu den Fluglärmmassnahmen) und die Baute nicht bereits innerhalb des Perimeters zum Schallschutzprogramm 2010 lag. In Gebieten, in denen die Immissionsgrenzwerte für die Nachtstunden überschritten werden, gewährt die Beschwerdegegnerin den Eigentümern zusätzlich die Möglichkeit, in den Schlafzimmern Schalldämmklappen oder Fensterschliessmechanismen einzubauen. Die Vorinstanz genehmigte das Schallschutzprogramm 2015 am 6. Dezember 2016 unter Anordnungen und Auflagen. Die Genehmigung ist mittlerweile in Rechtskraft erwachsen und das Schallschutzprogramm 2015 ist in Kraft (vgl. Urteil des BGer 1C_30/2018 vom 11. Mai 2018). Zwischenzeitlich und ebenfalls im Anschluss an die bundesgerichtliche Entscheidung zum vorläufigen Betriebsreglement (vBR) erarbeitete die Beschwerdegegnerin das Schutzkonzept Süd Phase 1 (vgl. hierzu Sachverhalt Bst. C), das nun durch das streitbetreffende Schutzkonzept Süd Phase 2 ergänzt wird.

Das Schutzkonzept Süd Phase 2 bezweckt wie gesagt den Schutz vor Aufwachreaktionen aufgrund von Landungen am Morgen auf Piste 34 und gewährt den Eigentümer hierzu einen Anspruch auf passiven Schallschutz; die Eigentümer haben die Möglichkeit, in allen Räumen, die üblicherweise als Schlafräume genutzt werden, auf Kosten der Beschwerdegegnerin entweder einen Schalldämmklappen oder einen automatischen Fensterschliessmechanismus einbauen zu lassen. Dieser Anspruch geht jedoch den übrigen Ansprüchen und Pflichten nach: Gemäss Bst. a) der vorstehend zitierten Anspruchsvoraussetzungen besteht gestützt auf das Schutzkonzept Süd Phase 2 ein Anspruch auf Massnahmen des passiven Schallschutzes nur insoweit, als die betreffende Liegenschaft ausserhalb des Perimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 1 und dem Perimeter des Schallschutzprogramms 2015 (ES II und ES III Nacht) liegt. Und da das Schallschutzprogramm 2015 wiederum jene Liegenschaften von seinem Anwendungsbereich ausschliesst, die innerhalb des Perimeters gemäss dem Schallschutzprogramm 2010 liegen (vgl. Erläuterungen zum Schallschutzprogramm 2015, S. 3 f., zu den Akten genommen mit Eingabe der Vor-

instanz vom 5. Januar 2023), wirkt dieser Ausschluss auf den Anwendungsbereich des Schutzkonzepts Süd Phase 2 zurück. Ferner schliesst das Schutzkonzept Süd Phase 2 in den Gemeinden Opfikon und Wallisellen jene Grundeigentümer von Massnahmen des passiven Schallschutzes aus, deren Liegenschaften nach dem 1. Februar 1978 innerhalb der Fluglärmzone C erstellt worden sind, da in diesem Fall die Grundeigentümer selbst zu Massnahmen des passiven Schallschutzes – insbesondere zum Einbau von Schallschutzfenstern – verpflichtet waren. Im Ergebnis haben somit Eigentümer von Gebäuden, die – sei es auf eigene Kosten oder im Rahmen eines Schallschutzprogramms – bereits mit Schallschutzfenstern ausgestattet worden sind, auf der Grundlage des Schutzkonzepts Süd Phase 2 grundsätzlich keinen Anspruch auf den Einbau eines Schalldämmlüfters oder eines automatischen Fensterschliessmechanismus (vgl. in diesem Sinne auch Verfügung der Vorinstanz vom 19. Januar 2021, Erwägungen Ziff. 2.3.1).

Diese einschränkende Anspruchsvoraussetzung wird im Schutzkonzept Süd Phase 2 in zweierlei Hinsicht relativiert. Gemäss Bst. b) der vorstehend zitierten Voraussetzungen werden in Gebieten auch im Süden des Flughafens Zürich im Bereich der Anflugschneise auf Piste 34, in denen die Immissionsgrenzwerte für die Nachtstunden überschritten werden, neu auf Wunsch der Eigentümer in Schlafräumen Schalldämmlüfter oder automatische Fensterschliessmechanismen eingebaut (vgl. blau gepunktete Fläche gemäss der Karte Nord vom 25. Juli 2019 zum Schutzkonzept Süd Phase 2). Entsprechende Ansprüche seien jedoch im Rahmen des Schallschutzprogramms 2015 und nicht des Schutzkonzepts Süd Phase 2 zu beurteilen. Ferner sollen gemäss Bst. c) der vorstehend zitierten Anspruchsvoraussetzungen in Phase 2 nun die Eigentümer von Gebäuden innerhalb des Perimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 1, die bisher lediglich Schallschutzfenster erhalten haben, auch den Einbau von Schalldämmlüftern oder automatischen Fensterschliessmechanismen verlangen können. Der genaue Gehalt beziehungsweise die Tragweite dieser beiden Relativierungen und wie das Schallschutzprogramm 2015 letztlich vom Schutzkonzept Süd Phase 2 abzugrenzen ist, bleibt jedoch unklar. So ist zunächst einmal festzustellen, dass die Perimeter des Schutzkonzepts Süd Phase 2 und des Schallschutzprogramms 2015 nicht übereinstimmen; der Perimeter gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 reicht erheblich über jenes Gebiet gemäss dem Schallschutzprogramm 2015 hinaus, in welchem die Immissionsgrenzwerte für die Nachtstunden überschritten werden. Ferner geht weder aus dem Gesuch für das Schallschutzprogramm 2015 selbst noch aus der betreffenden Genehmigungsverfügung vom

6. Dezember 2016 hervor, ob die Möglichkeit, innerhalb bestimmter Gebiete die Schlafräume mit einem Schalldämmlüfter oder einem automatischen Fensterschliessmechanismus auszustatten, auch für jene Liegenschaften gilt, die bereits im Rahmen des Schallschutzprogramms 2010 oder auf Kosten der Grundeigentümer mit Schallschutzfenstern ausgestattet worden sind. Aufgrund der Ausführungen in den Erläuterungen zum Schallschutzprogramm 2015 ist vielmehr davon auszugehen, dass entsprechende Liegenschaften *keinen* zusätzlichen Anspruch auf den Einbau eines Schalldämmlüfters oder eines automatischen Fensterschliessmechanismus haben (Erläuterungen vom 16. Juli 2015 zum Schallschutzprogramm 2015, S. 3 f. [*Hervorhebungen* nur hier], zu den Akten genommen mit der Eingabe der Vorinstanz vom 5. Januar 2023):

1.3.2. Ermittlung der Anspruchsberechtigung auf Schallschutzmassnahmen

[...]

Für die Liegenschaften im Bereich des Schallschutzperimeters 2015 welche *nicht bereits durch das bisherige Sanierungsprogramm abgedeckt worden sind* bzw. noch werden, muss anhand des Datums der Baueingabe oder allenfalls der Baubewilligung die (zeitliche) Anspruchsberechtigung ermittelt werden.

[...]

1.4.2 Schalldämmlüfter bzw. Fensterschliessmechanismen

In Gebieten mit IGW-Überschreitungen während der Nacht wird einem Grundeigentümer, *welche die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt*, zusätzlich die Möglichkeit gewährt, die Schlafzimmer seiner Liegenschaft mit einem Schalldämmlüfter (ohne Wärmerückgewinnung) auszurüsten. [...]

Zu einer allfälligen (von den Erläuterungen zum Schallschutzprogramm 2015 abweichenden) Praxis in Bezug auf den *zusätzlichen* Einbau von Schalldämmlüftern oder automatischen Fensterschliessmechanismen auch in Gebäude, die im Rahmen eines Schallschutzprogramms bereits mit Schallschutzfenstern ausgestattet worden sind, äussert sich die Beschwerdegegnerin nicht; in ihrer Beschwerdeantwort vom 12. April 2021 hält sie immerhin fest, dass den Eigentümern von Gebäuden innerhalb der Fluglärmszone C, die *auf Kosten der Grundeigentümer* mit Schallschutzfenstern ausgestattet worden sind, kein Anspruch auf zusätzliche Massnahmen des passiven Schallschutzes zukommt. (Praxisbezogene) Erläu-

terungen der Beschwerdegegnerin zu der Frage, wie die Schallschutzprogramme und Schutzkonzepte in der hier strittigen Frage voneinander abzugrenzen sind, wären jedoch (bereits im Verfahren vor der Vorinstanz) umso mehr erforderlich gewesen, als sowohl die Liegenschaft der Beschwerdeführerin 1 wie auch jene der Beschwerdeführerin 3 innerhalb des Gebiets liegen, in welchem gemäss dem Schallschutzprogramms 2015 die Immissionsgrenzwerte für die Nachtstunden überschritten werden (blau gepunktete Fläche gemäss der Karte Nord zum Schutzkonzept Süd Phase 2) und sich somit die Frage stellt, ob Eigentümer von Gebäuden, die wie jenes der Beschwerdeführerin 1 gemäss der der Schallschutzprogramm 2015 beiliegenden Gebäudeliste vom 16. Juli 2015 für die Stadt Opfikon im Rahmen des Schallschutzprogramms 2010 von Massnahmen profitiert hat (Liegenschaften Giebeleichstrasse 47 und Kirchensteig 7 [Alters- und Pflegeheim]), nun *zusätzlich* den Einbau von Schalldämmlüftern oder automatischen Fensterschliessmechanismen verlangen können. Eine der besagten Gebäudeliste vergleichbare liegenschaftsbezogene Beurteilung des Anspruchs auf Massnahmen des passiven Schallschutzes gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2, gestützt auf welche diese Frage hätte beurteilt werden können, liegt jedoch nicht vor. Somit ist eine abschliessende Beurteilung, ob die Beschwerdeführenden im Rahmen des Schutzkonzepts Süd Phase 2 Anspruch auf zusätzliche Massnahmen des passiven Schallschutzes haben, nicht möglich. Da jedoch weder die Vorinstanz noch die Beschwerdegegnerin geltend machen, die Beschwerdeführerin 1 – oder die anderen Beschwerdeführenden – würden auf der Grundlage des Schallschutzprogramms 2015 oder des Schutzkonzepts Süd Phase 2 bereits von *zusätzlichen* Massnahmen des passiven Schallschutzes profitieren und entsprechendes nach dem Gesagten auch nicht in verbindlicher Weise ersichtlich ist, ist in Bezug auf die Beurteilung des Rechtsschutzinteresses kein solcher Sachverhalt anzunehmen.

