

BVGer A-4819/2017 vom 19. Juni 2019

Bundesverwaltungsgericht, 2019-06-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4819_2017

FR: TAF A-4819/2017 du 19 juin 2019

IT: TAF A-4819/2017 del 19 giugno 2019

Regeste

Luftfahrtbetrieb

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 VGG entschieden hat. Sämtliche Voraussetzungen sind erfüllt. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Weder die Legitimation (Art. 48 Abs. 1 VwVG) noch die weiteren formellen Beschwerdevoraussetzungen (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) geben Anlass zu Bemerkungen. Demnach ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht allerdings eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht ohne Not in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese - wie vorliegend die Vorinstanz - den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen nähersteht als die Beschwerdeinstanz (Urteil des BVGer A-3339/2015 vom 22. August 2016 E. 2).

E. 3

Im vorliegenden Fall sind einzig Fragen im Zusammenhang mit dem Betriebsreglement bzw. den Betriebszeiten und der Kostenverfügung strittig. Die Plangenehmigung betreffend den Hangar wurde hingegen nicht in Frage gestellt; darauf ist nicht weiter einzugehen.

E. 4

Es handelt sich um einen internationalen Sachverhalt. Die Vorinstanz genehmigte die Betriebsreglementsänderung für das im Fürstentum Liechtenstein gelegene Helikopterflugfeld Balzers. Zudem sind von dessen Lärmemissionen überwiegend

Gemeinden auf Schweizer Staatsgebiet betroffen. Deshalb sind an erster Stelle die Zuständigkeiten und das anwendbare Recht zu prüfen.

E. 4.1.1

Die Beschwerdeführerin rügt einen Eingriff in die Staatssouveränität des Fürstentums Liechtenstein. Zwar erachtet sie die Vorinstanz in der vorliegenden Angelegenheit als zuständig. Soweit jedoch das schweizerische Luftfahrtrecht auf Umweltschutzrecht verweise, seien einzig die liechtensteinischen Gesetze anwendbar und demnach die liechtensteinischen Umweltbehörden zur Mitwirkung im Genehmigungsverfahren berufen gewesen. Folglich habe das BAZL zu Unrecht auf das schweizerische Umweltrecht abgestellt und das BAFU als Fachbehörde in die Beurteilung miteinbezogen.

E. 4.1.2

Das BAFU führt aus, dass sich aus dem zwischen der Schweiz und Liechtenstein erfolgten Notenaustausch auf dem Gebiet der Zivilluftfahrt weder klar ergebe, welche Fachbehörden im Genehmigungsverfahren anzuhören seien noch welches Recht auf die grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen ausserhalb des liechtensteinischen Territoriums angewendet werde. Soweit kein völkerrechtlicher Vertrag Anwendung finde, sei einerseits das allgemeine Völkerrecht (Territorialitätsprinzip, Notifikations- und Kooperationspflichten, Prinzip der guten Nachbarschaft) sowie das Umweltvölkerrecht massgeblich. Die daraus entspringenden Vorgaben habe die Vorinstanz korrekt umgesetzt, indem sie sowohl die liechtensteinischen Behörden als auch die nach schweizerischem Recht zu konsultierenden Fachbehörden im vorliegenden Verfahren involvierte. Sodann sei der Einbezug des BAFU nicht nur innerstaatlich vorgeschrieben gewesen, sondern er war auch von liechtensteinischer Seite erwünscht und er entspreche der im Notenaustausch geforderten einvernehmlichen Einigung.

E. 4.1.3

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass sich aus dem erfolgten Notenaustausch eine allgemeine Zuständigkeit von schweizerischen Behörden ableiten lasse, nur weil schweizerisches Recht zur Anwendung gelange. Mit dem Notenaustausch habe das Fürstentum Liechtenstein nur die Aufsicht über die Zivilluftfahrt an das BAZL delegiert und das darin genannte materielle Recht für anwendbar erklärt. Dadurch würden aber keine anderen schweizerischen Behörden zuständig als das BAZL. Letzteres handle zudem nicht für die Schweiz, sondern für das Fürstentum Liechtenstein. Aus diesem Grund habe es bei umweltrechtlichen Fragen die Interessen der Schweiz allenfalls einzig im Rahmen gutnachbarschaftlicher Beziehungen zu prüfen. Ferner sei auch das schweizerische Umweltrecht im Notenaustausch nicht aufgeführt und damit nicht anwendbar. Eine Zuständigkeit des BAFU lasse sich auch nicht dadurch begründen, dass Schweizer Gemeinden durch den Fluglärm betroffen seien.

E. 4.2.1

Die Schweizerische Eidgenossenschaft und das Fürstentum Liechtenstein haben die Zusammenarbeit der schweizerischen und liechtensteinischen Behörden auf dem Gebiet der Zivilluftfahrt im Notenaustausch vom 27. Januar 2003 (nachfolgend: Notenaustausch; SR 0.748.095.15) geregelt. Danach erklärt sich die Regierung des Fürstentums Liechtenstein damit einverstanden, dass die Anwendung der schweizerischen Luftfahrtgesetzgebung im Gebiet des Fürstentums Liechtenstein durch die zuständigen schweizerischen Behörden erfolgt, soweit nicht EWR-Recht gilt und daraus eine verbindliche liechtensteinische

Zuständigkeit erwächst (vgl. Notenaustausch, Ziff. I). In Anlage I des Notenaustauschs werden die mit dem Inkrafttreten der Vereinbarung im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Erlasse aufgeführt. Dazu gehören - bis auf wenige hier nicht massgebliche Normen - beinahe das gesamte Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0), die Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (LFV, SR 748.01) und die Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL, SR 748.131.1). Weiter regelt der Notenaustausch die Rechte und Pflichten, die sich aus der Anwendung der schweizerischen Luftfahrtgesetzgebung im Gebiet des Fürstentums Liechtenstein für die liechtensteinischen und schweizerischen Behörden ergeben. Danach darf in allen Fragen, die das öffentliche Interesse berühren (z.B. die Bewilligung von Privatflugplätzen, Bewilligung von Flugtagen und dergleichen), eine Bewilligung nur erteilt oder verlängert werden, wenn die zuständigen liechtensteinischen Behörden ihre Zustimmung erteilt haben. Die zuständigen Behörden haben sich dabei über das konkrete Vorgehen ins Einvernehmen zu setzen (Notenaustausch, Ziff. II, 2.).

E. 4.2.2

Darüber hinaus erklärte sich das Fürstentum Liechtenstein im Vertrag über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das Schweizerische Zollgebiet vom 29. März 1923 (nachfolgend: Zollvertrag; SR 0.631.112.514) bereit, dass die während der Rechtswirksamkeit des Zollvertrags in Kraft getretenen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung auch im Fürstentum Liechtenstein Anwendung finden, soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt (vgl. Art. 4 Ziff. 2 Zollvertrag). Dazu gehören gemäss der Anlage I des Zollvertrags insbesondere zahlreiche Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01), einzelne Bestimmungen der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) und die Gebührenverordnung BAFU vom 3. Juni 2005 (GebV-BAFU, SR 814.014).

E. 4.3

Aus dem Notenaustausch folgt, dass die schweizerische Luftfahrtgesetzgebung durch die zuständigen schweizerischen Behörden angewendet wird. Gemäss Art. 36c Abs. 3 LFG ist das BAZL für die Genehmigung eines Betriebsreglements verantwortlich. Demnach hat sich die Vorinstanz zu Recht für die Genehmigung des Betriebsreglements als zuständig erachtet. Da sie auf eine wesentliche Änderung des Betriebsreglements schloss, richtete sich das Genehmigungsverfahren nach Art. 36d LFG. Anwendbar sind dabei ohne Weiteres die oben dargelegten materiellen Bestimmungen der Schweizerischen Luftfahrtgesetzgebung (E. 4.2.1).

