

CH_VB JAAC 51.64 vom 15. April 1987

Bundesverwaltung, 1987-04-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_51.64__

FR: CH_VB JAAC 51.64 du 15 avril 1987

IT: CH_VB JAAC 51.64 del 15 aprile 1987

Erwägungen

E. 1

Vom 1. bis zum 30. September 1982 sind in 18 Gemeinden rund um den Flughafen Zürich, so unter anderem auch in der Gemeinde Oberglatt, Pläne zur Ausscheidung von Lärmzonen öffentlich aufgelegt worden. Gegen diese Pläne hat die Gemeinde Oberglatt Einsprache erhoben, da die vorgesehenen Lärmschutzmassnahmen insbesondere für das Baugebiet Reckholderen ungenügend seien. Mangels einer Einigung im Einspracheverfahren hat die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich die Einsprache in der Folge an das Bundesamt für Zivilluftfahrt weitergeleitet. Mit Entscheid vom 16. September 1985 ist die Einsprache vom Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) abgewiesen worden... .

E. 2

über den Umweltschutz bei der Erteilung der Konzession zu berücksichtigen sind (Art. 38 Bst. f der V vom 14. November 1973 über die Luftfahrt [Luftfahrtverordnung, LFV], SR 748.01). 2.a. Nach Art. 42 Abs. 1 Bst. b LFG kann der Bundesrat durch Verordnung vorschreiben, dass Gebäude in einem bestimmten Umkreis von öffentlichen Flugplätzen nur noch benützt oder erstellt werden dürfen, soweit sich ihre Ausführung und Bestimmung mit der Fluglärmbelastung vereinbaren lassen (Lärmzonen). Der Bundesrat hat in der LFV für die Lärmzonen folgende Bestimmungen erlassen: Art. 61 Lärmbelastung 1Um jeden Flughafen werden entsprechend der Lärmbelastung die Lärmzonen A, B und C ausgeschieden. 2Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement erlässt im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Departement des Innern Vorschriften über die Ermittlung der Lärmbelastung und bestimmt die Lärmgrenzwerte zur Abgrenzung der Zonen. 3Bei der Ermittlung der Lärmbelastung zur Ausscheidung der Lärmzonen muss die voraussehbare bauliche und betriebliche Entwicklung des Flughafens berücksichtigt werden. Art. 62 Zulässige Nutzung 1In den Lärmzonen sind folgende Nutzungen zulässig Zone A - Landwirtschaft - Lagerhäuser - militärische Bauten und Anlagen - Flughafengebäude Zone B - Nutzung nach Zone A - Industrie- und Gewerbebauten - Geschäfts- und Bürohäuser mit Schallschutz - Abwartwohnungen mit Schallschutz Zone C - Nutzung nach Zone A und B - Geschäfts- und Bürohäuser - Wohnhäuser mit Schallschutz - Schulhäuser mit Schallschutz Ferner sind folgende Bestimmungen der V des EVED vom 23. November 1973 über die Lärmzonen der Flughäfen Basel-Mülhausen, Genf-Cointrin und Zürich (Lärmzonen- Verordnung, SR 748.134.2) von Bedeutung: Art. 1 Lärmbelastungsindex 1 Die Lärmbelastung wird mit dem Lärmbelastungsindex NNI ausgedrückt. Art. 5 Berücksichtigung künftiger Verhältnisse Bei der Berechnung werden der zu erwartende Ausbau des Flugplatzes und die abschätzbare Entwicklung (Verkehrszunahme, Luftfahrzeugbau) während der nächsten zehn Jahre, vom Zeitpunkt der Aufstellung des Zonenplanes an gerechnet, berücksichtigt.