Für die Beurteilung der Beschwerdeberechtigung ist nach dem Gesagten davon auszugehen, dass Eigentümer von Gebäuden, die – auf eigene Kosten oder im Rahmen eines Schallschutzprogramms – bereits mit Schallschutzfenstern ausgestattet worden sind, gestützt auf das Schutzkonzept Süd Phase 2 keinen Anspruch auf den Einbau eines Schalldämmlüfters oder eines automatischen Fensterschliessmechanismus haben.

2.2.5 Die Beschwerdeführerin 1 ist – wie bereits ausgeführt – Eigentümerin des Alters- und Pflegeheims (heute Alterszentrum Giebeleich) an der Talackerstrasse 70 in Glattbrugg. Die Liegenschaft liegt innerhalb des Pe-

rimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 und innerhalb der Perimeter gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 1 sowie dem Schallschutzprogramm 2015 (Immissionsgrenzwerte in der Nacht überschritten). Gemäss der dem Schallschutzprogramm 2015 beiliegenden Gebäudeliste bestand (für die damaligen Liegenschaften Giebeleichstrasse 47 und Kirchensteig 7) im Rahmen des Schallschutzprogramms 2010 ein Anspruch auf Massnahmen.

Die Beschwerdeführerin 1 hat als Einsprecherin am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist mit ihrem Begehren um zusätzliche Massnahmen des passiven Schallschutzes – Einbau einer Schalldämmlüftung oder eines automatischen Fensterschliessmechanismus in Schlafräumen – nicht durchgedrungen; wie vorstehend erwogen ist davon auszugehen, dass die Eigentümer von Gebäuden, die – auf eigene Kosten oder wie in Bezug auf die Liegenschaft der Beschwerdeführerin 1 im Rahmen des Schallschutzprogramms 2010 – bereits mit Schallschutzfenstern ausgestattet worden sind, gestützt auf das Schutzkonzept Süd Phase 2 keinen Anspruch auf den Einbau eines Schalldämmlüfters oder eines automatischen Fensterschliessmechanismus haben. Die Beschwerdeführerin 1, die als Grundeigentümerin durch die angefochtene Genehmigung gleich wie ein Privater betroffen ist, ist daher als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen (zu den weiteren Sachurteilsvoraussetzungen sogleich E. 3).

2.3 Bei den Beschwerdeführenden 2 und 4 handelt es sich um Privatpersonen, die Eigentümer mehrerer Liegenschaften in Glattbrugg auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin 1 sind. Die Liegenschaften liegen innerhalb des Perimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2, jedoch ausserhalb der Perimeter gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 1 sowie des Schallschutzprogramms 2015 (Immissionsgrenzwerte für die Nachtstunden überschritten). Sie würden somit, soweit ersichtlich, nicht von den zusätzlichen Massnahmen des passiven Schallschutzes gemäss den Bst. b) und c) der vorstehend zitierten Anspruchsvoraussetzungen profitieren mit der Folge, dass sich von vornherein keine entsprechenden Abgrenzungsfragen stellen. Gemäss der der Schallschutzprogramm 2015 beiliegenden Gebäudeliste vom 16. Juli 2015 für die Stadt Opfikon wurden bei allen im Eigentum der Beschwerdeführenden 2 und 4 stehenden Liegenschaften im Rahmen des Schallschutzprogramms 2010 Massnahmen des passiven Schallschutzes – Einbau von Schallschutzfenstern – realisiert.

Die Beschwerdeführenden 2 und 4 haben als Einsprecher am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und sind mit ihren Begehren um zusätzliche Massnahmen des passiven Schallschutzes – Einbau einer Schalldämmlüftung oder eines automatischen Fensterschliessmechanismus in Schlafräumen – nicht durchgedrungen. Die Beschwerdeführenden 2 und 4 sind daher ohne Weiteres als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen.

2.4 Bei der Beschwerdeführerin 3 handelt es sich um eine Privatperson, die Eigentümerin einer Liegenschaft in Glattbrugg auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin 1 ist. Die Liegenschaft liegt innerhalb des Perimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 und innerhalb der Perimeter gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 1 sowie des Schallschutzprogramms 2015 (Immissionsgrenzwerte für die Nachtstunden überschritten). Gemäss der dem Schallschutzprogramm 2015 beiliegenden Gebäudeliste bestand weder im Rahmen des Schallschutzprogramms 2010 und noch im Rahmen des Schallschutzprogramms 2015 ein Anspruch auf Massnahmen des passiven Schallschutzes.

Die Beschwerdeführerin 3 hat sich als Einsprecherin am Verfahren vor der Vorinstanz beteiligt und ist mit ihrem Begehren um zusätzliche Massnahmen des passiven Schallschutzes – Einbau einer Schalldämmlüftung oder eines automatischen Fensterschliessmechanismus in Schlafräumen – nicht durchgedrungen. Die Beschwerdeführerin 3 ist daher ebenfalls als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen (zu den weiteren Sachurteilsvoraussetzungen sogleich E. 3).

3.

3.1 Als weitere objektive Prozess- beziehungsweise Sachurteilsvoraussetzung darf über die Streitsache nicht bereits rechtskräftig entschieden worden sein; es darf keine sogenannte *res iudicata* (abgeurteilte Sache) vorliegen.

Eine *res iudicata* liegt vor, wenn der streitige Anspruch mit einem schon rechtskräftig beurteilten Anspruch identisch ist; die Erkenntnisse von Beschwerdebehörden erwachsen grundsätzlich in materielle Rechtskraft und können nicht mehr zum Gegenstand eines neuen Verfahrens gemacht werden. Das trifft zu, wenn ein Anspruch dem Gericht aus demselben Rechtsgrund und gestützt auf denselben Sachverhalt erneut unterbreitet wird und sich wiederum dieselben Parteien gegenüberstehen. Die Rechtskraftwirkung von Dauerverfügungen ist jedoch von vornherein beschränkt: Wenn

sich die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände seit einer ersten Entscheidung wesentlich geändert haben oder rechtserhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft gemacht werden, ist die Behörde grundsätzlich verpflichtet, auf ein neues Gesuch beziehungsweise ein Wiedererwägungsbegehren einzutreten (Urteile des BGer 1C_63/2019 vom 29. Januar 2020 E. 5 und 1C_185/2019 vom 12. November 2019 E. 4.1, je mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-3484/20185 vom 7. September 2021 E. 6.1 mit Hinweisen).

3.2 Die Liegenschaften der Beschwerdeführerinnen 1 und 3 liegen innerhalb des Perimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 1, über welches das Bundesverwaltungsgericht auf Beschwerde unter anderem der Beschwerdeführerin 1 hin bereits rechtskräftig geurteilt hat (vgl. vorstehend Sachverhalt Bst. C.c). Die Beschwerdeführerin 1 hatte bereits in jenem Verfahren verlangt, es sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, in Gebäude, die (im Rahmen des Schallschutzprogramms 2010) bereits mit Schallschutzfenstern ausgerüstet worden seien, zusätzlich Schalldämmlüfter oder automatische Fensterschliessmechanismen einzubauen. Vor diesem Hintergrund fragt sich und ist im Folgenden zu prüfen, ob jedenfalls in Bezug auf die Beschwerdeführerin 1 das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-391/2014 vom 14. Oktober 2015 in anspruchsbegrenzter materielle Rechtskraft erwachsen ist.

Vorab ist festzuhalten, dass es sich beim Schutzkonzept Süd Phase 1 – seiner Bezeichnung entsprechend – um einen ersten Schritt hin zu dem vom Bundesgericht geforderten Schutz vor Aufwachreaktionen im Süden des Flughafens Zürich handelte. So hat bereits die Vorinstanz die Beschwerdegegnerin mit Verfügung 29. November 2013 dazu verpflichtet, das Schutzkonzept zu ergänzen und das Massnahmegebiet auf der Grundlage eines akustischen Kriteriums neu festzulegen (vgl. vorstehend Sachverhalt Bst. C.b). Diese Auflage lag im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht im Streit. Soweit die Beschwerdeführerin 1 sodann (sinngemäss) verlangt hatte, es seien auch in Gebäude, die (im Rahmen des Schallschutzprogramms 2010) bereits mit Schallschutzfenstern ausgerüstet worden seien, zusätzlich Schalldämmlüfter oder automatische Fensterschliessmechanismen einzubauen, erwog das Bundesverwaltungsgericht was folgt (Urteil des BVGer A-391/2014 vom 14. Oktober 2015 E. 4.2.4 [*Hervorhebungen* nur hier]):

[...] Im vom Lärm durch Südanflüge betroffenen Gebiet ist gemäss dem bundesgerichtlichen Auftrag der Schutz vor Aufwachreaktionen sicherzustellen und zwar so rasch als möglich. Mit den Lärmschutzfenstern, die im Rahmen

des Programms 2010 eingebaut worden sind, kann ebenfalls ein solcher Schutz erreicht werden. Wollen die Bewohner dieser Liegenschaften länger als bis 6:00 Uhr schlafen, können sie demnach mit geschlossenen Fenstern vermeiden, von den landenden Flugzeugen geweckt zu werden. So ist denn auch mit der Beschwerdegegnerin festzuhalten, dass das Bundesgericht in BGE 137 II 58 E. 7.3 erkannt hat, die im Osten des Flughafens ergriffenen Schutzmassnahmen – es handelt sich dabei auch um Schallschutzfenster ohne Schalldämmlüfter oder Fensterschliessmechanismen – gewährleisteten einen ausreichenden Schutz vor Aufwachreaktionen am frühen Morgen und es könne jedenfalls *zurzeit* auf zusätzliche Schallschutzmassnahmen verzichtet werden. Gleiches muss daher *zumindest im Rahmen der ersten Phase* des Schutzkonzepts auch für diejenigen Teile von Opfikon gelten, die sich zugleich im Dachziegelklammerungs-Sektor und im Perimeter des Programms 2010 befinden. Dort wurden bereits Schutzmassnahmen realisiert, die denjenigen im Osten des Flughafens Zürich entsprechen. Der Schluss der Vorinstanz und die Fachmeinung des BAFU, dass in Gebieten, in denen im Rahmen des Programms 2010 Schallschutzfenster eingebaut wurden, *keine Dringlichkeit* mehr bestehe, weshalb sie nicht in den Anwendungsbereich des nun vorliegenden, ersten Schutzkonzepts Süd fallen, ist daher nicht zu beanstanden. [...]