E. 4.4

Es stellt sich an erster Stelle die Frage, welche Behörden wessen Staates im Genehmigungsverfahren nach den oben dargelegten Bestimmungen der Schweizer Luftfahrtgesetzgebung anzuhören sind.

E. 4.4.1

Die vorliegend anwendbaren Bestimmungen von Art. 36c Abs. 3 und Art. 36d LFG fanden im Zuge des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren Eingang in die Luftfahrtgesetzgebung. Sie sehen für die Genehmigung des Betriebsreglements ein sog. konzentriertes Entscheidungsverfahren vor, in welchem das BAZL als Leitbehörde wirkt. Es bezieht dabei diejenigen Verwaltungsbehörden des Bundes mit ein, deren Aufgabenbereich durch das betreffende

Vorhaben berührt werden und die in diesem Bereich über das erforderliche Fachwissen verfügen (sog. Anhörungsverfahren; Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998 [nachfolgend: Botschaft Koordinationsgesetz], BBl 1998 2591, S. 2596 und 2644). Die betroffenen Fachstellen beurteilen dabei das in Frage stehende Vorhaben und stellen der Leitbehörde einen Antrag betreffend die zu erteilende Bewilligung. Bestehen Differenzen zwischen der Leitbehörde und einer Fachbehörde wird ein sog. Bereinigungsverfahren nach Art. 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) durchgeführt (Art. 36d Abs. 3 LFG).

E. 4.4.2

Dieses Anhörungs- und Bereinigungsverfahren ist untrennbar mit der Anwendung der Luftfahrtgesetzgebung im Zusammenhang mit der Genehmigung von Betriebsreglementen verknüpft und gelangt nicht zuletzt aufgrund der ausdrücklichen Verweisung in Art. 36d Abs. 3 LFG auf das Bereinigungsverfahren auch im vorliegenden Fall zur Anwendung. Im Übrigen ist für die Leitbehörde und ihr Verfahren subsidiär das Verwaltungsverfahrensgesetz massgebend, welches in sämtlichen Bereichen zu beachten ist, in denen gemäss dem Notenaustausch schweizerisches Recht anzuwenden ist (Notenaustausch, Anlage I). Damit richtet sich das (behördeninterne) Genehmigungsverfahren im konkreten Fall nach Schweizer Recht.

E. 4.4.3

Das Anhörungs- und Bereinigungsverfahren sieht vor, dass die Vorinstanz als Leitbehörde sämtliche Behörden miteinbezieht, deren Aufgabenbereiche berührt werden. Dies legt den Schluss nahe, dass der Einbezug von Fachbehörden einzig sachlichen Kriterien folgt. Damit ist für den konkreten Fall aber einzig gesagt, dass aufgrund der strittigen umweltrechtlichen Aspekte Umweltbehörden anzuhören sind, nicht jedoch welche Behörde(n) der beiden in Frage stehenden Länder. Wie es sich damit verhält, kann letztlich aber offen bleiben. Denn aus den verfahrensrechtlichen Bestimmungen folgt einzig, welche Behörden zwingend anzuhören sind (sog. Anhörungspflicht: Thomas Sägesser, in: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Stämpfli Handkommentar, 2007, Art. 62a Rz. 6 f. und 16). Die Verfahrensführung selbst liegt aber nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensgesetzes im pflichtgemässen Ermessen der Leitbehörde (vgl. zur Prozessleitungsbefugnis im VwVG: Bernhard Waldmann/Jürg Bickel, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 30 Rz. 29; Patrick Krauskopf/Katrin Emmenegger/Fabio Babey, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 12 Rz. 27). Sie entscheidet, ob und welche Behörden allenfalls über die gesetzlichen Mindestvorgaben hinaus anzuhören sind. Vorliegend hörte die Vorinstanz sowohl die liechtensteinische als auch die schweizerische Umweltbehörde an. Damit hat sie ohne Weiteres die Vorgaben des Anhörungsverfahrens berücksichtigt, wonach zumindest die Umweltbehörden eines Landes anzuhören waren. Dass sie beide Umweltbehörden miteinbezogen hat, kann ihr deshalb nicht zum Nachteil gereichen. Ein Verfahrensfehler liegt insoweit nicht vor.

E. 4.4.4

Der Beizug der Umweltbehörden beider Länder war im Übrigen aus weiteren Gründen gerechtfertigt.

E. 4.4.4.1

Soweit der Notenaustausch den Beizug bzw. die Zuständigkeit der Fachbehörden nicht abschliessend regelt, gelangt mangels anderweitiger einschlägiger völkerrechtlicher Verträge, wie das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991 (sog. Espoo-Übereinkommen; SR 0.814.06), das allgemeine Völkerrecht (Gewohnheitsrecht und allgemeine Prinzipien) auf den vorliegenden internationalen Sachverhalt zur Anwendung (vgl. Andreas R. Ziegler, Einführung in das Völkerrecht, 3. Aufl. 2015, Rz. 109 f. und 116 f.; Matthias Herdegen, Völkerrecht, 13. Aufl. 2014, § 14 Rz. 1 und 3). Das gewohnheitsrechtliche Umweltvölkerrecht kennt sowohl das sog. Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen als auch das Prinzip der guten Nachbarschaft. Ersteres verwehrt den Staaten, ihr Territorium so zu nutzen bzw. private Tätigkeiten zuzulassen, dass auf dem Gebiet anderer Staaten erhebliche Umweltbeeinträchtigungen entstehen. Zwar sind im Zusammenhang mit diesem Verbot zahlreiche Fragen noch nicht geklärt. Immerhin dürfte aber wohl als anerkannt gelten, dass die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung aus Sicht des betroffenen Staates und gestützt auf dessen Recht zu beurteilen ist. Sind die zu erwartenden Umweltbeeinträchtigungen als erheblich einzustufen, ist der betroffene Staat darüber in Kenntnis zu setzen und dieser zu konsultieren (Urteil des BVGer A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 58.2.1 f; Astrid Epiney, Zur Einführung - Umweltvölkerrecht, in: Juristische Schulung [JuS], 2003, S. 1066 ff.; Kaspar Plüss, Öffentliche Interessen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Flughäfen, 2007, S. 111 f.). Das Prinzip der guten Nachbarschaft besagt ferner, dass die Staaten auf die gegenseitigen Interessen gebührend Rücksicht nehmen. Dies gilt besonders bei der Planung von Anlagen mit grenzüberschreitenden Immissionen. Auch wenn sich aus diesem Prinzip keine konkreten Verhaltenspflichten der Staaten ableiten lassen, sieht es immerhin vor, die betroffene Bevölkerung jenseits der Landesgrenze anzuhören und deren Interessen in die allgemeine Interessenabwägung einfließen zu lassen (Plüss, a.a.O., S. 111). Im einen wie im anderen Fall sollen somit die Interessen der von grenzüberschreitenden Immissionen betroffenen Personen bzw. Staaten nach Möglichkeit berücksichtigt werden, wobei die Erheblichkeit der Einwirkung gestützt auf das Recht des geschädigten Staates beurteilt werden soll. Indem die Vorinstanz im Rahmen des Genehmigungsverfahrens die Umweltbehörden beider Länder anhörte, trug sie somit den beiden Prinzipien des allgemeinen Völkerrechts Rechnung und schuf damit die Basis für eine ganzheitliche Beurteilung der nationalen und grenzüberschreitenden Immissionen des Helikopterflugfelds Balzers.