E. 3

Das Gebiet Reckholderen liegt gemäss dem Bauzonenplan der Gemeinde Oberglatt in der Bauzone (Kernzone 3 und Einfamilienhauszone). Das grösstenteils bis jetzt landwirtschaftlich genutzte Land soll im Laufe der nächsten Jahre entsprechend der Bauzonenordnung überbaut werden. Wegen der Lärmimmissionen des in der Nähe befindlichen Flughafens Zürich verlangt aber der Gemeinderat der Gemeinde Oberglatt, dass das

E. 4

als Bauland ausgeschiedene Gebiet Reckholderen noch zusätzlich in eine Lärmzone eingezont werde. Man müsse nämlich dafür sorgen, dass die neu zu erstellenden Wohngebäude gemäss den bundesrechtlichen Bestimmungen für Lärmzonen die notwendigen Schallschutzvorrichtungen erhielten, um die künftigen Bewohner vor übermässigen Lärmimmissionen zu schützen. Diesem Begehren hat die Vorinstanz, das EVED nicht entsprochen, da die Voraussetzungen für eine Einzonung in eine Lärmzone nach Art. 61 ff. LFV in Verbindung mit Art. 7 ff. Lärmzonen-Verordnung nicht erfüllt seien. Ausschlaggebend für die Verweigerung einer Einzonung in die Lärmzone C war vor allem die Annahme, dass nach der voraussehbaren baulichen und betrieblichen Entwicklung des Flughafens Zürich die bundesrechtlich relevante Lärmbelastung von 45 NNI bis zum Jahr 1991 unterschritten werde. Die Beschwerde ist in diesem Sinne zu prüfen. 4.a. Eine voraussehbare Entwicklung im Sinne einer Prognose liegt vor, wenn sich eine wissenschaftlich begründete Aussage über Eintritt oder Beschaffenheit eines in angebbarer Zukunft zu erwartenden Ereignisses oder Sachverhalts machen lässt (Der Grosse Brockhaus in 12 Bänden, Bd. 9, S. 209, 18 Aufl., 1980). Die Voraussehbarkeit einer Lärmbelastung von weniger als 45 NNI bis zum Jahr 1991 hängt dabei im wesentlichen davon ab, ob aufgrund gegenwärtiger, vergleichbarer Messwerte und nach der allgemeinen Erfahrung sowie den zukünftigen technischen Entwicklungstendenzen beim Flugzeugbau mit einer Lärmverminderung gegenüber früher erhobenen Messwerten zu rechnen ist (vgl. dazu auch BGE 111 Ib 236 E. 2b). b. Zur Erstellung einer Prognose über die zukünftige Lärmbelastung haben während der Jahre 1972 bis 1978 mehrere Arbeitsgruppen unter der Leitung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt und unter Mitwirkung des Bundesamtes für Umweltschutz Ermittlungen gemäss den Bestimmungen der Lärmzonen-Verordnung vorgenommen (Art. 61 Abs. 3 LFV). Die ermittelten Daten betreffen in erster Linie die Dichte des Flugverkehrs und die Verkehrsverteilung auf den einzelnen Flugpisten; sie stellen keine Messwerte, sondern vielmehr auch schon Prognosewerte dar; einzig die Daten über die Lärmwerte der einzelnen Flugzeugtypen beruhen auf Werkangaben. Kontrollmessungen im Feld sind zwar vorgenommen worden, fanden jedoch keinen Niederschlag in den nachfolgenden Berechnungen, da Einzelmessungen grossen Schwankungen unterliegen und für eine Langzeitprognose nicht brauchbar sind. Ferner ist der Rückstosslärm als schallauswirkungstechnisch unsicheres Kriterium nicht berücksichtigt worden; ausserdem hat man darauf verzichtet, die topographischen Unterschiede wegen fehlender Relevanz miteinzubeziehen. Alle ermittelten Daten sind in der Folge mit Hilfe eines Computerprogramms entsprechend der zulässigen baulichen Nutzung in drei verschiedene Lärmzonen, voneinander abgegrenzt durch Lärmkurven, umgesetzt worden. Der Auflageplan 1982 enthält die im Jahr 1981 vorgenommenen Berechnungen, berücksichtigt die abschätzbare Entwicklung (Verkehrszunahme, Luftfahrzeugbau usw.) während der folgenden zehn Jahre und gibt Auskunft über die