Das Bundesverwaltungsgericht hat nach dem soeben Ausgeführten die Frage nach den Massnahmen des passiven Schallschutzes – konkret, ob Gebäude zusätzlich zu (im Rahmen des Schallschutzprogramms 2010) eingebauten Schallschutzfenstern mit Schalldämmlüftern oder automatischen Fensterschliessmechanismen ausgestattet werden sollen – nicht abschliessend beurteilt. Es hat sich vielmehr auf die Beurteilung beschränkt, ob unter dem Titel der Dringlichkeit im Rahmen einer ersten Phase des Schutzkonzepts Süd weitergehende Massnahmen erforderlich waren – und kam unter Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall war. Somit kann nicht gesagt werden, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-391/2014 sei – soweit von Interesse – (in Bezug auf die Beschwerdeführerin 1) in anspruchsbezogene materielle Rechtskraft erwachsen. Eine *res iudicata* liegt nicht vor.

4.

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach vorbehältlich des vorstehend in Erwägung 2.2.3 Ausgeführten einzutreten.

5.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Genehmigungsverfügung auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf

Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Im letzten Punkt auferlegt es sich jedoch eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf eigene Fachkompetenz oder die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat. Die Zurückhaltung setzt allerdings voraus, dass im konkreten Fall der Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt worden ist und die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (Urteil des BGer 2C_388/2020 vom 20. Oktober 2020 E. 5.4.5 und Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 8, je mit Hinweisen; vgl. auch Urteil des BGer 1C_539/2021 vom 15. November 2022 E. 4.3.2). Das Bundesverwaltungsgericht stellt sodann den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG) und würdigt die Beweise grundsätzlich frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln, sowie umfassend und pflichtgemäss (Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 8 mit Hinweisen).

6.

Die Beschwerdeführenden verlangen gestützt auf die Umweltschutzgesetzgebung beziehungsweise gestützt auf das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot weitergehende Massnahmen des passiven Schallschutzes; konkret sind sie der Ansicht, auch die Eigentümer von Gebäuden, die bereits über Schallschutzfenster verfügen, hätten Anspruch auf den Einbau Schalldämmlüftern oder automatischen Fensterschliessmechanismen in Schlafräumen. Demgegenüber halten die Vorinstanz und auch die Beschwerdegegnerin unter Verweis auf die Rechtsprechung (im Ergebnis) dafür, die Bewohner von mit Schallschutzfenstern ausgestatteten Gebäude seien bereits hinreichend gegen Aufwachreaktionen am frühen Morgen geschützt und es bestehe aus diesem Grund kein Anspruch auf zusätzliche Massnahmen des passiven Schallschutzes auf Kosten der Beschwerdegegnerin; insbesondere bei Gebäuden, die innerhalb der Fluglärmzone C errichtet worden seien, liege die Pflicht zu (baulichem) Schallschutz bei den Grundeigentümern. Soweit von der Beschwerdegegnerin im Rahmen des Schallschutzprogramms 2015 zusätzlich zu Schallschutzfenstern die Möglichkeit zum Einbau von Schalldämmlüftern oder automatischen Fensterschliessmechanismen in Schlafräume gewährt werde, handle es sich um eine freiwillige Massnahme, auf die (lärrechtlich) kein Anspruch bestehe.

Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden zunächst auf die gesetzliche Ordnung zum Schutz vor Lärm und insbesondere die Pflicht zu Massnahmen des passiven Schallschutzes einzugehen (nachfolgend E. 7.1 f.). Anschliessend ist zu prüfen, ob sich aus den umweltrechtlichen Bestimmungen oder dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot ein Anspruch der Beschwerdeführenden auf die geforderten (zusätzlichen) Massnahmen des passiven Schallschutzes ergibt (nachfolgend E. 7.3 f. und E. 8).

7.

7.1 Der Flughafen Zürich ist eine bestehende ortsfeste Anlage im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung (Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV), deren Betrieb Einwirkungen insbesondere in Form von Lärm verursacht.

Einwirkungen ortsfester Anlagen sind gemäss Art. 11 Abs. 1 und 2 USG unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung durch Massnahmen an der Quelle so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, sind die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat Immissionsgrenzwerte fest und berücksichtigt dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 USG). Die Immissionsgrenzwerte sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG).

Einwirkungen (Immissionen) in Form von Lärm ortsfester Anlagen sind grundsätzlich anhand der vom Bundesrat in den Anhängen zur LSV festgelegten Belastungsgrenzwerte (Anhänge 3–9 LSV) zu beurteilen (Art. 40 Abs. 1 LSV); für den Lärm ziviler Flugplätze wie dem Flughafen Zürich gelten die Belastungsgrenzwerte gemäss Anhang 5 zur LSV. Fehlen solche Werte, beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmeinwirkungen im Einzelfall nach den Kriterien von Art. 15 USG, unter Berücksichtigung von Art. 19 und Art. 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV). Im Rahmen der Einzelfallbeurteilung von Lärm sind nach der Rechtsprechung dessen Charakter, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung der Umgebung zu berücksichtigen. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung vorzunehmen, unter Berücksichtigung auch von Personen mit

erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG; BGE 146 II 17 E. 6.2 mit Hinweisen; vgl. ferner Urteil des BGer 1C_139/2020 vom 26. August 2021 E. 5.5).

Nach der Rechtsprechung sind Lärmeinwirkungen grundsätzlich auch dann im Einzelfall zu beurteilen, wenn geltende Belastungsgrenzwerte aus dem gesetzlichen Rahmen fallen und aus diesem Grund nicht anwendbar sind, oder wenn geltende Belastungsgrenzwerte ergänzungsbedürftig erscheinen. Zu letzterem Ergebnis gelangte das Bundesgericht etwa in seiner Entscheidung zum vorläufigen Betriebsreglement (vBR) für den Flughafen Zürich. Es erwog, die bestehenden, für den Tag auf der Grundlage eines Mittelungspegels Leq festgelegten Belastungsgrenzwerte würden im Allgemeinen gut mit der Wahrscheinlichkeit einer starken Störung korrespondieren. Konzentriere sich indes der Fluglärm wie im Rahmen der Süd-anflüge am frühen Morgen auf Piste 34 auf eine kurze Zeitspanne, schlage sich dies in dem über den ganzen Tag gemittelten Belastungswert nicht wieder, obschon der Lärm lästig und – insbesondere bei Aufwachreaktionen – sogar schädlich sein könne. Das Bundesgericht schloss daraus, die geltenden Belastungsgrenzwerte würden ergänzungsbedürftig erscheinen (vgl. zur betreffenden Entscheidung vorstehend Sachverhalt Bst. B.c). Im Weiteren hielt das Bundesgericht fest, dass es Aufgabe des Verordnungsgebers sei, die geltenden Belastungsgrenzwerte für Fluglärm zu überprüfen und, soweit nötig, anzupassen. Allerdings dürfe die Bevölkerung nicht auf längere Dauer übermässigen und schädlichem Lärm ausgesetzt werden, ohne in den Genuss von Schallschutzmassnahmen zu gelangen. Es bestehe insofern ein dringendes Schutzbedürfnis. Aus diesem Grund verpflichtete das Bundesgericht die Beschwerdegegnerin zur Ausarbeitung eines provisorischen Schallschutzkonzepts – dem streitbetroffenen Schutzkonzept Süd – und damit im Ergebnis zu einer Beurteilung der frühmorgendlichen Lärmeinwirkungen im Einzelfall (vgl. BGE 137 II 58 E. 7, insb. E. 7.4; ferner BGE 126 II 522 E. 45 f.). Die Pflicht, gestützt auf ein entsprechendes Schallschutzkonzept passive Schallschutzmassnahmen zu treffen, knüpft mithin nicht eng an der Überschreitung von festgelegten Belastungsgrenzwerten, sondern – dem Sinn und Zweck des Lärm- und insbesondere des Schallschutzes – an das Vorliegen übermässiger und somit schädlicher oder lästiger Immissionen an.

Auf diese Rechtsprechung nahm das Bundesgericht sodann im Zusammenhang mit der Beurteilung der morgendlichen Lärmeinwirkungen aus dem Betrieb des Flughafens Bern-Belp Bezug. Allerdings verneinte es in seiner diesbezüglichen Entscheidung ein dringendes Schutzbedürfnis, da

sich der Fluglärm nicht auf eine kurze Zeit am frühen Morgen konzentrierte. Ein Schallschutzkonzept musste in der Folge nicht erarbeitet werden, wobei das Bundesgericht erwog (Urteil des BGer 1C_6/2017 vom 25. Oktober 2017 E. 6.3):

[...]

Es trifft zu, dass die Anzahl Flugbewegungen - auch in den Randstunden - zunehmen wird, wenn das vom SIL [Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt] zugelassene Potential voll ausgeschöpft wird. Dannzumal sollten aber die neuen Belastungsgrenzwerte der LSV in Kraft sein. Ansonsten hätten die Anwohner bei einer erheblichen Zunahme des Flugbetriebs in der ersten Morgenstunde Anspruch auf eine erneute Beurteilung im Einzelfall nach den Kriterien von Art. 15 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV). Gleiches würde gelten, wenn in Zukunft wesentlich lautere Flugzeugmodelle zum Einsatz kämen.

[...]

7.2 Das USG unterscheidet in Bezug auf den Schutz vor (übermässigen) Immissionen sodann zwischen neuen, geänderten und bestehenden ortsfesten Anlagen; Stichtag ist das Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985.

Neue Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Immissionen, vorbehältlich Erleichterungen, die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 USG). Bestehende Anlagen, die den umweltrechtlichen Vorschriften nicht genügen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG). Ist eine Sanierung im Einzelfall unverhältnismässig, gewähren die Behörden Erleichterungen (Art. 17 Abs. 1 USG). Eine sanierungsbedürftige Anlage darf sodann nur umgebaut oder erweitert werden, wenn sie gleichzeitig saniert wird (Art. 18 Abs. 1 USG). Erleichterungen, wie sie im Fall der Sanierung einer bestehenden ortsfesten Anlage gewährt werden könne, sollen hier, von Härtefällen abgesehen, wegfallen (BGE 141 II 483 E. 3.3).