E. 4.4.4.2

Schliesslich sieht der Luftfahrtsvertrag vor, dass sich die zuständigen Behörden in allen Fragen ins Einvernehmen setzen, die das öffentliche Interesse berühren, wie beispielsweise die Bewilligung von Privatflugplätzen oder von Flugtagen (vgl. Notenaustausch, II Ziff. 2). Dies gilt demnach ebenso für die Genehmigung von Betriebsreglementen. Im konkreten Fall haben sich die Umweltbehörden beider Staaten zu den umweltrechtlichen Fragestellungen geäußert und die Notwendigkeit sowie die Bedeutung der Zusammenarbeit hervorgehoben. Das liechtensteinische Amt für Umwelt (nachfolgend: AFU) hat dabei gegenüber dem BAFU die Anwendbarkeit des sog. Espoo-Übereinkommens, welches die Umweltverträglichkeitsprüfung im Fall von erheblichen grenzüberschreitenden nachteiligen Auswirkungen eines Vorhabens regelt, unter anderem mit dem Argument abgelehnt, dass mit dem BAZL eine Schweizer

Bewilligungsbehörde das Verfahren durchführe und die Schweizer (Umwelt-)Interessen demnach vollumfänglich berücksichtigt würden (vgl. E-Mail des Leiters des Amtes für Umwelt des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Januar 2016). Implizit war damit die Beteiligung des BAFU im Anhörungsverfahren angesprochen, wird dieses doch regelmässig vom BAZL für die Beurteilung von umweltrechtlichen Fragestellungen hinzugezogen. Folglich waren sich die Umweltbehörden nicht nur ihrer beiderseitigen Mitwirkung im Verfahren und deren Bedeutung bewusst, sondern sie haben sich auch im Sinn des Notenaustauschs über die Berücksichtigung von schweizerischen Umweltinteressen ins Einvernehmen gesetzt.

E. 4.4.5

Zusammengefasst hat die Vorinstanz im Genehmigungsverfahren zu Recht sowohl das BAFU als auch das AFU angehört. Eine Verletzung der Staatssouveränität des Fürstentums Liechtenstein liegt nicht vor. Die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin erweisen sich als unbegründet. Ohnehin hätte dem Fürstentum Liechtenstein aufgrund des Luftfahrtvertrags jederzeit ein Vetorecht zugestanden und es hätte der Genehmigung eines mit einem Verfahrensmangel behafteten Betriebsreglements die Zustimmung versagen können (Notenaustausch, II Ziff. 2).

E. 4.5

Es bleibt zu klären, nach welchem Recht die Umweltauswirkungen der Betriebsreglementsänderung zu beurteilen sind. Relevant sind aufgrund der später darzulegenden Vorbringen der Verfahrensbeteiligten (nachfolgend: E. 6) insbesondere die Bestimmungen zum Vorsorgeprinzip.

E. 4.5.1

Mit dem Notenaustausch wurden keine Normen des Schweizer Umweltschutzgesetzes oder der Lärmschutzverordnung auf dem Hoheitsgebiet des Fürstentums Liechtenstein für anwendbar erklärt. Ferner ist aufgrund des Zollvertrags mit Art. 1 Abs. 2 USG insbesondere nur eine Schweizer Bestimmung relevant, die sich zum Vorsorgeprinzip äussert. Damit dürfte grundsätzlich vor allem liechtensteinisches Recht zur Anwendung gelangen.

E. 4.5.2

Im öffentlichen Recht gilt jedoch das sog. Territorialitätsprinzip. Danach gilt das öffentliche Recht nur für Sachverhalte, die sich im räumlichen Herrschaftsbereich des rechtssetzenden Gemeinwesens ereignen. Es ist - mangels anderslautender staatsvertraglicher Bestimmung - immer das Recht jenes Gemeinwesens anwendbar, das auch zuständig ist. Entsprechend findet das schweizerische öffentliche Recht grundsätzlich nur auf Sachverhalte Anwendung, die sich in der Schweiz zutragen. Gemäss dem sog. Auswirkungsprinzip kann es jedoch, unter Umständen selbst ohne diesbezügliche Anordnung, auch auf Sachverhalte Anwendung finden, die sich zwar im Ausland ereignen, aber in einem ausreichenden Mass auf dem Territorium der Schweiz auswirken (vgl. BGE 133 II 331 E. 6.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 310; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 184). Bezogen auf den konkreten Fall bedeutet dies einerseits, dass grundsätzlich das BAFU, soweit es von der Vorinstanz zur Beurteilung der umweltrechtlichen Fragen herangezogen wurde und damit zuständig war, Schweizer Umweltrecht anzuwenden hatte, zumal sich der ausländische Sachverhalt (Lärmimmissionen) auf Schweizer Territorium auswirkt. Dies deckt sich im Übrigen mit

den obigen Ausführungen zum völkerrechtlichen Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, welche nach dem Recht des betroffenen Staats zu beurteilen sind (vgl. oben E. 4.4.4.1). Andererseits folgt aus dem Umkehrschluss, dass das vom BAZL im Genehmigungsverfahren angehörte AFU liechtensteinisches Umweltrecht für die Beurteilung heranzuziehen hatte.

E. 4.5.3

Sodann sind die einschlägigen umweltrechtlichen Normen beider Länder in materieller Hinsicht weitgehend deckungsgleich. Sowohl Art. 11 Abs. 2 USG als auch Art. 14 Abs. 2 des liechtensteinischen Umweltschutzgesetzes vom 29. Mai 2008 (Liechtensteinisches Landesgesetzblatt Nr. 199; gefunden unter: <<https://www.gesetze.li/>>, abgerufen am 17. April 2019) verlangen, dass die Emissionen im Rahmen der Vorsorge unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung soweit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Diese Bestimmung wird sodann je auf Verordnungsstufe konkretisiert. Die massgeblichen Normen beider Länder halten - soweit vorliegend von Interesse - gleichermassen fest, dass bei Änderung einer bestehenden ortsfesten Anlage die Lärmemissionen der neuen oder geänderten Anlageteile soweit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 8 Abs. 1 LSV und Art. 9 Abs. 1 der liechtensteinischen Lärmschutzverordnung vom 14. Oktober 2008 [Liechtensteinisches Landesblatt Nr. 253; gefunden unter: <<https://www.gesetze.li/>>, abgerufen am 17. April 2019). Demnach führt die Beurteilung des konkreten Falls - unbesehen des anwendbaren Rechts - materiell stets zum selben Ergebnis. Im Folgenden wird jedoch einzig Bezug auf die Schweizer Normen genommen, ohne dass damit bezüglich deren alleinigen Anwendbarkeit etwas gesagt wäre.

E. 4.6

Insgesamt ist nach dem Gesagten weder zu beanstanden, dass die Vorinstanz das BAFU im Genehmigungsverfahren angehört hat noch, dass dieses den Sachverhalt (lärm-mässige Auswirkungen auf das Schweizer Territorium) nach Schweizer Umweltrecht (und unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung) beurteilt hat. Die Vorinstanz durfte und musste somit die Beurteilung des BAFU im Verfahren berücksichtigen. Darauf ist auch im Folgenden abzustellen.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe fälschlicherweise die beantragte Präzisierung des Betriebsreglements (Betriebszeiten von Montag bis Freitag frühestens ab 6:00 Uhr bis spätestens 22:00 Uhr) als Ausweitung der Betriebszeiten interpretiert, da sie davon ausgegangen sei, vormals hätten Betriebszeiten von frühestens 8:00 Uhr bis spätestens 20:00 Uhr gegolten. Die von der Vorinstanz genehmigten Betriebszeiten würden im Vergleich zur heutigen Regelung eine markante Verschlechterung darstellen. Die Vorinstanz habe sich über den klaren Wortlaut im bisherigen Betriebsreglement hinweggesetzt, welcher unter anderem Nachtflüge nach 20:00 Uhr untersage nicht jedoch nach dieser Uhrzeit stattfindende Tagflüge. Zudem habe sie weder den Sachverhalt korrekt festgestellt noch die jahrelange Praxis auf dem Heliport Balzers berücksichtigt. Der von ihr erbrachte Nachweis zu den Flugbewegungen hätte zwingend zum Schluss führen müssen, dass die Flugfeldhalterin die Betriebszeiten im von ihr geltend gemachten Sinn auslegte und in der Vergangenheit auch nutzte. Bei Lichte betrachtet würden die von ihr beantragten Zeiten nicht über die bisherigen Zeiten

