

CH_VB JAAC 67.131 vom 14. April 2003

Bundesverwaltung, 2003-04-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_67.131__

FR: CH_VB JAAC 67.131 du 14 avril 2003

IT: CH_VB JAAC 67.131 del 14 aprile 2003

Erwägungen

E. 1

- Limitation préventive des émissions en application de l'art. 11 al. 2 LPE resp. de l'art. 8 al. 1 et al. 2 OPE. En l'espèce, le prolongement de la piste représente une modification notable au sens de l'art. 8 al. 2 OPE. Le genre et l'ampleur de la modification ne sont pas propres à remettre entièrement en question le concept opérationnel de l'aéroport en application de l'art. 27c al. 1 OSIA (consid. 11). - Selon l'art. 38 al. 2 OPB, les immissions de bruit des avions sont en principe déterminées par calcul. Cependant, des mesures peuvent être effectuées comme moyen complémentaire de contrôler les immissions de bruit attendues. Ajout d'une charge en ce sens à la décision d'approbation des plans (consid. 12). Plangenehmigungsverfahren betreffend Pistenverlängerung Flughafen Bern-Belp. Akteneinsichtsrecht. Gesetzeskonformität des Lärmbeurteilungs- und Lärmberechnungssystems gemäss LSV. Vorsorgliche Emissionsbegrenzungen und andere Massnahmen zur Lärmbekämpfung. Lärmmessungen. - Einsprecherinnen und Einsprecher, denen Parteistellung zukommt, haben im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens Anspruch auf rechtliches Gehör und somit auch auf Akteneinsicht (E. 6.2). - In einem Massenverfahren mit einer Grosszahl von Einsprechenden ist die Verfügungsbehörde nicht verpflichtet, sämtliche entscheiderelevanten Akten allen Beteiligten zur Stellungnahme zu unterbreiten. Der Umfang des Akteneinsichtsrechts beurteilt sich vielmehr nach der konkreten Situation und dem konkreten Bedürfnis nach Mitwirkung der Betroffenen. Es ist ausreichend, wenn die Einsprechenden über den Eingang derjenigen Dokumente orientiert werden, die in Zusammenhang mit den geltend gemachten Einsprachegründen stehen (E. 6.3). - Festlegung von Immissionsgrenzwerten (IGW), vgl. BGE 126 II 522: Die Belastungsgrenzwerte gemäss Anhang 5 Ziff. 222 LSV (insbesondere der IGW in der Empfindlichkeitsstufe II für die erste Nachtstunde von 22-23 Uhr) stehen in Einklang mit dem USG. Auch das Lärmbeurteilungs- und Lärmberechnungssystem gemäss LSV ist gesetzeskonform (E. 9 und 10). - Art. 13 und Art. 15 USG. Zusammenspiel der Kriterien bei der Beurteilung und Festsetzung der IGW. Wirtschaftliche und planerische Anliegen haben grundsätzlich ausser Acht zu bleiben (E. 9.2). - Es liegt keine Ungleichbehandlung mit anderen Lärmarten vor. Die Gleichbehandlung von Landes- und Regionalflughäfen ist objektiv gerechtfertigt (E. 9.3). - Vorsorgliche Emissionsbegrenzungen gestützt auf Art. 11 Abs. 2 USG bzw. Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 LSV. Vorliegend gilt die Pistenverlängerung zwar als wesentliche Änderung einer Anlage im Sinne von Art. 8 Abs. 2

E. 2

LSV. Art und Ausmass der Änderung sind hier jedoch nicht geeignet, das bestehende Betriebskonzept des Flughafens in Anwendung von Art. 27c Abs. 1 VIL gänzlich in Frage zu stellen (E. 11). - Gemäss Art. 38 Abs. 2 LSV werden Fluglärmimmissionen grundsätzlich durch Berechnungen ermittelt. Messungen können jedoch als ergänzende