Die Vorschriften des USG werden in lärmrechtlicher Hinsicht in der LSV konkretisiert. Wird eine bestehende ortsfeste Anlage wie der Flughafen Zürich mit Erlass des vorläufigen Betriebsreglements (vBR) wesentlich geändert (vgl. BGE 137 II 58 E. 5.1), müssen gemäss Art. 8 Abs. 2 LSV die Lärmemissionen der gesamten Anlage so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Kann bei öffentlichen oder konzessionierten Anlagen die Einhaltung der lärmrechtlichen Anforderungen nicht erreicht werden, so kann die Behörde – gestützt auf eine Interessenabwägung – Erleichterungen gewähren. Gleichzeitig verpflichtet

sie die Eigentümer der lärmbelasteten bestehenden Gebäude, die Fenster lärmempfindlicher Räume nach Anhang 1 LSV gegen Schall zu dämmen (Art. 10 Abs. 1 LSV). Die Kosten für solche Schallschutzmassnahmen trägt der Inhaber der lärmigen Anlage (Art. 11 Abs. 2 LSV). Erleichterungen dürfen im Falle der Änderung einer bestehenden ortsfesten Anlage dann gewährt werden, wenn analog Art. 17 Abs. 1 USG beziehungsweise Art. 7 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 LSV das öffentliche Interesse an der geänderten Anlage überwiegt und (insoweit) die Einhaltung der massgebenden lärmrechtlichen Anforderungen zu unverhältnismässigen Betriebseinschränkungen führen oder untragbare Kosten verursachen würde (vgl. zum Ganzen BGE 137 II 58 E. 5.1; BGE 136 II 263 E. 8.2; BGE 125 II 643 E. 17c; Urteile des BGer 1C_506/2014 vom 14. Oktober 2015 E. 6.4 f. und 1C_480/2010 vom 23. Februar 2010 E. 3.1, je mit Hinweisen).

7.3 Nach Ansicht der Beschwerdegegnerin im Gesuch um Genehmigung des Schutzkonzepts Süd Phase 2 vom 5. September 2019 stellt das Schutzkonzept Süd (Phase 2) einen «Sonderfall» dar, der in der heutigen Gesetzgebung nicht geregelt ist. So knüpfe das Schutzkonzept, anders als die Schallschutzprogramme 2010 und 2015, nicht an die Überschreitung der gesetzlich festgelegten Immissionsgrenzwerte an. Vielmehr gehe es um einen richterlich eingeräumten Anspruch auf passiven Schallschutz im Zusammenhang mit Aufwachreaktionen bei frühmorgendlichen Anflügen von Süden auf Piste 34. Die Beschwerdegegnerin schliesst daraus, dass das Schutzkonzept hinsichtlich der zu treffenden Schallschutzmassnahmen nicht mit dem Schallschutzprogramm 2015 gleichgestellt werden dürfe. Dies ergebe sich auch mit Blick auf die Auswirkungen der Feststellung übermässiger Lärmeinwirkungen auf das Ausscheiden neuer Bauzonen und das Erteilen von Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten. Die Vorinstanz stützt diese Auffassung in ihrer Genehmigungsverfügung vom 19. Januar 2021.

Lärmimmissionen sind, wie vorstehend ausgeführt, anhand der in den Anhängen zur LSV festgelegten Belastungsgrenzwerte zu beurteilen (Art. 40 Abs. 1 LSV). Fehlen Belastungsgrenzwerte oder sind diese wie vorliegend ergänzungsbedürftig, beurteilt die Behörde die Lärmimmissionen im Einzelfall nach den Kriterien von Art. 15 USG, unter Berücksichtigung von Art. 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV). Entsprechend kam das Bundesgericht in seiner Entscheidung zum vorläufigen Betriebsreglement (vBR) gestützt auf eine Beurteilung der morgendlichen Lärmeinwirkungen zu dem Ergebnis, dass im Süden des Flughafens Zürich im Bereich der Anflugschneise auf Piste 34 die geltenden Grenzwerte keinen hinreichenden

Schutz vor Aufwachreaktionen und damit vor schädlichen Lärmeinwirkungen bieten. Es verpflichtete die Beschwerdegegnerin, ein Schallschutzkonzept zur Beurteilung von und zum Schutz vor übermässigen Lärmeinwirkungen bei Anflügen auf Piste 34 am Morgen zu erarbeiten und als Ergänzung zum Betriebsreglement der Vorinstanz zur Genehmigung einzureichen. Die Beschwerdegegnerin erarbeitete in der Folge das Schutzkonzept Süd. Innerhalb des letztlich aufgrund akustischer Kriterien festgelegten Perimeters des Schutzkonzepts Süd besteht eine übermässig hohe Wahrscheinlichkeit von Aufwachreaktionen. Betroffene Grundeigentümer haben entsprechend grundsätzlich Anspruch auf Massnahmen des passiven Schallschutzes.

Nach der Entscheidung des Bundesgerichts zum vorläufigen Betriebsreglement (vBR) und der Konzeption des in der Folge erarbeiteten Schutzkonzepts ist davon auszugehen, dass der Betrieb des Flughafens Zürich innerhalb des Perimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 übermässige und damit schädliche oder lästige Lärmimmissionen im Sinne des Umweltschutzrechts verursacht; die Feststellung übermässiger Lärmimmissionen im Einzelfall ist grundsätzlich gleichbedeutend mit einer Überschreitung gesetzlich festgelegter Belastungsgrenzwerte (vgl. hierzu vorstehend E. 7.1). Können die übermässigen Einwirkungen nicht so weit reduziert werden, als dass der Betrieb des Flughafens Zürich keine schädlichen oder lästigen Lärmeinwirkungen mehr verursacht, gewährt die Behörde Erleichterungen und verpflichtet die Eigentümer der lärmbelasteten bestehenden Gebäude auf Kosten des Anlageninhabers zu Massnahmen des passiven Schallschutzes (vgl. Art. 10 und 11 LSV). Davon geht auch das BAFU in seiner im vorinstanzlichen Verfahren abgegebenen Stellungnahme vom 18. Juni 2018 aus (Vorakten, act. 10). Somit kann nicht gesagt werden, bei den hier zu beurteilenden Lärmeinwirkungen und dem in diesem Zusammenhang erarbeiteten Schutzkonzept Süd handle es sich um einen gesetzlich nicht geregelten Sonderfall. Vielmehr ist, wie gesagt, davon auszugehen, dass der Betrieb des Flughafens Zürich innerhalb des Perimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 übermässige Lärmimmissionen verursacht und aus diesem Grund Schallschutzmassnahmen im Sinne von Art. 10 LSV zu treffen sind. Allfällige Auswirkungen der Feststellung übermässiger Lärmimmissionen auf das Ausscheiden neuer Bauzonen (Art. 29 LSV) und das Erteilen von Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten (Art. 31 LSV) sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens und es muss, wie die nachstehenden Erwägungen zeigen, auch nicht entschieden werden, ob die Behörde die Eigentümer der lärmbelasteten bestehenden Gebäude zu verpflichten gehabt hätte, zusätzlich

zu allenfalls bereits vorhandenen Schallschutzfenstern einen Schalldämm-lüfter oder einen automatischen Fensterschliessmechanismus einzu-bauen.

7.4 Die Beschwerdegegnerin geht sodann mit Blick auf das Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden (sinngemäss) davon aus, darüber sei bereits entschieden worden. Sie verweist auf die Rechtsprechung, wonach Gebäude, die über Schallschutzfenster verfügten, auch in Bezug auf frühmorgendlichen Fluglärm und die damit verbundene Gefahr von Aufwachreaktionen hinreichend geschützt seien. Nach Ansicht der Beschwerdegegnerin sind unter den genannten Umständen lärmschutzrechtlich keine weitergehenden Massnahmen des passiven Schallschutzes (Schalldämm-lüfter beziehungsweise automatische Fensterschliessmechanismen) zu treffen.

Die Beschwerdeführenden verlangen, es sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, die Schallschutzmassnahmen gemäss dem Schutzkonzept Süd allen Eigentümern von zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden anzubieten, die innerhalb des Massnahmenperimeters liegen und vor 2011 bewilligt worden sind. Das Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden richtet sich mithin gegen den Ausschluss von Gebäuden, die vor 2011 bewilligt worden sind und – auf Kosten der Grundeigentümer oder im Rahmen eines Schallschutzprogramms – bereits mit Schallschutzfenstern ausgestattet worden sind.

Das Bundesgericht hat sich – soweit ersichtlich – erstmals in seiner Entscheidung zur fünften Ausbautetappe des Flughafens Zürich und dem damals zu beurteilenden Schallschutzprogramm 2010 zum Umfang der zu treffenden Schallschutzmassnahmen geäussert. Es hielt vor dem Hintergrund, dass das Schallschutzprogramm 2010 aufgrund der gesetzwidrig festgelegten Immissionsgrenzwerte ohnehin hat überarbeitet und neu aufgelegt werden müssen, soweit vorliegend von Interesse fest was folgt (BGE 126 II 522 E. 48c):

[...] Gemäss Baukonzession Dock Midfield ist der Flughafenhalter verpflichtet, im Zusammenhang mit dem Schallschutzkonzept die technische Machbarkeit und die finanziellen Auswirkungen des Einbaus von selbstschliessenden bzw. zwangsbelüfteten Fenstern zu prüfen und dem UVEK innert sechs Monaten nach Eintritt der Rechtskraft der Baukonzession Bericht zu erstatten [...]. Die Frage der Lüftung der mit Schallschutzfenstern ausgestatteten Räume, die von einzelnen Beschwerdeführern aufgeworfen wird, wird demnach noch zu behandeln sein. [...]

Ein weiteres Mal hat sich das Bundesgericht im Zusammenhang mit seiner Entscheidung zum vorläufigen Betriebsreglement (vBR) zum Umfang der Schallschutzmassnahmen geäussert. Es hielt auch vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Ausarbeitung eines Schallschutzkonzepts – dem späteren Schallschutzprogramm 2015 – in Bezug auf die von verschiedenen Beschwerdeführenden geforderten zusätzlichen Schallschutzaufgaben fest (BGE 137 II 58 E. 7.3):

Wie das Bundesverwaltungsgericht klargestellt hat, ist passiver Schallschutz insbesondere auch für die durch abendliche Anflüge belasteten Gebiete im Osten des Flughafens geboten, wo der Ein-Stunden-Leq für die erste Nachtstunde überschritten wird (vgl. angefochtener Entscheid E. 53.8.3). Werden in diesen Gebieten die Schlafräume wirksam abgeschirmt, so kommt diese Massnahme auch Kindern und Jugendlichen zugute, die früher zu Bett gehen; gleichzeitig wird ein Schutz vor Aufwachreaktionen am frühen Morgen gewährleistet, sofern ausnahmsweise auf Piste 28 gelandet wird. Gewährt der bestehende Ein-Stunden-Leq für die Nachtzeit somit einen Mindestschutz gegen Aufwachreaktionen, kann jedenfalls zurzeit auf zusätzliche Schallschutzaufgaben verzichtet werden.