voraussichtliche Fluglärmbelastung der Umgebung des Flughafens Zürich

E. 5

im Jahr 1991 (Art. 5 der damals gültigen Lärmzonen-Verordnung; Neuer Bericht zur Lärmzonenplanung in der Umgebung des Flughafens Zürich, Auflageprojekt 1982 des Regierungsrates). c. Im Zusammenhang mit der vorgesehenen Überbauung Reckholderen hat der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Oberglatt die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich ersucht, die Fluglärmsituation durch zusätzliche Messungen untersuchen zu lassen. Die Ergebnisse dieser vom 14. bis zum 19. April 1983 im Gebiet Reckholderen, Koordinaten 682.020/258.720, durchgeführten Untersuchung sind im Bericht 83 557 vom 9. Februar 1984 des kantonalen Amtes für Luftverkehr enthalten. Diesem Bericht ist zu entnehmen, dass über die gesamte Messzeit für die Tagesperiode 06.00 bis 22.00 Uhr eine mittlere Fluglärmbelastung von 48 NNI bestand. Gleichzeitig wird aber darauf aufmerksam gemacht, dass aus dem vorliegenden Messergebnis nicht ohne Vorbehalt auf einen Mittelwert über einen längeren Zeitraum, zum Beispiel einem Jahr, geschlossen werden dürfe. Etwa 700 Meter nördlich von diesem Messpunkt befindet sich ferner seit mehreren Jahren der feste Messpunkt 3 Oberglatt, wo dauernd Lärmmessungen vorgenommen werden. Gemäss den dort gemachten Aufzeichnungen betrug die mittlere Gesamtlärmbelastung während ungefähr derselben Messperiode, das heisst während des gesamten Aprils 1983, Leq 67 dB (A), entsprechend ungefähr 47 NNI. Rund zweieinhalb Jahre später, während der Monate November und Dezember 1986, hat die Gesamtlärmbelastung an diesem Ort um 5 NNI abgenommen; sie beträgt pro Monat nunmehr Leq 62 dB (A), entsprechend ungefähr 42 NNI (s. dazu Lärm-Bulletin des kantonalen Amtes für Flugverkehr, Flughafen Zürich, April 1983, November und Dezember 1986). Ginge man von der Annahme aus, dass die am Messpunkt 3 Oberglatt gemessene Abnahme des Lärms von ca. 5 NNI im nämlichen Umfang auch im Baugebiet Reckholderen eingetreten wäre, so würde die Lärmbelastung nicht mehr entsprechend dem Untersuchungsbericht 83 557 48 NNI, sondern 48 NNI abzüglich 5 NNI, das heisst 43 NNI betragen. Das hiesse, dass die mittlere Gesamtlärmbelastung schon jetzt unter die bundesrechtlich relevante Schwelle von 45 NNI (Art. 62 LFV, Art. 7 ff. Lärmzonen-Verordnung) gesunken ist und eine Einzonung des Baugebietes Reckholderen in eine Lärmzone verbunden mit Nutzungsbeschränkungen bzw. Schallschutzanforderungen bei einer Überbauung nicht nötig wäre. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die theoretisch berechnete Fluglärmbelastung von ungefähr 43 NNI für das Baugebiet Reckholderen keinen Messwert darstellt; es wird wie schon erwähnt davon ausgegangen, dass der Lärm nicht nur bei der dauernd installierten Lärmmessstation 3 Oberglatt, sondern auch in der unmittelbaren Umgebung proportional gleich abnimmt. Einer solchen Annahme steht nichts entgegen, da die beiden Messpunkte nahe beieinander liegen und die topographischen Verhältnisse ähnlich sind. d. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren muss nicht schlüssig bewiesen werden, dass die Lärmbelastung zur Zeit mehr oder weniger als 45 NNI betrage; es geht vielmehr nur darum zu prüfen, ob die im Jahr 1982 bei der öffentlichen Auflage der Lärmzonenpläne gestellte Prognose für das Jahr 1991, wonach das erwähnte Baugebiet keiner Lärmschutzmassnahmen bedürfe, aus heutiger Sicht nach wie vor richtig sei. Die damals ausgeschiedenen