hinausgehen, sondern würden sogar eine freiwillige Einschränkung darstellen, da im Winterhalbjahr keine Nachtflüge bis 20:00 Uhr und im Hochsommer keine Flüge vor 6:00 Uhr bzw. nach 22:00 Uhr mehr möglich wären. Schliesslich lasse sich aus den im Luftfahrthandbuch für Piloten (AIP; Visual Flight Rules Manual [VFR Manual]) publizierten Betriebszeiten nichts zur Auslegung des Betriebsreglements ableiten. Einerseits liessen sich darin gegenüber dem Betriebsreglement restriktivere Zeiten publizieren. Andererseits sei der Eintrag im AIP im konkreten Fall identisch mit dem Betriebsreglement. Im Übrigen sei das VFR Manual für ansässige Helikopterpiloten unbeachtlich; es gelte nur für die externen Piloten.

E. 5.2

Die Vorinstanz hält daran fest, dass die von der Beschwerdeführerin beantragten Betriebszeiten von 6:00 Uhr bis 22:00 Uhr (Montag - Sonntag) eine erhebliche Ausdehnung des Flugbetriebs darstellen, was den Vorgaben des SIL-Objektblattes und dem Vorsorgeprinzip widerspreche. Die Beschwerdeführerin habe zunächst im Betriebsreglementsentwurf vom 18. März 2016 ebenfalls kürzere Betriebszeiten beantragt und erst nachträglich anlässlich des 2. Koordinationsgesprächs vom 20. Mai 2016 (im Rahmen des SIL-Koordinationsverfahrens) ihre neue Interpretation mit ausgedehnten Betriebszeiten eingebracht. Das BAFU habe daraufhin auf die Diskrepanz zum geltenden Betriebsreglement hingewiesen und seine unterschiedliche Auffassung im Koordinationsprozess dargelegt. Gestützt auf diesen Koordinationsprozess sei dann das behördenverbindliche SIL-Objektblatt erstellt worden. Dieses sehe vor, dass "der Flugbetrieb im bisherigen Rahmen weitergeführt" werden soll und die Betriebszeiten im neuen Betriebsreglement klar und unmissverständlich formuliert werden sollen. Zudem verlange es, dass die Flugplatzhalterin zur Reduktion der Umweltbelastung die betrieblich möglichen Vorkehrungen im Sinne des Vorsorgeprinzips treffe und über die Einhaltung der Vorschriften wache. Das aktuell gültige Betriebsreglement erlaube Flüge von frühestens 8:00 Uhr bis spätestens 20:00 Uhr (Montag - Sonntag). Dies sei auch so im AIP (VFR Manual) publiziert worden und habe mit dem ursprünglich eingereichten Betriebsreglementsentwurf übereingestimmt. Ausgehend davon habe sie nun mit dem genehmigten Betriebsreglement eine massvolle Ausdehnung der Betriebszeiten am Abend um eine halbe Stunde zugestanden. Die von der Beschwerdeführerin eingereichten Nachweise hätten gezeigt, dass in den vergangenen Jahren nach 20:30 Uhr praktisch kein Flugbetrieb mehr stattgefunden habe. Sie habe damit den Beweis eines jahrelang gelebten Flugbetriebs nach 20:30 Uhr nicht erbracht, weshalb keine Ausdehnung bis 22:00 Uhr habe bewilligt werden können. Ferner hätten die Nachweise der Beschwerdeführerin ergeben, dass jeweils morgens ab 6:30 Uhr ein regelmässiger, langjähriger Flugbetrieb stattgefunden habe. Davor seien jeweils nur vereinzelte Flugbewegungen verzeichnet worden. Aus diesem Grund habe sie die frühesten zulässigen Flüge von Montag bis Freitag auf 6:30 Uhr festgelegt.

E. 5.3

Das BAFU verweist ebenfalls auf die unterschiedliche Auslegung des Betriebsreglements. Die involvierten Bundesbehörden hätten die bisherige Bestimmung dahingehend interpretiert, dass Nachtflüge ganzjährig zwischen 20:00 Uhr bis 08:00 Uhr untersagt seien und die Betriebszeiten im Winter aufgrund des verfügbaren Tageslichts noch weiter eingeschränkt würden. Diese Auslegung spiegle sich auch im VFR Manual. Das VFR Manual sei für Piloten verbindlich und werde jeweils vom BAZL vor seiner Publikation auf

die Übereinstimmung mit dem Betriebsreglement geprüft. Vor diesem Hintergrund würden die neu verfügbaren Betriebszeiten eine Ausdehnung des Flugbetriebs und damit der Lärmemissionen darstellen.

E. 5.4.1

Das bisher gültige Betriebsreglement vom 3. April 2001 (genehmigt am 22. Mai 2001) regelt die Betriebszeiten wie folgt: "[...] 4. Benützungsbegrenzung für Helikopter: Nachtflüge zwischen 20:00 - 08:00 Uhr, bzw. Ende bürgerlicher Abend- und Morgendämmerung, sind untersagt; ausgenommen sind Krankentransporte, Rettungsflüge oder andere Katastrophenfälle. [...]"

E. 5.4.2

Die Vorinstanz erachtet diese Bestimmung als missverständlich. Nach ihrer Auffassung ist die Bestimmung im bisherigen Betriebsreglement so zu verstehen: Flüge sind frühestens von 08:00 Uhr bis spätestens um 20:00 Uhr (Montag bis Sonntag) erlaubt.

E. 5.4.3

Das bisherige Betriebsreglement normiert die Betriebszeiten negativ, indem es nur die Zeiträume definiert, in denen der Flugbetrieb untersagt ist (Benützungsbegrenzung). Verboten sind die sog. Nachtflüge. Diesem Terminus kommt im bisherigen Betriebsreglement entscheidende Bedeutung zu. In der Luftfahrt sind die Tag- und Nachtgrenzen, welche über das Vorliegen eines Tag- oder Nachtfluges entscheiden, im AIP objektiv festgelegt (Art. 23 Abs. 6 der Verordnung des UVEK über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge vom 20. Mai 2015 [VRV-L, SR 748.121.11]). Nach dem im AIP publizierten VFR Manual erfolgt ein Nachtflug zwischen dem Ende der bürgerlichen Abenddämmerung und dem Beginn der bürgerlichen Morgendämmerung; diese Dämmerungsphasen sind für jeden Tag des Jahres für die gesamte Schweiz exakt definiert (vgl. AIP - VFR Manual Switzerland, VFR RAC 4-4-1, Ziff. 1, gefunden unter: <[https:// www.skybriefing.com/](https://www.skybriefing.com/)> > Publications > eVFR Manual [Gen], abgerufen am 8. Mai 2019). So beginnt beispielsweise am 8. Mai 2019 der Tag um 6:25 Uhr und endet um 20:09 Uhr. Ein Nachtflug liegt demnach ausserhalb dieser Zeitspanne vor, d.h. vor 6:25 Uhr und nach 20:09 Uhr. Daraus folgt, dass einerseits der Begriff «Nachtflug» definiert ist und entgegen der Auslegung der Vorinstanz nicht ohne triftigen Grund mit dem Begriff «Flüge» gleichgesetzt werden kann. Andererseits überschneidet sich nach dem Gesagten der Wortlaut der Benützungsbegrenzung teilweise. Da per Definition ein Nachtflug nur zwischen den Dämmerungsphasen stattfinden kann, bräuchten diese nicht noch zusätzlich durch eine Zeitangabe («zwischen 20:00 - 08:00 Uhr») bezeichnet zu werden. Auch diese Überlegung führt zum Ergebnis, dass die Bestimmung im bisherigen Betriebsreglement nicht als Einschränkung verstanden werden kann. Im Gegenteil, die gewählte Formulierung ("Nachtflüge zwischen 20:00 Uhr - 08:00 Uhr") macht vor diesem Hintergrund einzig dann Sinn, wenn damit gewisse Nachtflüge nicht anhand der Dämmerungsphasen bestimmt werden sollen, sondern zusätzlich anhand der festgelegten Zeiten. Das bedeutet, dass Nachtflüge, die nach Ende der Abenddämmerung aber vor 20:00 Uhr und nach 8:00 Uhr aber vor dem Beginn der Morgendämmerung (im Winterhalbjahr) erfolgen, noch zulässig sind. Überdies ist das bisherige Betriebsreglement ungenau abgefasst, da es von einem Nachtflug bis zum Ende der Morgendämmerung ausgeht, anstatt auf den Beginn der Morgendämmerung abzustellen.