Und schliesslich hat sich das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zum Schutzkonzept Süd Phase 1 mit genau demselben Rechtsbegehren bereits befasst und dabei erwogen (Urteil des BVGer A-391/2014 vom 14. Oktober 2015 E. 4.2.4):

[...] So ist denn auch mit der Beschwerdegegnerin festzuhalten, dass das Bundesgericht in BGE 137 II 58 E. 7.3 erkannt hat, die im Osten des Flughafens ergriffenen Schutzmassnahmen – es handelt sich dabei auch um Schallschutzfenster ohne Schalldämmlüfter oder Fensterschliessmechanismen – gewährleisteten einen ausreichenden Schutz vor Aufwachreaktionen am frühen Morgen und es könne jedenfalls zurzeit auf zusätzliche Schallschutzmassnahmen verzichtet werden. Gleiches muss daher zumindest im Rahmen der ersten Phase des Schutzkonzepts auch für diejenigen Teile von Opfikon gelten, die sich zugleich im Dachziegelklammerungs-Sektor und im Perimeter des Programms 2010 befinden. Dort wurden bereits Schutzmassnahmen realisiert, die denjenigen im Osten des Flughafens Zürich entsprechen. Der Schluss der Vorinstanz und die Fachmeinung des BAFU, dass in Gebieten, in denen im Rahmen des Programms 2010 Schallschutzfenster eingebaut wurden, keine Dringlichkeit mehr bestehe, weshalb sie nicht in den Anwendungsbereich des nun vorliegenden, ersten Schutzkonzepts Süd fallen, ist daher nicht zu beanstanden. [...]

Das Bundesgericht und auch das Bundesverwaltungsgericht haben sich zum Umfang von Massnahmen des passiven Schallschutzes nach dem Gesagten und soweit vorliegend im Streit liegend lediglich im Kontext der

Dringlichkeit geäussert: Bei Gebäuden, die bereits mit Schallschutzfenstern ausgestattet sind, besteht im Falle von Fluglärmbelastungen während der Nacht- oder der frühen Morgenstunden kein dringliches Schutzbedürfnis an weitergehenden Massnahmen des passiven Schallschutzes. Ob die Verpflichtung zum Ergreifen von Massnahmen des passiven Schallschutzes im Sinne von Art. 10 Abs. 1 LSV im Falle von Fluglärmbelastungen während den Nacht- und frühen Morgenstunden (zum Schutz vor Aufwachreaktionen) den Einbau von Schalldämmlüftern oder automatischen Fensterschliessmechanismen umfasst, verbunden mit Kostenfolgen im Sinne von Art. 11 Abs. 2 LSV, wurde bisher nicht entschieden. Und die Frage kann auch auf hier offen bleiben, da die Beschwerde, wie nachfolgend zu zeigen ist, aus anderen Gründen gutzuheissen ist.

8.

8.1 Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung des verfassungsmässigen Rechtsgleichheitsgebots. So sehe das Schutzkonzept Süd (Phase 2) zum Schutz vor Aufwachreaktionen als Massnahme des passiven Schallschutzes im Wesentlichen den Einbau eines Schalldämmlüfters oder eines automatischen Fensterschliessmechanismus vor. Insbesondere für das Gebiet der Gemeinde Opfikon werde dieser Anspruch jedoch eingeschränkt: Eigentümer von Gebäuden, die – auf eigene Kosten oder im Rahmen eines Schallschutzprogramms – bereits mit Schallschutzfenstern ausgestattet worden sind, sollen gestützt auf das Schutzkonzept Süd keinen Anspruch auf den Einbau eines Schalldämmlüfters oder eines automatischen Fensterschliessmechanismus haben. Zur Begründung würden Vorinstanz und Beschwerdegegnerin ausführen, die betreffenden Gebäude seien – bei geschlossenen Fenstern – bereits ausreichend vor übermässigen Lärmimmissionen und damit auch vor Aufwachreaktionen geschützt.

Die Beschwerdeführenden rufen den grundrechtlich geschützten Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV an. Im Folgenden ist daher zunächst zu prüfen, ob die Beschwerdeführenden Träger des Grundrechts und damit berechtigt sind, sich darauf zu berufen (nachfolgend E. 8.2). Daran schliesst die Prüfung an, ob die Beschwerdegegnerin in Bezug auf den Schutz vor übermässigen Lärmimmissionen und damit auch hinsichtlich der Massnahmen des passiven Schallschutzes an die Grundrechte gebunden und somit Grundrechtsadressatin ist (nachfolgend E. 8.3). Gegebenenfalls wird sodann zu beurteilen sein, ob das Schutzkonzept Süd (Phase 2) vor dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV stand hält (nachfolgend E. 8.4).

8.2 Die Bundesverfassung enthält keine Bestimmung, welche die Frage nach der Grundrechtsträgerschaft allgemein beantwortet. Hingegen war man bei der Ausarbeitung der neuen Bundesverfassung bestrebt, den Trägerkreis der einzelnen Grundrechte durch eine einheitliche Terminologie klarzustellen. So wurde der Begriff «Person» eingeführt, der natürliche wie juristische Personen umfassen sollte, während mit dem Begriff «Mensch» nur die natürlichen Personen angesprochen werden. Die Begriffsverwendung wurde allerdings nicht konsequent verfolgt. So wird gerade in Bezug auf das Grundrecht auf rechtsgleiche Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV der Begriff «Mensch» verwendet, obschon unbestritten war und ist, dass – je nach Umständen – auch juristische Personen des Privatrechts sich auf das Gebot rechtsgleicher Behandlung zu berufen vermögen (BGE 142 I 195 E. 6.1 und BGE 140 I 201 E. 6.5.1, je mit Hinweisen; VINCENT MARTENET, in: Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, Art. 8 Rz. 15; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Träger der Grundrechte, in: Merten/Papier [Hrsg.], Handbuch der Grundrechte, Band VII/2, Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, 2007, § 205 Rz. 1 und 28).

Die privaten Beschwerdeführenden sind als natürliche Personen und Grundeigentümer ohne Weiteres als Träger des Grundrechts auf rechtsgleiche Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV. Dasselbe gilt für die Beschwerdeführerin 1 als öffentlich-rechtliche Körperschaft, da sie als Grundeigentümerin gleich wie Private von übermässigen Lärmeinwirkungen betroffen ist (BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Art. 8 Rz. 19; RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 8 Rz. 16 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Soweit auf die Beschwerde einzutreten ist (vgl. vorstehend E. 2.2.3), sind die Beschwerdeführenden als Träger des verfassungsmässigen Gleichheitsgebots anzusehen und entsprechend berechtigt, dieses im Bereich der Rechtsanwendung als materielle Anspruchsgrundlage anzurufen. Da im Übrigen auf die Beschwerde nicht einzutreten ist, braucht nicht weiter darauf eingegangen zu werden, ob die Beschwerdeführerin 1 als öffentlich-rechtliche Körperschaft (behelfsweise) berechtigt ist, sich im Zusammenhang mit dem Grundeigentum Dritter auf das Rechtsgleichheitsgebot zu berufen und auch insofern Grundrechtsträgerin ist.

8.3

8.3.1 Gemäss Art. 35 Abs. 2 BV ist, wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden und hat zu deren Verwirklichung beizutragen.

Massgebend und im Folgenden zu prüfen ist mithin, ob der Betrieb eines Flughafens wie dem Flughafen Zürich eine staatliche Aufgabe darstellt, aus deren Wahrnehmung gemäss Art. 35 Abs. 2 BV eine Grundrechtsbindung folgt und die Beschwerdegegerin mithin in Bezug auf das angerufene Rechtsgleichheitsgebot Grundrechtsadressatin ist.

8.3.2 Der Luftverkehr findet sich auf der Ebene der Bundesverfassung in Art. 87 geregelt. Demnach ist die Gesetzgebung über die Luftfahrt Sache des Bundes. Die Bestimmung begründet nach herrschender Auffassung und in Übereinstimmung mit der vorangehenden verfassungsrechtlichen Ordnung eine umfassende Bundeskompetenz, die sich auf die eigentliche Luftfahrt sowie die damit in Zusammenhang stehenden Anlagen, Einrichtungen und Aktivitäten erstreckt. Materielle Vorgaben an die Ausgestaltung der Ausführungsgesetzgebung im Bereich der Luftfahrt macht die Verfassung nicht. Dem Bund steht es insofern frei, im Gesetz abweichend von der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Ordnung ein staatliches Monopol zu errichten und Beförderungs- sowie Infrastrukturleistungen selbst anzubieten, ein Konzessionssystem einzuführen oder die Luftfahrt vollständig der Wettbewerbsordnung zu unterstellen (vgl. Urteil des BGer 2C_488/2012 vom 1. April 2013 E. 4.1 mit Hinweisen; Botschaft vom 23. März 1945 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Luftfahrt, BBl 1945 I 341, 343 f.; MARKUS KERN, in: Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, Art. 87 Rz. 9 und 24 f.; LENDI/UHLMANN, in: St. Galler zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 87 Rz. 6 und 13; ALAIN GRIFFEL, in: Georg Müller [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. IV, Verkehrsrecht, 2008, S. 25 mit Hinweisen).

Die Frage, ob der Betrieb eines Flughafens als eine im Zusammenhang mit der Luftfahrt stehende Einrichtung eine staatliche Aufgabe darstellt, ist mithin nach dem anwendbaren Gesetzesrecht zu beurteilen (vgl. LENDI/UHLMANN, a.a.O., Art. 87 Rz. 28).

8.3.3 Der Gesetzgeber hat gestützt unter anderem auf Art. 87 BV das Luftfahrtgesetz erlassen. Gemäss Art. 36a Abs. 1 LFG ist für den Betrieb von Flugplätzen, die – wie der Flughafen Zürich – dem öffentlichen Verkehr dienen (Flughäfen), eine Betriebskonzession erforderlich. Mit der Konzessionierung wird das Recht verliehen, einen Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und insbesondere Gebühren zu erheben. Der Konzessionär ist verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen für alle Luftfahrzeuge in nationalen und interna-

tionalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen (Art. 36a Abs. 2 LFG). Gemäss Art. 36a Abs. 4 LFG steht dem Konzessionär sodann das Enteignungsrecht zu.