E. 6

Lärmzonen bedürften somit einer nachträglichen Korrektur einzig dann, wenn sich die damalige Prognose für das Jahr 1991 heute als offensichtlich falsch erwiese (Art. 61 Abs. 3

LFV und Art. 5 Lärmzonen-Verordnung). Die Zukunftsprognose ist keine Ermessensfrage, sondern eine aufgrund von Erfahrungswissen zu beurteilende Tatfrage. Trotzdem ist der strikte Nachweis einer rechtserheblichen Tatsache hier ausgeschlossen, da eine Prognose nie den Eintritt eines zukünftigen Ereignisses garantiert, sondern höchstens mit einer mehr oder weniger grossen Wahrscheinlichkeit in Aussicht stellt. Man muss sich daher ähnlich wie beim Glaubhaftmachen mit dem Nachweis der Wahrscheinlichkeit begnügen; es reicht aus, wenn man die zu beweisende Tatsache für wahrscheinlich hält, selbst wenn mit der Möglichkeit gerechnet werden muss, dass sie sich nicht verwirklicht haben könnte (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. überarb. Aufl., Bern 1983, S. 273, 283; Habscheid Walther J., Schweizerisches Zivilprozess- und Gerichtsorganisationsrecht, Basel 1986, S. 312, N. 859; BGE 112 Ib 157 E. 2, BGE 110 II 430 E. 3, BGE 107 Ia 282 E. 4). Geht man davon aus, dass schon während der Zeitperiode April 1983 bis Dezember 1986 die Fluglärmbelastung in unmittelbarer Nähe des Baugebiets Reckholderen unter den bundesrechtlich relevanten Lärmwert von 45 NNI gesunken ist, so liegt es im Bereich der Wahrscheinlichkeit, dass die Verhältnisse im Baugebiet Reckholderen ähnlich liegen. Bei dieser Ausgangslage ist es daher auch wahrscheinlich, dass die Lärmwerte bis zum Jahr 1991 noch weiter sinken werden, da die neu eingesetzten Flugzeugtypen immer weniger Lärmimmissionen verursachen und die heute verwendeten Flugzeugtypen einem steten Erneuerungsprozess unterworfen sind. Sogar wenn man den jährlichen Mittelwert pro 1986 von Leq 64,6 dB (A) bzw. ungefähr 44,6 NNI des Messpunktes 3 Oberglatt berücksichtigt, der ungefähr 2,6 NNI höher liegt als der Dezemberwert 1986, wird dadurch die Prognose für das Jahr 1991 nicht in Frage gestellt; der Trend zur Verminderung der jährlichen Lärmittelwerte, die 1981 noch 67,4 dB (A) bzw. ungefähr 47,4 NNI betragen, ist deutlich erkennbar, nichts deutet darauf hin, dass die Lärmwerte wieder zunehmen werden. Daraus ergibt sich, dass die seinerzeitig gestellte Prognose, wonach die Lärmwerte im Baugebiet Reckholderen spätestens bis Ende 1991 unter 45 NNI sinken werden, auf der Linie liegt, die durch die tatsächliche Entwicklung bestätigt wird; somit bedarf der Lärmzonenplan keiner Änderung gemäss den gestellten Anträgen. 5.a. Alle Einwände der Beschwerdeführerin, die Berechnungsgrundlagen und die Prognosen seien falsch, stossen ins Leere. Im Dezember 1986 vorgenommene Vergleichsmessungen beim Messpunkt 3 Oberglatt, in unmittelbarer Nähe des Baugebiets Reckholderen, haben gezeigt, dass die Lärmbelastung schon zu diesem Zeitpunkt unter dem bundesrechtlichen relevanten Lärmpegel von 45 NNI gesunken ist (s.o. Ziff. 4. c). Sogar wenn man nur die relativ ungünstigen Lärmmesswerte für den Monat März berücksichtigen würde, ist erkennbar, dass die Lärmbelastung sinkt; so betrug die Lärmbelastung im März 1983, 1984 und 1985 noch 67 dB (A) bzw. ungefähr 47 NNI, im März 1986 bloss 66 dB (A) bzw. 46 NNI. Die Beschwerdeführerin irrt ferner, wenn sie meint, es habe am Messpunkt 3 Oberglatt wesentlich andere lärmrelevante Faktoren als im Baugebiet Reckholderen; sowohl die topographischen Verhältnisse als auch die