E. 5.4.4

Die zulässigen Betriebszeiten lassen sich nun im Umkehrschluss bestimmen. Solange kein Nachtflug im soeben definierten Sinn vorliegt und die Flugbewegung die allgemeinen Vorgaben der Nachtflugordnung einhält, ist sie nach dem bisherigen Betriebsreglement zulässig. Die Nachtflugordnung verbietet Starts und Landungen gewerbsmässiger Flüge bei einem Flugfeld, wie dem vorliegenden, zwischen 22 und 6 Uhr (Art. 39b Abs. 2 VIL). Positiv ausgedrückt sind die Flüge auf dem Helikopterflugfeld Balzers grundsätzlich ab Beginn der Morgendämmerung, frühestens jedoch ab 6:00 Uhr bis zum Ende der Abenddämmerung bzw. spätestens 22:00 Uhr möglich. Zudem sind Nachtflüge vor 20:00 Uhr und nach 8:00 Uhr zulässig.

E. 5.4.5

Die Vorinstanz und das BAFU bringen vor, dass das VFR Manual von kürzeren Betriebszeiten ausgehe. Dieses enthalte die Vorgaben "HJ MAX 0800 - 2000 LT" (Bedeutung: "Sonnenaufgang bis Sonnenuntergang, maximal von 8 Uhr - 20 Uhr Ortszeit") und "Nachtflüge zwischen 2000 und 0800 LT sind untersagt. [...]" (Bedeutung: "Nachtflüge zwischen 20 Uhr und 8 Uhr Ortszeit sind untersagt"). Die Vorinstanz kann daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Das aktuelle AIP vom 25. April 2019 enthält diese Vorgaben zu den Betriebszeiten und den Nachtflügen nicht mehr. Zudem kann nicht von den Anmerkungen im AIP auf das Betriebsreglement geschlossen werden. Es verhält sich gerade anders herum. Das Betriebsreglement enthält die von der Vorinstanz genehmigten Betriebszeiten. Es stellt damit den (maximalen) Rahmen für das Betriebsregime dar. Im AIP können hingegen auch davon abweichende, engere Betriebszeiten definiert werden (vgl. Urteil des BVGer A-6524/2015 vom 14. November 2016 E. 4.3.2-4.3.4). Es handelt sich bei den vormaligen Anmerkungen im AIP somit höchstens um ein Indiz für die tatsächliche Nutzung des Heliports. Inwiefern sich daraus überhaupt Schlüsse für die Auslegung des Betriebsreglements ziehen lassen, ist unklar, da die Beschwerdeführerin geltend macht, das AIP sei ohnehin nur für auswärtige, nicht in Balzers stationierte Piloten massgebend. Wie es sich damit verhält, kann aber offen bleiben, da nachfolgend für die Auslegung auf die effektiven Flugbewegungen abgestellt wird (E. 5.4.6).

E. 5.4.6

Nach den Erhebungen der Vorinstanz für die Jahre 2008 bis 2015 kann als erstellt gelten, dass morgens zwischen 6:30 und 7:00 Uhr ein regelmässiger, langjähriger Flugbetrieb stattgefunden hat. In der Zeit von 6:00 - 6:30 Uhr sind vereinzelte Flüge dokumentiert und der Flugbetrieb abends nach 20:30 Uhr war die Ausnahme. Der nachgewiesene Flugbetrieb erfolgte damit klar ausserhalb den von der Vorinstanz auf dem Wege der Auslegung ermittelten, bisherigen Betriebszeiten ("frühestens von 08:00 Uhr bis spätestens 20:00 Uhr [Montag bis Sonntag]"). Dies lässt den Schluss zu, dass die von ihr vertretene Auffassung zu den Betriebszeiten zu eng ist und nicht zutreffen kann. Die gelebte Praxis stützt vielmehr die obige Auslegung, wonach der Flugbetrieb grundsätzlich ab Beginn der Morgendämmerung, frühestens jedoch ab 6:00 Uhr bis zum Ende der Abenddämmerung bzw. spätestens 22:00 Uhr zulässig ist (vgl. E. 5.4.4).

E. 5.4.7

Im Übrigen lässt sich die Auffassung der Vorinstanz zu den bisherigen Betriebszeiten des Helikopterflugfeldes Balzers nicht durch einen Vergleich mit anderen Heliports in der Schweiz stützen. Auch wenn beispielsweise das alte Betriebsreglement des Heliports Gampel ähnlich lautete wie das strittige Betriebsreglement, können unter Berufung auf die

Rechtsgleichheit nicht kurzerhand identische Betriebszeiten vorgesehen werden. Die Betriebszeiten sind im Einzelfall auszulegen und anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls festzusetzen.

E. 5.4.8

Schliesslich ist auch nicht von Belang, ob die Beschwerdeführerin in dem zur Vorprüfung eingereichten Betriebsreglementsentwurf vom 18. März 2016 zunächst kürzere Betriebszeiten ("Täglich ab 08:00 Uhr Lokalzeit bis zum Ende der bürgerlichen Abenddämmerung, maximal jedoch bis 20:00 Uhr Lokalzeit") vorsah. Abzustellen ist einzig auf den im Genehmigungsverfahren eingereichten Betriebsreglementsentwurf vom 2. September 2016 samt allfälliger nachträglicher Anpassungen.

E. 5.5

Die Beschwerdeführerin nahm letztmals am 17. Mai 2017 Anpassungen am Reglementsentwurf vor. Sie beantragte, die Betriebszeiten seien - soweit vorliegend von Interesse - wie folgt unmissverständlich festzulegen: "Täglich von Beginn der bürgerlichen Morgendämmerung, frühestens jedoch 06:00 Uhr (Lokalzeit), bis zum Ende der bürgerlichen Abenddämmerung, spätestens jedoch bis 22:00 Uhr (Lokalzeit). [...]" Damit beabsichtigte die Beschwerdeführerin - wie sie zu Recht anmerkt - gerade keine Ausdehnung der bisherigen Betriebszeiten. Im Gegenteil, da sie die Ergänzung, wonach Nachtflüge zwischen 20:00 Uhr bis 8:00 Uhr untersagt sind, fallen liess, hat sie für das Winterhalbjahr eine Einschränkung der Betriebszeiten vorgenommen.