Das Bundesgericht hat sich verschiedentlich mit der Tragweite der Konzessionspflicht gemäss Art. 36a Abs. 1 und 2 LFG zu befassen gehabt. So war im Verfahren 2C_715/2008 zu beurteilen, ob der Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit dem Erbringen von Bodenabfertigungsdiensten und der hierfür zu entrichtenden Nutzungsentgelte die Befugnis zum Erlass von Verfügungen zukommt. Das Bundesgericht erwog, die Beschwerdegegnerin nehme mit dem Betrieb eines dem öffentlichen Verkehr dienenden Flughafens eine öffentliche Aufgabe des Bundes war, wofür es einer entsprechenden Konzession bedürfe. Eine Kompetenz zur einseitigen hoheitlichen Regelung der streitigen Nutzungsentgelte sei damit jedoch nicht verbunden; die Verfügungsbefugnis verbleibe gestützt auf Verordnungsrecht bei der Vorinstanz und es sei daher im Streitfall diese anzurufen (Urteil des BGer 2C_715/2008 vom 15. April 2009 E. 3 und 4, insb. E. 3.3). Gegenstand eines weiteren Verfahrens (2C_585/2009) war die Aktivierung des Luftraumes für Instrumentenanflüge auf Piste 34 (sog. Südanflüge) aufgrund besonderer meteorologischer Bedingungen. In diesem Zusammenhang waren die Bestimmungen des Betriebsreglements für den Flughafen Zürich auszulegen, wobei sich die Frage nach der Prüfungsdichte stellte. Das Bundesgericht erwog (Urteil des BGer 2C_585/2009 vom 31. März 2010 E. 5.3.2):

Wenn Private öffentliche Aufgaben erfüllen und durch das Gemeinwesen zur Rechtsetzung ermächtigt werden, zählen die entsprechenden Normen zur jeweiligen objektiven Rechtsordnung. [...] Das Betriebsreglement und die Ermächtigung zum Erlass derselben finden [...] ihre Grundlage im Luftfahrtrecht des Bundes und verfügen damit im Übrigen über die erforderliche formellgesetzliche Delegation. [...]

In einem weiteren Verfahren 2C_488/2012 war die Zuweisung von Self-Check-In-Automaten zur zentralen Infrastruktur des Flughafens Zürich zu beurteilen; mit der Zuweisung einer Einrichtung zur zentralen Infrastruktur wird festgelegt, welche Einrichtungen zum Betrieb des Flughafens gehören und daher grundsätzlich von diesem zu betreiben sind (vgl. Art. 36a Abs. 3 LFG). Das Bundesgericht erwog in diesem Zusammenhang (Urteil des BGer 2C_488/2012 vom 1. April 2013 E. 4.1 f., bestätigt mit Urteil des BGer 2C_734/2019 vom 2. Juni 2021 E. 2.2):

4.1 Art. 87 BV erlaubt nach herrschender Lehre dem Gesetzgeber, im Bereich der Luftfahrt von der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen [...]. Das Gesetz unterwirft denn auch sowohl die regelmässige Personen- und Güterbeförderung auf einer Luftverkehrslinie als auch den Betrieb von Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr dienen (Flughäfen), der Konzessionspflicht (Art. 28 und 36a LFG) und entzieht diese damit dem sachlichen Geltungsbereich der Wirtschaftsfreiheit. [...]

4.2 Die Beschwerdeführerin [Flughafen Zürich AG] betreibt einen konzessionierten Flughafen, die Beschwerdegegnerin [Swiss International Air Lines AG] eine konzessionierte Luftverkehrsunternehmung. Sie sind insoweit nicht Konkurrentinnen. Vielmehr unterhält die Beschwerdeführerin eine Infrastrukturanlage, welche die Beschwerdegegnerin und andere Fluggesellschaften für ihren Betrieb benützen. Der Flughafen als solcher ist zwangsläufig ein Monopolbetrieb. Die Beschwerdegegnerin hat keinen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf, den Flughafen oder dazu gehörende Einrichtungen selber zu betreiben. Mit der Frage, ob eine bestimmte Einrichtung der zentralen Infrastruktur zugeordnet werden darf oder nicht, geht es vielmehr um die Frage, welche Betriebsteile noch zum Flughafen gehören, mithin um die Definition der Schnittstelle zwischen dem monopolisierten Flughafen und dem Betrieb einer Luftfahrtunternehmung. [...]

Schliesslich hat sich das Bundesgericht im Verfahren 1C_126/2015 mit der Tragweite von Art. 36a Abs. 1 und 2 LFG zu befassen gehabt. Zu beurteilen war die Frage, ob die Beschwerdegegnerin im Falle eines Obsiegens in einem Rechtsmittelverfahren Anspruch auf eine Parteientschädigung hat. Das Bundesgericht erwog hierzu, nachdem es die Frage in seiner Entscheidung zum vorläufigen Betriebsreglement (vBR) noch offen gelassen hatte (Urteil des BGer 1C_126/2015 vom 5. November 2015 E. 8):

[...] Art. 36a des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) differenziert zwischen einfachen Flugplätzen und Flughäfen. Letztere dienen dem öffentlichen Verkehr und bedürfen einer Betriebskonzession (Abs. 1). Diese verleiht das Recht, einen Flughafen gewerbmässig zu betreiben und insbesondere Gebühren zu erheben, auferlegt der Konzessionärin aber auch die Pflicht, den Flughafen (unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen) für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen (Abs. 2). Diese Regelung auferlegt den Flughafenbetreibern öffentliche Aufgaben, ähnlich denjenigen der SBB im Eisenbahnverkehr (vgl. BGE 126 II 54 E. 8 S. 62; in BGE 140 II 214 nicht publizierte E. 10 mit Hinweisen). Sie sind daher - unabhängig von ihrer Rechtsform als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (vgl. Zürcher Flughafengesetz vom 12. Juli 1999 [LS 748.1]) oder als Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. Genfer Flughafengesetz [RS/GE H3 25]) als mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraute Organisationen zu qualifizieren. [...]

Das Bundesgericht hat sich nach dem Gesagten nicht (ausdrücklich) zur Frage der Grundrechtsbindung der Beschwerdegegnerin geäußert; die zu beurteilenden Sachverhalte gaben hierfür nicht unmittelbar Anlass. Folgt man allerdings der Lehre und versteht die Begriffe der öffentlichen Aufgabe und der Staatsaufgabe synonym (vgl. statt vieler TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 14), ergibt sich aus dem jüngsten Urteil 1C_126/2015 vom 5. November 2015 immerhin, dass der Beschwerdegegnerin eine Staatsaufgabe auferlegt worden ist und der Betrieb des Flughafens insofern nicht im Belieben der Konzessionärin zu stehen scheint. Eine einlässliche Begründung und eine Auseinandersetzung mit den damit verbundenen Rechtsfolgen sind dem erwähnten Urteil jedoch – wie bereits erwähnt – nicht zu entnehmen.

8.3.4 Der Begriff der staatlichen Aufgabe ist nicht scharf definiert; das geltende Recht enthält weder eine Begriffsumschreibung noch eine Enumeration. Nach der herrschenden Lehre liegt – im Ergebnis und trotz Unterschieden in der Begriffsverwendung – eine Staatsaufgabe vor, wenn eine *gesetzliche Erfüllungspflicht* besteht, das anwendbare Recht die Aufgabenerfüllung also dem Belieben des Trägers der Aufgabe entzieht und letztlich dem Staat die Verantwortung dafür zukommt, dass die Aufgabe erfüllt wird (vgl. statt vieler insb. VINCENT MARTENET, in: Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, Art. 35 Rz. 24 f., BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Art. 35 Rz. 18–20 und RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 35 Rz. 34 f., jeweils mit Hinweisen; ferner KATHRIN S. FÖHSE, Die rechtliche Ausgestaltung des nationalen Netzgesellschaft im Stromversorgungsgesetz [StromVG], 2014, Rz. 391–393 mit Hinweisen).

Von einer gesetzlichen Erfüllungspflicht ist auch vorliegend in Bezug auf den Betrieb eines Flughafens auszugehen. Zwar lässt sich dem Gesetzeswortlaut unmittelbar eine solche Pflicht nicht entnehmen; gemäss Art. 36a Abs. 2 LFG ist der Konzessionär verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen für alle Luftfahrzeuge in nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen. In den Materialien zum LFG wird indes auf die Bedeutung des Luftverkehrs hingewiesen (Botschaft vom 23. März 1945 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Luftfahrt, BBl 1945 I 341, 344):

Angesichts der nationalen und internationalen Bedeutung des Luftverkehrs darf dessen Ausbau nicht ausschliesslich von der privaten Initiative und dem Gutdünken Einzelner abhängen.

Bereits der historische Gesetzgeber hat somit die Notwendigkeit anerkannt, die Bevölkerung mit Leistungen des öffentlichen Luftverkehrs zu versorgen. Heute ist der Betrieb von Flughäfen (mehr noch als zum Zeitpunkt des Erlasses des LFG) von erheblicher insbesondere volkswirtschaftlicher Bedeutung (vgl. Bericht vom 24. Februar 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2016, S. 1871 ff., abrufbar unter < www.bazl.admin.ch > Themen > Studien und Berichte, besucht am 12. April 2023). Flugplätze sind insofern grundsätzlich ein unverzichtbarer Bestandteil der Schweizer Verkehrsinfrastruktur. Aus Art. 36a Abs. 2 LFG ergibt sich somit ein Erfüllungsauftrag, der als gesetzlicher Leistungsauftrag zu qualifizieren ist: Die Beschwerdegegnerin ist berechtigt und verpflichtet, den Flughafen Zürich entsprechend der Vorgaben von Gesetz und Konzession während der Konzessionsdauer zu betreiben; es besteht eine gesetzliche Erfüllungspflicht. Der Betrieb des Flughafens Zürich ist somit als Staatsaufgabe zu qualifizieren mit der Folge, dass die Beschwerdegegnerin, soweit sie diese Aufgabe wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden ist (Art. 35 Abs. 2 BV; vgl. im Ergebnis übereinstimmend STEFAN VOGEL, Luftfahrtinfrastruktur, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 8.52 unter Verweis auf JAAG/HÄNNI, Luftverkehrsrecht, Teil I: Infrastruktur der Luftfahrt, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. IV, Verkehrsrecht, 2008, S. 354; ferner BGE 126 II 522 E. 48d und ADRIAN WALPEN, Bau und Betrieb von zivilen Flughäfen, 2005, S. 159).