Massnahmen zur Überprüfung der erwarteten Lärmimmissionen gerechtfertigt sein. Ergänzung der Plangenehmigungsverfügung mit einer entsprechenden Auflage (E. 12). Procedura di approvazione dei piani concernente l'allungamento della pista dell'aeroporto di Berna-Belp. Diritto di consultare gli atti. Conformità alla legge del sistema di valutazione e di calcolo del rumore secondo l'OIF. Limitazione preventiva delle emissioni e altre misure per combattere il rumore. Misurazioni del rumore. - Nell'ambito della procedura davanti all'autorità inferiore, gli oppositori che hanno qualità di parte hanno il diritto di essere sentiti e quindi di consultare gli atti (consid. 6.2). - In una procedura di massa con un grande numero di oppositori, l'autorità che prende la decisione non ha l'obbligo di sottoporre tutti gli atti rilevanti per la decisione a tutti i partecipanti perché essi possano prendere posizione. La portata del diritto di consultare gli atti è determinata secondo la situazione concreta e la necessità concreta di partecipazione degli interessati. È sufficiente che gli oppositori siano informati sulla produzione dei documenti che si riferiscono ai motivi di opposizione sollevati (consid. 6.3). - Determinazione dei valori limite delle immissioni (VLI), cfr. DTF 126 II 522: I valore limite di esposizione secondo l'allegato 5 n°222 OIF (in particolare il VLI corrispondente al grado di sensibilità II per la prima ora della notte dalle ore 22 alle 23) sono conformi alla LPAmb. Anche il sistema di valutazione e di calcolo del rumore secondo l'OIF è conforme alla legge (consid. 9 e 10). - Art. 13 e art. 15 LPAmb. Combinazione dei criteri nella valutazione e nella determinazione del VLI. In linea di principio, i motivi economici e di pianificazione non devono essere presi in considerazione (consid. 9.2). - Non vi è disparità di trattamento con altri tipi di rumore. La parità di trattamento di aeroporti nazionali e regionali è oggettivamente giustificata (consid. 9.3). - Limitazioni preventive delle emissioni sulla base dell'art. 11 cpv. 2 LPAmb risp. dell'art. 8 cpv. 1 e cpv. 2 OIF. Nella fattispecie, l'allungamento della pista costituisce senza dubbio una modifica importante di un impianto fisso ai sensi dell'art. 8 cpv. 2 OIF. Il tipo e le proporzioni della modifica non mettono però in dubbio l'integralità del concetto operativo dell'aeroporto in applicazione dell'art. 27c cpv. 1 OSIA (consid. 11).

E. 3

- Secondo l'art. 38 cpv. 2 OIF, in linea di principio le immissioni dovute al rumore degli aerei sono determinate mediante calcoli. Tuttavia, si possono effettuare anche misurazioni quali provvedimenti complementari per la verifica delle immissioni di rumore previste. Aggiunta alla decisione di approvazione dei piani di un onere che va in tal senso (consid. 12). Zusammenfassung des Sachverhalts: Am 24. März 2000 ersuchte die Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG (nachfolgend Alpar AG bzw. Beschwerdegegnerin) das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) um Genehmigung der Pläne für die aus Sicherheitsgründen notwendige Verlängerung der Piste des Flughafens Bern-Belp um 200 m im Nordosten und 220 m im Südosten. Das UVEK genehmigte dieses Bauvorhaben mit Verfügung vom 10. September 2001. Gegen diese Verfügung erhob die Vereinigung gegen Fluglärm (nachfolgend Beschwerdeführerin) am 24. September 2001 Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Rekurskommission UVEK, REKO/UVEK). Aus den Erwägungen: (...)

E. 6

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Rüge der Verletzung des Rechts auf Akteneinsicht unbegründet ist. (...)

E. 6.1

(...)

E. 6.2

Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) anerkennt den Anspruch auf rechtliches Gehör als selbständiges Grundrecht. Es handelt sich dabei um das Recht der Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit ihrem Begehren angehört zu werden, Einsicht in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits zugleich ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar (vgl. zum Ganzen Ulrich Häfelin / Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 1672 f.). Das rechtliche Gehör ist im Verfahren vor Bundesbehörden in Art. 18 und 26 ff. des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) verankert worden. Es steht den Parteien zu (Art. 29 VwVG). Der Parteibegriff wird in Art. 6 VwVG näher umschrieben. Als Parteien gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll oder wer gegen die Verfügung ein Rechtsmittel einlegen kann. So sind all diejenigen berechtigt, am Plangenehmigungs- und dem nachfolgenden Beschwerdeverfahren teilzunehmen, die durch ein öffentliches Werk, wie zum Beispiel durch eine Eisenbahnbaute, in ihren 4

tatsächlichen Interessen betroffen sind (vgl. dazu Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 262; s. auch die Ausführungen von Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 138 ff., insbesondere S. 153 f., Fn. 90). Für das vorliegende Verfahren ist die Betroffenheit der Beschwerdeführerin bejaht worden; sie gilt somit als Partei im Sinne von Art. 6 VwVG und ist demzufolge Trägerin von Parteirechten und -pflichten. Insbesondere kommt ihr ein Anspruch auf rechtliches Gehör zu (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 264).