E. 6

Die Vorinstanz beurteilte sodann das neue Betriebsreglement und insbesondere die präzisierten, neuen Betriebszeiten nach dem Vorsorgeprinzip.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin bestreitet die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, da einerseits keine Ausweitung des Flugbetriebs erfolge. Andererseits sei der Grundsatz der vorsorglichen Emissionsbegrenzung nicht so zu verstehen, dass jeder Lärm völlig untersagt werden müsste. Es gebe keinen Anspruch auf absolute Ruhe; auch nicht zwischen 20:30 Uhr und 22:00 Uhr. Da die maximale Anzahl Bewegungen auf dem Helikopterflugfeld Balzers festgelegt sei und bereits bisher ein Flugbetrieb zwischen 20:30 Uhr und 22:00 Uhr stattgefunden habe, komme es nicht zu einer wahrnehmbaren Zunahme an Immissionen. Es bestehe somit kein öffentliches Interesse, Emissionsbegrenzungen anzuordnen, selbst wenn diese ohne grossen Aufwand umsetzbar wären. Im Übrigen hätten weder das Fürstentum Liechtenstein noch die umliegenden Gemeinden eine engere Fassung der Betriebszeiten verlangt.

E. 6.2

Nach der Auffassung des BAFU ist das Vorsorgeprinzip selbst für den Fall anwendbar, dass die Betriebszeiten nicht ausgedehnt, sondern lediglich präzisiert werden. Eine Einschränkung der zulässigen An- und Abflüge im SIL-Objektblatt genüge nicht und stehe vorsorglichen Massnahmen in keiner Weise entgegen. Daran ändere auch nichts, dass die Belastungsgrenzwerte eingehalten seien, da mehrere Dörfer (vor allem Trübbach und Sargans) vom Fluglärm betroffen seien. Das Vorsorgeprinzip gelange unabhängig der bestehenden Umweltbelastung auch bei einer unwesentlichen Änderung einer ortsfesten Anlage zur Anwendung.

E. 6.3

Für die Vorinstanz ist irrelevant, ob die umliegenden Gemeinden oder das Fürstentum Liechtenstein kürzere Betriebszeiten verlangt hätten. Das Vorsorgeprinzip sei von Amtes wegen zu berücksichtigen. Es greife selbst dort, wo ein Projekt zu einer Erhöhung der Immissionen im nicht wahrnehmbaren Bereiche führe.

E. 6.4.1

Beim Helikopterflugfeld Balzers handelt es sich um eine bestehende ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 LSV. Nach Art. 11 Abs. 1 USG sind die Emissionen ortsfester Anlagen in erster Linie durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen. Wird eine bestehende ortsfeste Anlage geändert, so sind die Lärmemissionen der betreffenden Anlageteile unbeschadet der bestehenden Umweltbelastung im Sinn der Vorsorge soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (sog. Massnahmen der ersten Stufe; Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 8 Abs. 1 LSV). Gestützt auf das Vorsorgeprinzip können allfällige Anordnungen jedoch nur hinsichtlich der neuen oder geänderten Anlageteile verlangt werden (Urteil des BGer 1C_751/2013 vom 4. April 2014 E. 2.6).

E. 6.4.2

Demnach hängt die Anwendung des Vorsorgeprinzips und der Umfang allfälliger daraus abgeleiteter emissionsbegrenzender Massnahmen zunächst davon ab, ob eine geänderte Anlage vorliegt und welche Anlageteile geändert wurden. Im konkreten Fall erfolgt mit den beantragten Betriebszeiten in zeitlicher Hinsicht keine Ausdehnung des lärmverursachenden Flugbetriebs. Das neue Betriebsreglement trägt den Vorgaben des SIL-Objektblattes Rechnung, wonach die Betriebszeiten zwar klar und unmissverständlich zu formulieren sind, im Übrigen aber der Flugbetrieb im bisherigen Rahmen weitergeführt werden soll. Eine Änderung des Betriebs der Anlage liegt insoweit nicht vor. Zugleich sollen aber die Flugbewegungen von heute rund 2'300 pro Jahr in Zukunft auf rund 3'500 pro Jahr (SIL-Potential) deutlich gesteigert werden. Diese zusätzlichen Flugbewegungen stehen mit den Betriebszeiten in einem Zusammenhang, da sie innerhalb der vom Betriebsreglement definierten Zeiten zu erfolgen haben. Die beiden Bereiche können somit nicht losgelöst beurteilt werden. Es rechtfertigt sich - im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtungsweise - den Flugfeldbetrieb insgesamt und damit auch die formell unveränderten Betriebsbereiche (Betriebszeiten) zu überprüfen (vgl. A-3339/2015 E. 7.3.3.1 f.). Dies entspricht auch den Vorgaben des SIL-Objektblatts, wonach der Flugplatzhalter die betrieblich möglichen Vorkehrungen im Sinn des Vorsorgeprinzips zu ergreifen und über die Einhaltung der Vorschriften zu wachen hat. Mithin ist das zu genehmigende Betriebsreglement insgesamt dem Vorsorgeprinzip unterworfen und ohne Weiteres einer Überprüfung zugänglich.

E. 6.4.3

Sodann spielt die bestehende Umweltbelastung bzw. die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte hier keine Rolle. Vorsorgliche emissionsbegrenzende Massnahmen sind unabhängig allfälliger Anträge von betroffenen Personen grundsätzlich von Amtes wegen zu prüfen. Dies gilt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung selbst dann, wenn ein Projekt zu einer Erhöhung der Immissionen im nicht wahrnehmbaren Bereich führt (Urteil des BGer 1C_506/2014 vom 14. Oktober 2015, E. 7.3, nicht publiziert in BGE 141 II 483). Davon ausgenommen ist allenfalls der sog. Bagatellbereich, in welchem die

Emissionen derart geringfügig ausfallen, dass sich besondere Massnahmen der Vorsorge in der Regel nicht rechtfertigen, da sie unverhältnismässig erscheinen (BGE 133 II 169 E. 3.2; Urteil des BGer 1C_216/2010 vom 28. September 2010 E. 5). Dass Bagattemissionen vorliegen würden, wird jedoch weder geltend gemacht noch ist solches aufgrund des Umweltberichts ersichtlich.

E. 6.5

Insgesamt vermögen die Einwände der Beschwerdeführerin nicht zu überzeugen. Das Betriebsreglement und insbesondere die präzisierten, neuen Betriebszeiten sind nach dem Vorsorgeprinzip zu beurteilen. Das Vorgehen der Vorinstanz ist insoweit nicht zu beanstanden. Zudem stehen weder die Plafonierung der Flugbewegungen auf 3'500 pro Jahr noch die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Einschränkung der Betriebszeiten im Winter einer weitergehenden Prüfung und allfälligen Anordnung vorsorglicher Emissionsbegrenzungen von vornherein entgegen.

E. 7.1

Die Beschwerdeführerin beantragte mit den neu gefassten Betriebszeiten keine Ausdehnung des Flugbetriebs, sondern grundsätzlich dessen Weiterführung im bisherigen zeitlichen Rahmen. Für das Winterhalbjahr sah sie gar eine Einschränkung vor (vgl. oben E. 5.5).

E. 7.2

Gestützt auf das Vorsorgeprinzip schränkte die Vorinstanz die beantragten Betriebszeiten zusätzlich ein. Sie genehmigte - soweit vorliegend von Interesse - folgende Änderungen gegenüber dem eingereichten Betriebsreglementsentwurf: "Betriebszeiten Ziffer 2.1: -Montag bis Freitag: Vom Beginn der bürgerlichen Morgendämmerung, frühestens jedoch ab 06.30 Uhr (Lokalzeit), bis zum Ende der bürgerlichen Abenddämmerung, spätestens jedoch bis 20.30 Uhr (Lokalzeit); -Samstag, Sonntag und allgemeine Feiertage: Ab 08.00 Uhr (Lokalzeit) bis zum Ende der bürgerlichen Abenddämmerung, spätestens jedoch bis 20.00 Uhr (Lokalzeit); [...]" Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Vorinstanz gestützt auf das Vorsorgeprinzip weitergehende Einschränkungen der Betriebszeiten anordnen durfte. Die Ausgangslage ist damit eine grundsätzlich andere als die in der angefochtenen Verfügung angenommene. Dort hatte die Vorinstanz zu beurteilen, ob eine Ausdehnung der Betriebszeiten in den sensiblen Randstunden (morgens und abends) um je zwei Stunden zulässig gewesen ist.