E. 7

Windeinflüsse sind ähnlich und somit vergleichbar. Die im Jahr 1982 gestellte Prognose ist daher auch nach deren Aktualisierung richtig, weshalb der Lärmzonenplan keiner Änderung bedarf. b. Die Tatsache, dass Art. 5 der Lärmzonen-Verordnung durch Art. 6 der V des EVED vom 9. März 1984 über die Lärmzonen der konzessionierten Regionalflugplätze (SR 748.134.3) auf den 1. April 1984 aufgehoben worden ist, hat keinen Einfluss auf den Ausgang des Beschwerdeverfahrens. Auch wenn eine Bestimmung fehlt, welche die Prognosedauer konkret auf zehn Jahre festlegt, bestimmt doch schon Art. 61 Abs. 3 LFV ganz allgemein, dass die voraussehbare bauliche und betriebliche Entwicklung eines

Flughafens zu berücksichtigen sei. Die Voraussehbarkeit ist nicht nur von ihrer Definition her (s.o. Ziff. II. 4. a), sondern auch nach vergleichbaren bundesrechtlichen Erlassen und nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung immer gegeben, wenn Zeiträume von 10 bis 15 Jahren erfasst werden (Erläuterungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements [EJPD] zum BG über die Raumplanung, Art. 15, Noten 19-23; Art. 5 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974, SR 843). c. Auch wenn somit bundesrechtliche Schutzbestimmungen gegen Fluglärmimmissionen vorliegend nicht anwendbar sind, weil das Baugebiet Reckholderen nicht einer Lärmzone zugewiesen wird, so ist der Vollständigkeit halber doch daran zu erinnern, dass es zusätzlich öffentlichrechtliche kantonale Bestimmungen gegen Lärmimmissionen gibt. So sind nach § 13 Abs. 1 und 2 der Besonderen Bauverordnung I des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 6. Mai 1981 Gebäude im Rahmen der übrigen Bauvorschriften so zu situieren, einzuteilen und nach den anerkannten Regeln konstruktiv auszugestalten, dass in Wohn-, Schlaf- und Arbeitsräumen lästige Einwirkungen durch Lärm möglichst gering gehalten werden. Zusätzliche Schallschutzmassnahmen baulicher Art, insbesondere auch Schallschutzwälle und -wände, sind vorzukehren, wenn sonst für die Benutzer unzumutbare Einwirkungen entstünden. 6. Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Der beschwerdeführenden Gemeinde Oberglatt werden keine Verfahrenskosten auferlegt, da sich der Streit nicht um vermögensrechtliche Interessen dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG; Gygi, a.a.O., S. 329; Saladin Peter, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel/Stuttgart 1979, S. 212).

E. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 51.64 - Entscheid des Bundesrates vom 15. April 1987 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1987 Année Anno Band 51 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 000 533 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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