E. 6.3

Der Inhalt und die Tragweite dieses Anspruchs lässt sich nicht für alle Verfahren gleich und losgelöst von den jeweiligen Umständen bestimmen (Albertini, a.a.O., S. 172 mit Hinweis auf BGE 113 Ia 286 E. 2b). Massgebend ist, ob bezogen auf ein konkretes Verfahren ein Bedürfnis nach Mitwirkung der Betroffenen für die Entscheidungsfindung besteht und wie diesem Bedürfnis angemessen, wirksam und effizient Rechnung getragen werden kann (Albertini, a.a.O., S. 173). Vorliegend muss anhand dieser Kriterien geprüft werden, welche Rechte der Beschwerdeführerin im Einspracheverfahren zustanden.

E. 6.3.1

Vorab ist festzuhalten, dass das Recht auf Akteneinsicht im Allgemeinen keinen Anspruch auf Zusendung der Akten beinhaltet (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1691). Das rechtliche Gehör ist gewahrt, wenn die Möglichkeit der Einsichtnahme am Sitz der verfügenden Behörde eingeräumt wird (Art. 26 VwVG). Allerdings ist die Behörde, die neue Akten in das bestehende Dossier einfügt und sich in ihrem Entscheid darauf beziehen will, grundsätzlich verpflichtet, die Parteien darüber zu orientieren. Indessen hat die Pflicht, über eingegangene Akten zu informieren, keine absolute Tragweite. Jedenfalls dann, wenn das Aktenstück nicht eine rechtserhebliche und umstrittene Angelegenheit betrifft, kann eine

Unterlassung der Mitteilung trotz der grundsätzlich formellen Natur des Anspruchs auf rechtliches Gehör nicht zur Folge haben, dass der angefochtene Entscheid ohne weiteres aufzuheben wäre (Bundesgerichtsentscheid vom 9. Juli 2002 i.S. X.Y. [1P.83/2002], publiziert in: Die Praxis des Bundesgerichts [Pra] 2002, S. 972).

E. 6.3.2

Bei der Beantwortung der Frage, welche Massnahmen von der verfügenden Behörde zur Wahrung des Akteneinsichtsrechts der Einsprecherinnen und Einsprecher getroffen werden müssen, ist zu beachten, dass in Plangenehmigungsverfahren mit zahlreichen Einsprachen die Frage nach der Legitimation der einzelnen Einsprechenden aus Gründen der Prozessökonomie oft offen gelassen wird. Dieses Vorgehen ist grundsätzlich nicht zu beanstanden (vgl. auch Albertini, a.a.O., S. 171), birgt aber die Gefahr in sich, dass gewissen Verfahrensbeteiligten, deren Parteistellung im Nachhinein festgestellt wird, Rechte vorenthalten werden. Es ginge jedoch zu weit und würde die Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit wesentlich beeinträchtigen, wenn sämtliche Einsprecherinnen und Einsprecher über jeden Verfahrensschritt ins Bild gesetzt werden müssten. Es wäre in diesem Sinn kaum praktikabel und daher unverhältnismässig, wenn beispielsweise das Recht auf Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren so

umschrieben würde, dass die Verfügungsbehörde sämtlichen zur Einsprache legitimierten Verfahrensbeteiligten den Eingang aller wesentlichen Akten zur Kenntnis bringen müsste.