E. 7.3

Das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip verlangt, dass die Emissionen mindestens so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich zumutbar sowie verhältnismässig ist (Art. 8 Abs. 1 LSV; Urteil 1C_506/2014 E. 7.3).

E. 7.4

Vorliegend steht ausser Frage, dass die Emissionen aus dem Flugbetrieb technisch und betrieblich durch die Einschränkung der Betriebszeiten im Betriebsreglement begrenzt werden können (vgl. BGE 125 II 643 E. 15b; Alexander Zürcher, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, 1995, S. 310 ff.). Dieser Punkt ist denn auch zwischen den Parteien unbestritten geblieben.

E. 7.5.1

Die Beschwerdeführerin bringt hingegen vor, dass die von der Vorinstanz angeordneten eingeschränkten Betriebszeiten wirtschaftlich nicht zumutbar seien. Sie legt dar, dass sie aus verschiedenen Gründen auf die bisherigen Betriebszeiten in den morgendlichen und abendlichen Randstunden angewiesen sei. Einerseits sei die thermikfreie Zeit in den frühen Morgen- oder Abendstunden wichtig für den Transport von schweren Lasten, wie Baustämmen (sog. Logging). Denn je höher die Lufttemperatur, umso höher sei der Treibstoffverbrauch. Andererseits hänge dies mit betrieblichen Gründen zusammen. So hätten Flüge für den Bevölkerungsschutz (z.B. Lawinensprengflüge) im Winterhalbjahr kurz nach dem Morgengrauen, spätestens um 8:00 Uhr zu erfolgen. Baustellenflüge für Seilbahnen würden morgens spätestens bis 9:00 Uhr und abends ab 17:00 Uhr durchgeführt. Überwachungs- und Kontrollflüge von Hochspannungsleitungen würden möglichst in der thermikschwachen und damit turbulenzfreien Zeit, frühmorgens, ausgeführt. Aus den genannten Gründen seien die Zeiten von 6:00 Uhr bis 9:00 Uhr und von 17:00 Uhr bis 22:00 Uhr von übergeordneter Bedeutung. In rund 80% aller meteorologisch möglichen Flugtage finde der Arbeitsbeginn aus den genannten Gründen nicht später als 7:00 Uhr statt. Sodann seien die Abendflüge zentral, damit die Helikopter nach einem arbeitsintensiven Tag zurück zum Heliport fliegen und dort über Nacht gewartet werden können, damit sie am nächsten Tag wieder zur Verfügung stünden. Die Vorinstanz habe diese wirtschaftlichen Aspekte weder hinreichend abgeklärt noch sich damit auseinandergesetzt. Insbesondere würden die eingereichten Logbücher nur belegen, dass Flüge in den Randstunden stattgefunden hätten. Es sei jedoch unzulässig, wenn die Vorinstanz aus der Anzahl der Flugbewegungen auf deren Notwendigkeit schliesse.

E. 7.5.2

Die Vorinstanz legt dar, dass die Beschwerdeführerin den Nachweis für einen regelmässigen, langjährigen Flugbetrieb in den Randzeiten nicht erbracht habe. In den vergangenen Jahren hätten in der Zeit zwischen 6:00 Uhr bis 6:30 Uhr lediglich vereinzelte Flüge und nach 20:30 Uhr praktisch kein Flugbetrieb stattgefunden. Dennoch hätten diese Betriebszeiten bei rund 2'000 Flugbewegungen pro Jahr genügt, um wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Deshalb sei nicht einzusehen, inwiefern die nun festgelegten Betriebszeiten von 6:30 Uhr bis 20:30 Uhr bei einer voraussichtlichen Zunahme der Flugbewegungen auf rund 3'500 pro Jahr eine wirtschaftliche Einschränkung mit sich bringen sollten. Zudem bringe die Beschwerdeführerin selbst vor, dass in ca. 80% der Flugtage der Arbeitsbeginn auf den Baustellen nicht später als 7:00 Uhr sei. Um in diesen Fällen das Arbeitsmaterial pünktlich auf der Baustelle abliefern zu können, genüge aber ein Flugbetrieb ab 6:30 Uhr (montags bis freitags). Mithin lasse sich keine weitergehende Ausdehnung der Betriebszeiten rechtfertigen.

E. 7.5.3

Die Vorinstanz geht zu Unrecht davon aus, dass die Beschwerdeführerin ihre Betriebszeiten ausdehnen wollte. Vielmehr verfügt die Vorinstanz eine Einschränkung der Betriebszeiten. Vor diesem Hintergrund hätte sie den von der Beschwerdeführerin behaupteten Flugbetrieb und die Zwecke der verschiedenen Flüge in den Randstunden (Geschäftsmodelle der ansässigen Helikopterbetriebe) näher abklären müssen. Aus den eingereichten Logbüchern ergibt sich einzig, wie oft und wann frühmorgens und spätabends geflogen wurde. Dies belegt zwar die Nachfrage nach Flügen in den Randzeiten bzw. ob ein Flugbetrieb stattfand. Zur wirtschaftlichen Bedeutung dieser Flüge ist aber allein aufgrund der Anzahl der Flugbewegungen noch nichts gesagt. Hierzu müssen zugleich die finanziellen Aspekte

dieser Flüge abgeklärt werden. Die Vorinstanz konnte die Zumutbarkeit einer Einschränkung der Betriebszeiten in den Randstunden somit nicht abschliessend beurteilen. Sodann überzeugt die Überlegung nicht, wonach für die Belieferung von Baustellen ein Betrieb ab 6:30 Uhr (montags bis freitags) genüge. Anerkennt die Vorinstanz, dass an 80% der Flugtage die Arbeit auf den Baustellen nicht später als 7:00 Uhr beginnt, lässt sich daraus nicht unmittelbar auf den Betriebsbeginn des Heliports schliessen. Denn der Betriebsbeginn hängt in diesem Fall zusätzlich von der Entfernung zwischen Baustelle und Heliport sowie von der Schwierigkeit des Transports ab. Im Übrigen lassen der bisherige wirtschaftliche Erfolg der Beschwerdeführerin und die voraussichtliche Steigerung der Flugbewegungen auf 3'500 pro Jahr nicht ohne Weiteres den Schluss zu, die Einschränkung der Betriebszeiten in den Randstunden sei wirtschaftlich zumutbar. Zusammengefasst hat die Vorinstanz den Sachverhalt bezüglich der Flüge in den Randstunden nicht hinreichend abgeklärt.

E. 7.6

Sodann haben etwaige vorsorgliche Emissionsbegrenzungen verhältnismässig zu sein. Eine Massnahme gilt nur dann als zumutbar, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff wahrt. Verlangt wird eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Massnahme und dem durch ihre Wirkungen beeinträchtigen privaten Interesse des Betroffenen (zum Verhältnismässigkeitsprinzip: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 555 ff.; vgl. zum Verhältnismässigkeitsprinzip bei vorsorglichen Emissionsbegrenzungen: BGE 124 II 517 E. 4a und 5a; Urteil des BVGer A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 21.7.2; Ursula Marti, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, 2011, S. 176 f.; Zürcher, a.a.O., S. 251 ff. und S. 259).