Die Beschwerdegegnerin ist nach dem Gesagten Grundrechtsadressatin. Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden zu prüfen, ob das Schutzkonzept Süd Phase 2, wie es von der Beschwerdegegnerin als Bestandteil des Betriebsreglements erarbeitet und von der Vorinstanz genehmigt worden ist (zur Qualifikation des Betriebsreglements als Bundesrecht vgl. BGE 137 II 58 E. 14.2.2), gegen das Gebot rechtsgleicher Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV verstösst, wie die Beschwerdeführenden vorbringen.

8.4

8.4.1 Gemäss dem in Art. 8 Abs. 1 BV verankerten Anspruch auf Gleichbehandlung ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich zu behandeln, bestehenden Ungleichheiten umgekehrt aber durch eine rechtlich differenzierte Behandlung Rechnung zu tragen. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein

vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen; der Verstoss gegen die verfassungsrechtlich gebotene rechtsgleiche Behandlung erscheint in dieser Hinsicht als besondere Form der Willkür. Entscheidend ist somit, dass die zu behandelnden Sachverhalte in Bezug auf die relevanten Tatsachen gleich beziehungsweise ungleich sind. Das Gleichbehandlungsgebot ist sowohl in der Rechtsetzung als auch in der Rechtsanwendung zu berücksichtigen (Urteil des BGer 2C_883/2021 vom 14. Dezember 2022 E. 5.2 mit Hinweis auf BGE 147 I 73 E. 6.1; Urteil des BGer 1D_4/2021 vom 8. März 2022 E. 2.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; vgl. auch BGE 126 II 522 E. 48d).

8.4.2 Bereits das Schallschutzkonzept 2010 sah die Möglichkeit vor, zusätzlich zu Schallschutzfenstern Schalldämmlüfter einzubauen. Diese Möglichkeit war allerdings auf die Gemeinden nördlich des Flughafens Zürich beschränkt (vgl. hierzu bereits vorstehend E. 2.2.4). Zu den Gründen ist dem Gesuch für das Schallschutzprogramm 2015 zu entnehmen was folgt (Gesuch vom 16. Juli 2015 für das Schallschutzprogramm 2015, Ziff. 2.3):

2.3 Auf Wunsch/Antrag der Eigentümer zusätzlich umzusetzende Massnahmen

[...]

a. Schalldämmlüfter bzw. Fensterschliessmechanismen

Bei Beginn der Umsetzung von Schallschutzmassnahmen im Jahr 1999 existierte eine Nachtflugsperrung von nur 4 ½ Stunden, der Flugbetrieb (05.00 - 00.30 Uhr) war "nordausgerichtet", d.h. die Nachtlärmgrenzwerte (IGW-Nacht) wurden nur in den Nordgemeinden überschritten. Deshalb wurde bereits im Rahmen des Programms 2010 in diesen Gebieten auf Wunsch der Eigentümer in den Schlafzimmern Schalldämmlüfter optional eingebaut. Damit wurde auch den Erwägungen des Bundesgerichts Rechnung getragen, wonach die Frage der Lüftung der mit Schallschutzfenstern ausgestatteten Räume im Rahmen des Schallschutzprogramms noch zu behandeln und zu klären sein wird (BGE 126 II 593). Während es in Gebieten, die ausschliesslich von Grenzwertüberschreitungen während des Tages betroffen sind, zumutbar ist, die betroffenen lärmempfindlichen Räume während des Tages kurzzeitig zu lüften sind die Verhältnisse in Gebieten mit Nachtlärmüberschreitungen anders zu betrachten. Schalldämmlüfter bilden dort eine Alternative zum Schlafen mit offenem Fenster. Folglich sollen in diesen Gebieten auf Wunsch der Eigentümer die Schlafräume mit einem Schalldämmlüfter ausgerüstet werden. [...]

Anspruchsvoraussetzung für den Einbau eines Schalldämmlüfters als zusätzliche Massnahmen des passiven Schallschutzes war nach dem Gesagten eine *übermässige Lärmbelastung während der Nachtstunden*. Der Umstand, dass ein Gebäude bereits über Schallschutzfenster verfügte oder solche im Rahmen des Schallschutzprogramms 2010 und somit gleichzeitig mit einem Schalldämmlüfter eingebaut wurden, war demgegenüber kein Ausschlussgrund.

Der Betrieb des Flughafens Zürich war ursprünglich nach Norden ausgerichtet; Starts und Landungen erfolgen im Wesentlichen und insbesondere in den Nachtstunden nach und von Norden (vgl. Urteil des BGer 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010 E. 4.5.1 [nicht publiziert in BGE 137 II 58]). Diese Ausrichtung des Flugbetriebs musste aufgrund der einseitig von der Bundesrepublik Deutschland erlassenen Einschränkungen betreffend die Nutzung des deutschen Luftraums teilweise aufgegeben werden; in den Abend- und Nachtstunden wird der Flughafen Zürich nunmehr grundsätzlich von Osten auf Piste 28 (seit dem Jahr 2001) und am Morgen grundsätzlich von Süden auf Piste 34 (seit dem Jahr 2003) angefliegen (vgl. vorstehend Sachverhalt Bst. A.b sowie ausführlich das Urteil des BGer 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010 Sachverhalt Bst. B).

Wie die Beschwerdeführenden zu Recht einwenden, erfolgten somit bis zur Einführung der morgendlichen Anflüge von Süden auf Piste 34 ab dem 30. Oktober 2003 keine solchen Anflüge auf den Flughafen Zürich. Entsprechend bestand für die Eigentümer von innerhalb der Lärmzone C gelegenen Grundstücken in früheren Jahren weder Anlass noch Verpflichtung, zusätzliche Massnahmen des passiven Schallschutzes (Schalldämmlüfter oder automatische Fensterschliessmechanismen) zu ergreifen und auch das Schallschutzprogramm 2010 sah für die südlich des Flughafens gelegenen Gemeinden keine solche Massnahmen vor; mangels nächtlicher oder frühmorgendlicher Lärmbelastung konnte grundsätzlich mit offenem Fenster geschlafen und auf diese Weise für Frischluftzufuhr gesorgt werden. Indem der Flughafen Zürich seit den Jahren 2001 beziehungsweise 2003 am Abend, in der Nacht und am frühen Morgen von Osten beziehungsweise von Süden aus angefliegen wird, hat sich in den betroffenen Gebieten in Bezug auf die Lärmbelastung eine Situation ergeben, wie sie früher – abgesehen von besonderen meteorologischen Bedingungen – ausschliesslich im Norden des Flughafens Zürich bestand: Der Betrieb des Flughafens Zürich führt während der Nachtstunden sowie – gemäss der bundesgerichtlichen Entscheidung zum vorläufigen Betriebsreglement (vBR) – am frühen Morgen zu einer übermässigen Lärmbelastung,

die Massnahmen des passiven Schallschutzes erforderlich macht. Indem nun die Beschwerdegegnerin auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin 1 keine Möglichkeit gewährt, in Schlafräumen einen Schalldämmlüfter oder einen automatischen Fensterschliessmechanismus auf Kosten der Beschwerdegegnerin einzubauen, nachdem sie auf dem Gebiet der Nordgemeinden diese Möglichkeit gewährt hat, trifft sie in Bezug auf die Rechtsfolgen der übermässigen Lärmbelastung eine Unterscheidung, für die ein sachlicher Grund nicht ersichtlich ist. Entsprechend ist die Argumentation der Beschwerdegegnerin auch widersprüchlich: Sie hält den Beschwerdeführenden entgegen, geschlossene Schallschutzfenster würden einen ausreichenden Schutz gegen Aufwachreaktionen bieten. Eben dies hätte jedoch auch in Bezug auf die Nordgemeinden vorgebracht werden können. Auf diese Weise hat die Beschwerdegegnerin jedoch gerade nicht argumentiert. Vielmehr bot sie unter Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung an, zusätzlich zu Schallschutzfenstern Schalldämmlüftern als Alternative zum Schlafen mit offenem Fenster einzubauen.

In Betracht zu ziehen ist sodann eine weitere rechtliche Unterscheidung, welche dem Schutzkonzept zugrunde liegt: Das Schutzkonzept Süd Phase 2 formuliert als Voraussetzung für Massnahmen des passiven Schallschutzes unter anderem, dass die betreffende Liegenschaft vor dem Jahr 2011 gebaut worden ist; das Stichdatum geht auf die Entscheidung des Bundesgerichts zum vorübergehenden Betriebsreglement vom 22. Dezember 2010 zurück, mit welcher die Einführung morgendlicher Südanflüge auf den Flughafen Zürich bestätigt worden ist. Für die Gebiete der Beschwerdeführerin 1 und die Gemeinde Wallisellen wurden jedoch die Stichdaten 1. Februar 1978 und 23. Februar 1999 festgelegt (vgl. hierzu vorstehend E. 2.2.4). Die Beschwerdegegnerin begründet dies damit, mit der öffentlichen Auflage der Fluglärmmzonen am 1. Februar 1978 beziehungsweise der fünften Ausbaustufe des Flughafen Zürich am 23. Februar 1999 seien der Schutz vor übermässigen Lärmeinwirkungen und damit auch die Massnahmen des passiven Schallschutzes Sache der Grundeigentümer; die Fluglärmmzone C schloss im Süden des Flughafens im Wesentlichen die Gemeinden Opfikon und Wallisellen (zu einem grossen Teil) ein. Demgegenüber haben die Eigentümer von Gebäuden in umliegenden Gemeinden einen Anspruch auf Massnahmen des passiven Schallschutzes, wenn ihre Liegenschaft vor dem Jahr 2011 gebaut worden ist. Auch für diese rechtliche Unterscheidung ist ein sachlicher Grund nicht ersichtlich: Die Einführung der Ost- und Südanflüge in den Jahren 2001 und 2003 ist auf (erzwungene) Änderungen des Betriebsreglements für den Flugha-

fen Zürich zurückzuführen. Die Änderungen hatten eine erhebliche Umverteilung des Fluglärms unter anderem in den Süden des Flughafens Zürich zur Folge und waren daher umweltrechtlich als wesentliche Änderung einer bestehenden lärmigen Anlage zu qualifizieren (vgl. BGE 137 II 58 E. 5.1). Die Einführung der Südanflüge betraf die im Bereich der Anflugschneise gelegenen Gemeinden grundsätzlich gleichermassen und führte innerhalb des Perimeters gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 unbeschrieben der Gemeindegrenzen bei geöffnetem oder gekipptem Fenster *neu* zu übermässigen Lärmeinwirkungen in Form von Aufwachreaktionen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine rechtsgleiche Behandlung der im Süden des Flughafens Zürich gelegenen Gemeinden geboten. Daran vermögen auch die *vormalige* Geltung der Fluglärmzone C und die sich daraus ergebenden Pflichten zu Schallschutzmassnahmen nichts zu ändern: Der Betrieb des Flughafens Zürich führte zu jener Zeit im Süden des Flughafens «nur» zu übermässigen Lärmeinwirkungen am Tag, verursacht im Wesentlichen durch startende Flugzeuge. Für die betroffenen Grundeigentümer bestand daher weder ein Anlass noch eine Pflicht, zusätzlich zu den Schallschutzfenstern Schalldämmlüfter oder automatische Fensterschliessmechanismen zum Schutz vor Aufwachreaktionen am frühen Morgen einzubauen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Schutzkonzept Süd Phase 2 hinsichtlich der Voraussetzungen für Massnahmen des passiven Schallschutzes rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein sachlicher Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist. Das Schutzkonzept Süd Phase 2 verletzt somit den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtsgleiche Behandlung. Die Beschwerde ist daher insoweit gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist.

8.5 Heisst das Bundesverwaltungsgericht eine Beschwerde (teilweise) gut, entscheidet es in der Sache selbst oder weist dies ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

Weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz machen geltend, dass die im Eigentum der Beschwerdeführenden stehenden Gebäude, die zu Wohnzwecken genutzt werden, im Rahmen eines ordentlichen Schallschutzprogramms bereits mit Schalldämmlüftern oder automatischen Fensterschliessmechanismen ausgerüstet worden wären. Und es wird auch nicht vorgebracht, die betreffenden Gebäude seien nach dem Jahr 2011 bewilligt worden, was zur Folge gehabt hätte, dass selbst im Falle einer Gutheissung der Beschwerde keine Massnahmen gemäss dem

Schutzkonzept Süd Phase 2 anzubieten wären; gemäss dem öffentlich zugänglichen eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (abrufbar unter < map.geo.admin.ch >) sind alle betroffenen Gebäude vor dem Jahr 2011 erbaut und somit auch bewilligt worden. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, in der Sache zu entscheiden. Zwar ist, wie vorstehend erwogen, eine Abgrenzung des Schutzkonzepts Süd Phase 2 zum ordentlichen Schallschutzprogramm 2015 nicht (ohne Weiteres) möglich, doch dürfte eine solche Abgrenzung mit Blick auf das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot ohnehin nicht dazu führen, dass die im Eigentum der Beschwerdeführenden stehenden Gebäude, die vor dem Jahr 2011 bewilligt und erbaut worden sind, ohne die Massnahmen des passiven Schallschutzes gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 blieben. Die Verfügung der Vorinstanz vom 19. Januar 2021, mit welcher diese das Schutzkonzept Süd Phase 2 genehmigt und die Einsprachen der Beschwerdeführenden abgewiesen hat (Dispositiv Ziffn. 1 und 3), ist daher in Bezug auf die Beschwerdeführenden aufzuheben. Ersatzweise ist festzulegen, dass die Beschwerdeführenden für die in ihrem Eigentum stehenden Gebäude Anspruch auf Massnahmen des passiven Schallschutzes (Einbau Schalldämmlüfter oder automatischer Fensterschliessmechanismus) gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 (überarbeitete Fassung vom 5. September 2019) haben. Für die Beschwerdeführerin 1 ist dies das Gebäude an der Talackerstrasse 70 (Alters- und Pflegeheim, umfassend auch die ebenfalls zum Alters- und Pflegeheim gehörenden Gebäude an der Giebeleichstrasse 47 und am Kirchensteig 7), für den Beschwerdeführer 3 ist es das Gebäude an der (Strasse), für die Beschwerdeführerin 3 ist es das Gebäude an der (Strasse) und für die Beschwerdeführerin 4 sind es die Gebäude an der (Strasse). Die Schallschutzmassnahmen sind innert der mit Genehmigung des Schutzkonzepts Süd Phase 2 vom 19. Januar 2021 (Dispositiv Ziff. 2.2) von der Vorinstanz festgesetzten Frist umzusetzen.

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Schutzkonzept Süd Phase 2 Gebäude auf dem Gebiet der Gemeinde Opfikon, die bereits mit Schallschutzfenstern ausgestattet sind, von weiteren Massnahmen des passiven Schallschutzes (Schalldämmlüfter oder automatischer Fensterschliessmechanismus) ausschliesst. Dies steht im Widerspruch zum Gebot rechtsgleicher Behandlung, nachdem jedoch die Beschwerdegegnerin Grundeigentümern sowohl im Norden als auch in umliegenden Gemeinden im Süden des Flughafens Zürich eben diese Möglichkeit als eine Alternative zum Schlafen bei offenem Fenster gewährt hat; für die rechtliche Unterschei-

dung ist ein sachlicher Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich, geht es doch in allen Fällen darum, Aufwachreaktionen in der Nacht beziehungsweise am frühen Morgen zu verhindern und gleichzeitig eine ausreichende Frischluftzufuhr zu ermöglichen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 19. Januar 2021 betreffend die Genehmigung des Schutzkonzepts Süd Phase 2 ist daher in Bezug auf die im Eigentum der Beschwerdeführenden stehenden Gebäude aufzuheben. Ersatzweise ist festzulegen, dass die Beschwerdeführenden in Bezug auf die in ihrem Eigentum stehenden Gebäude Anspruch auf Massnahmen des passiven Schallschutzes (Einbau Schalldämmlüfter oder automatischer Fensterschliessmechanismus) gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 (überarbeitete Fassung vom 5. September 2019) haben.

10.

10.1 Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Beschwerdeverfahren zu entscheiden.

10.2 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Kosten für das Beschwerdeverfahren in der Regel der unterliegenden Partei. Ausnahmsweise können sie erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen werden unabhängig vom Verfahrensausgang keine Kosten auferlegt. Anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Kosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Die Kosten für das Beschwerdeverfahren, einschliesslich der Zwischenentscheidung vom 28. April 2021, sind auf Fr. 2'400.– festzusetzen. Die Beschwerdeführenden gelten hierbei als obsiegend, soweit das Schutzkonzept Süd Phase 2 die in ihrem Eigentum stehenden Gebäude betrifft. Soweit die Beschwerdeführenden verlangten, es sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, die Schallschutzmassnahmen gemäss dem Schutzkonzept Süd allen Eigentümern von zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden anzubieten, die auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin 1 innerhalb des Massnahmenperimeters liegen würden und vor 2011 bewilligt worden seien, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten und gelten die Beschwerdeführenden daher grundsätzlich als unterliegend. Es fällt jedoch in Betracht, dass zu diesem Begehren nur die Beschwerdeführerin 1 berechtigt gewesen wäre; die Privaten haben von vornherein kein schutzwürdiges Interesse an passiven Schallschutzmassnahmen an Gebäuden Dritter. Da die Beschwerde-

führerin 1 nicht in ihren vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist, wären ihr, hätte sie alleine Beschwerde erhoben, im Umfang ihres Unterliegens keine Verfahrenskosten aufzuerlegen gewesen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Es ist daher darauf zu verzichten, den Beschwerdeführenden im Umfang ihres Unterliegens Verfahrenskosten aufzuerlegen, wobei unter den genannten Umständen davon auszugehen ist, dass die Beschwerdeführenden zur Hälfte unterliegen. Der in eben diesem Umfang ebenfalls unterliegenden Beschwerdegegnerin sind Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'200.– zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aufzuerlegen. Der von den Beschwerdeführenden in der Höhe von Fr. 2'400.– geleistete Kostenvorschuss ist ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

10.3 Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG hat die im Beschwerdeverfahren obsiegende Partei Anspruch auf eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten. Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Höhe der Parteientschädigung aufgrund einer detaillierten Kostennote oder, wenn keine Kostennote beigebracht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE). Die Entschädigung für die anwaltliche Vertretung wird nach dem zeitlichen Aufwand bemessen, wobei bei der Beurteilung des notwendigen und verhältnismässigen Aufwands nebst der Komplexität der Streitsache auch zu berücksichtigen ist, ob der Rechtsvertretung die Sach- und Rechtslage bereits bekannt war (vgl. Urteile des BGer 2C_730/2017 vom 4. April 2018 E. 3.5.2 und 8C_329/2011 vom 29. Juli 2011 E. 6).

Die anwaltlich vertretenen und als zur Hälfte obsiegend geltenden Beschwerdeführenden haben Anspruch auf eine Parteientschädigung. Da sie keine Kostennote eingereicht haben, ist die Höhe der Entschädigung aufgrund der Akten festzusetzen. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet für das vorliegende Beschwerdeverfahren einschliesslich der Zwischenentscheidung vom 28. April 2021 eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'500.– für angemessen. Diese ist ihnen von der Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu bezahlen. Die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin sowie die Vorinstanz haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 3 Art. 8 und Art. 14 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Die Verfügung der Vorinstanz vom 19. Januar 2021, mit welcher diese das Schutzkonzept Süd Phase 2 genehmigt und die Einsprachen der Beschwerdeführenden abgewiesen hat (Dispositiv Ziffn. 1 und 3), wird in Bezug auf die Beschwerdeführenden aufgehoben. Ersatzweise wird festgelegt, dass die Beschwerdeführenden für die in ihrem Eigentum stehenden Gebäude Anspruch auf Massnahmen des passiven Schallschutzes (Einbau Schalldämmlüfter oder automatischer Fensterschliessmechanismus) gemäss dem Schutzkonzept Süd Phase 2 (überarbeitete Fassung vom 5. September 2019) haben. Die Schallschutzmassnahmen sind innert der mit Genehmigung des Schutzkonzepts Süd Phase 2 (Dispositiv Ziff. 2.2 der Verfügung der Vorinstanz vom 19. Januar 2021) von der Vorinstanz festgesetzten Frist umzusetzen.

2.

2.1 Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'400.– festgesetzt.

2.2 Den Beschwerdeführenden werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der von den Beschwerdeführenden in der Höhe von Fr. 2'400.– geleistete Kostenvorschuss wird ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Die Beschwerdeführenden haben dem Bundesverwaltungsgericht hierzu ihre Kontoverbindung bekannt zu geben.

2.3 Der Beschwerdegegnerin werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'200.– zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auferlegt.

3.

Den Beschwerdeführenden wird eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'500.– zugesprochen. Diese ist ihnen von der Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden, die Beschwerdegegnerin, die Vorinstanz, das Generalsekretariat UVEK und das Bundesamt für Umwelt (BAFU).

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Benjamin Strässle

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 ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift 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:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Bundesamt für Umwelt (BAFU)