E. 7.6.1

Im konkreten Fall bestehen auf der einen Seite verschiedene Interessen, die eine Einschränkung der Flugbetriebszeiten nahelegen. So sind die öffentlichen Interessen am Umweltschutz und das allgemeine Ruhebedürfnis der Bevölkerung (montags bis freitags sowie an den Wochenenden und Feiertagen) zu berücksichtigen. Zudem weist das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St. Gallen in seiner Stellungnahme vom 28. Oktober 2016 auf den überregionalen Wildtierkorridor "SG6 Schollberg-Fläscherberg" hin, dessen Potenzial durch eine Einschränkung des Flugbetriebs in der Dämmerungs- und Nachtzeit erhalten und gefördert werden könne. Auf der anderen Seite stehen wirtschaftliche und betriebliche Interesse der Beschwerdeführerin einer Einschränkung der Betriebszeiten entgegen, da die Flüge in den Randstunden gerade in den betrieblich wichtigen Sommermonaten entscheidend seien. Zudem ist das öffentliche Interesse des Fürstentums Liechtenstein zu berücksichtigen, da der Heliport Balzers als einziges Flugfeld die Luftverkehrsanbindung des Landes sicherstellt und vereinzelt auch Staatsflügen dient (vgl. Vereinbarung vom 16. Februar 2017).

E. 7.6.2

Die genannten Interessen wurden weder ausdrücklich identifiziert noch einander gegenübergestellt und abgewogen. Damit fehlt es an einer eigentlichen Interessenabwägung, welche die Grundlage für die Beurteilung der Zumutbarkeit vorsorglicher Emissionsbegrenzungen bilden würde.

E. 7.6.3

Die Interessenabwägung ist sodann aus einem weiteren Grund unvollständig. Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung nicht über die Einsprache von X. _____ entschieden. Der Einsprecher wehrte sich gegen die geplanten Änderungen am Betriebsreglement und gegen den Fluglärm vor allem aufgrund der zusätzlichen Flugbewegungen. Er befürchtete negative Auswirkungen für seinen Landwirtschaftsbetrieb (Pferdeponen) und die Lebens- und Wohnqualität. Soweit ersichtlich wurde die Einsprache auch nicht während des laufenden erstinstanzlichen Verfahrens zurückgezogen. Damit leidet die Verfügung insoweit an einem Mangel. Sollte auf die Einsprache einzutreten sein, wären insbesondere auch die privaten Interessen des Einsprechers (wirtschaftliche Interessen, Ruhebedürfnis) im Rahmen der obigen Interessenabwägungen zu berücksichtigen.

E. 7.7

Zusammengefasst hat die Vorinstanz weder den Sachverhalt zur wirtschaftlichen Zumutbarkeit vollständig abgeklärt noch eine Interessenabwägung betreffend die Einschränkung der Flugbetriebszeiten vorgenommen. Es ist nicht am Bundesverwaltungsgericht die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen zu tätigen und sich erstmals im Instanzenzug zu den beiden Voraussetzungen vorsorglicher Emissionsbegrenzungen zu äussern (vgl. Stephan Wullschleger, Die Rolle der Verwaltungsgerichte bei umweltrechtlichen Interessenabwägungen, in: URP 2018, S. 131 ff., S. 132 f.). Demnach ist die angefochtene Verfügung (Dispositiv-Ziffn. 3-5) teilweise aufzuheben und die Sache zur weiteren Abklärung und erneuter Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 8.1

Ferner verlangt die Beschwerdeführerin mit Beschwerde vom 14. September 2017 die Kostenverfügung der Vorinstanz vom 9. August 2017 sei betreffend die Gebühren des BAFU in der Höhe von Fr. 2'000.- aufzuheben; eventuell sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen (Verfahren A-5229/2017). Zur Begründung macht sie geltend, dass die Vorinstanz zu Unrecht das BAFU in das Genehmigungsverfahren miteinbezogen habe. Das BAFU sei weder zuständig gewesen noch habe es die Gebührenhöhe begründet.

E. 8.2

Die Vorinstanz macht geltend, dass das BAFU zu Recht in das Entscheidungsverfahren miteinbezogen worden sei. Zudem sei die Höhe der Gebührenforderung nicht zu beanstanden. Insgesamt habe das BAFU einen umfangreichen Umweltbericht geprüft, vertiefte Abklärungen vorgenommen und eine Stellungnahme ausgearbeitet. Entsprechend erscheine die Gebühr von Fr. 2'000.- (Arbeitsaufwand von rund 12.5 Stunden à Fr. 160.-) als angemessen.

E. 8.3

Zuvor wurde bereits eingehend dargelegt, dass der Beizug des BAFU zu Recht erfolgte und dieses vor allem den Sachverhalt soweit er das Schweizer Territorium betraf (insbesondere Lärmimmissionen) nach Schweizer Umweltrecht zu beurteilen hatte (vgl. E. 4.6). Zudem ist die Gebührenverordnung des BAFU auch im vorliegenden Kontext anwendbar (vgl. oben E. 4.2.2). Damit besteht eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Gebührenforderung. Ebenso erscheint die Gebührenhöhe aufgrund des Aufwands der Fachbehörde als nachvollziehbar und angemessen. Die Kostenverfügung ist somit nicht zu beanstanden; die Gebührenforderung des BAFU ist ausgewiesen. Insoweit sind die

Begehren der Beschwerdeführerin vollumfänglich abzuweisen.

E. 9

Zusammengefasst dringt die Beschwerdeführerin mit ihren Begehren betreffend die Betriebszeiten vollständig durch (Verfahren A-4819/2017). Die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zum neuen Entscheid (mit noch offenem Ausgang) gilt praxismässig als vollständiges Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (BGE 137 V 57 E. 2; Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 6). Soweit sich ihre Beschwerde gegen die Kostenverfügung richtet, ist sie abzuweisen (Verfahren A-5229/2017). Insgesamt sind die Beschwerden nach dem Gesagten damit teilweise gutzuheissen.

E. 10

Es bleibt über die Kosten und Entschädigungen für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu befinden.

E. 10.1

Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt; unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Verfahrenskosten sind vorliegend unter Berücksichtigung der Verfahrensvereinigung, der Komplexität der sich jeweils stellenden Fragen sowie des Umfangs und der Bedeutung der Streitsache auf insgesamt Fr. 3'000.- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Beschwerdeführerin unterliegt mit ihren Beschwerden nur im Kostenpunkt soweit sie die Gebührenerhebung des BAFU anfecht. Insgesamt erscheint sie als überwiegend obsiegend, weshalb es sich rechtfertigt, ihr die Kosten des Beschwerdeverfahrens nur zu 25% aufzuerlegen. Folglich sind von der Beschwerdeführerin Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 750.- zu tragen. Dieser Betrag ist den von der Beschwerdeführerin insgesamt geleisteten Kostenvorschüssen von Fr. 2'600.- zu entnehmen. Der von den Kostenvorschüssen verbleibende Restbetrag von Fr. 1'850.- ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

E. 10.2

Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Bei teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (vgl. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 ff. VGKE; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 4.62 ff.). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat dem Bundesverwaltungsgericht eine Kostennote in der Höhe von Fr. 27'244.40 (zuzüglich Mehrwertsteuer) eingereicht. Die Kostennote selbst gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Vorliegend ist ein Mehrwertsteuerzuschlag von Fr. 2'097.80 geschuldet (Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE). Das schweizerische Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009 (MWSTG, SR 641.20) findet auch auf das liechtensteinische Staatsgebiet Anwendung (Art. 1 f. der Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein zum Vertrag betreffend die Mehrwertsteuer im Fürstentum Liechtenstein vom 12. Juli 2012 [SR 0.641.295.142.1]). Zudem ist die Beschwerdeführerin selbst nicht

mehrwertsteuerpflichtig. Aufgrund des Ausgangs des Beschwerdeverfahrens wird die Parteientschädigung anteilmässig gekürzt und auf Fr. 22'006.65 (inkl. Mehrwertsteuerzuschlag) festgesetzt.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.