E. 6.3.3

Die Beschwerdeführerin hat sich in ihrer Einsprache vom 12. Juli 2000 eingehend mit dem Vorhaben befasst und darin sowie in ihrer Eingabe vom

E. 7

(Das Bauvorhaben ist begründet bzw. der Bedürfnisnachweis ist erbracht)

E. 8

(Die gesetzlichen Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung sind vorliegend erfüllt)

E. 9

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Immissionsgrenzwerte (IGW) gemäss Anhang 5 LSV stünden in Widerspruch zu Art. 15 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) und seien somit gesetzwidrig. Sie argumentieren, dass nur bei einem IGW von 50 dB(A) Aufwachreaktionen vermieden werden könnten und dass daher der IGW für die Empfindlichkeitsstufe (im Folgenden: ES) II bereits für die erste Nachtstunde (22-23 Uhr) auf diesen Wert festzulegen sei. Ausserdem seien die Grenzwerte für die Nacht gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts grundsätzlich 10 dB(A) tiefer anzusetzen als tagsüber. Dies gelte jedenfalls für Regionalflughäfen, wo wegen der vergleichsweise geringen Nacht-Lärmbelastung und den wenigen Flugbewegungen mit mehr Aufwachreaktionen zu rechnen sei. Insofern sei es sachwidrig, dass die LSV nicht unterschiedliche Grenzwerte für Landes- und Regionalflughäfen vorsehe.

E. 9.1

Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüfen rechtsanwendende Behörden wie die REKO/UVEK im Einzelfall, ob sich der Bundesrat an die ihm durch Gesetz übertragenen Befugnisse gehalten hat. Die REKO/UVEK ist gemäss

Art. 191 BV an Bundesgesetze gebunden und kann deshalb nicht überprüfen, ob die Delegation ihrerseits verfassungsmässig ist. Räumt die gesetzliche Delegation dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsstufe ein, ist dieser für die REKO/UVEK ebenfalls verbindlich. Sie darf in diesem Fall nicht ihr eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrats setzen und ist auf die Prüfung beschränkt, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 128 II 247 E. 3.3, BGE 126 II 283 E. 3b, jeweils mit weiteren Hinweisen).

E. 9.2

Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest. Er berücksichtigt dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit, wie Kinder, Kranke, Betagte und Schwangere (Art. 13 USG). Die Immissionsgrenzwerte für Lärm und Erschütterungen 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). Art. 15 setzt die Grenze der Lästigkeit bei erheblichen Störungen; untergeordnete Störungen müssen hingenommen werden. Das Gesetz anerkennt damit, dass menschliche Aktivitäten mit Geräuschimmissionen verbunden sind, die auf andere Menschen einwirken. Liegen sie unterhalb einer bestimmten Schwelle, bleiben sie unberücksichtigt (Christoph Zäch / Robert Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2000, N. 23 zu Art. 15). Die Lärmempfindlichkeit der Bevölkerung wurde durch soziologische Erhebungen ermittelt. Der Bundesrat hat die IGW für die 7

verschiedenen Lärmarten anschliessend so festgelegt, dass der Prozentsatz der Personen, die sich auch bei Belastungen unterhalb der IGW für die ES II und III noch stark gestört fühlen, zumeist im Bereich von 20%-30% bzw. 15%-25% liegt (Zäch/Wolf, a.a.O., N. 26 zu Art. 15; BGE 126 II 522 ff. E. 44 mit weiteren Hinweisen; Robert Hofmann, Die Grenzwerte für Fluglärm - kritisch betrachtet, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2000 S. 853 f.). Dieses Vorgehen zeigt, dass sich die IGW nicht rein wissenschaftlich genau festlegen lassen. Vielmehr sind sie das Resultat des Zusammenspiels verschiedener Wissenschaften, wobei auch Wertungen einfließen können. Der Wortlaut des Gesetzes steht einem solchen Vorgehen nicht im Wege, im Gegenteil. Die im Gesetz genannten Kriterien sind so unbestimmt, dass sie selbst einer Auslegung und damit einer Wertung bedürfen (Alexander Zürcher, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, Zürich 1996, S. 131 f). Gesichtspunkte ausserhalb des Schutzziels von Art. 15 USG, wie die wirtschaftlichen oder raumplanerischen Anliegen, haben aber bei der Festlegung der IGW grundsätzlich ausser Acht zu bleiben (Zäch/Wolf, a.a.O., N. 30 zu Art. 15).

E. 9.2.1

Nachdem die Eidgenössische Kommission für die Beurteilung von Lärmimmissionsgrenzwerten im September 1997 ihren 6. Teilbericht über Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen erstellt hatte (Schriftenreihe Umwelt Nr. 296, BUWAL 1998, nachfolgend SRU 296) legte der Bundesrat in Anhang 5 zur LSV die Belastungsgrenzwerte für den Lärm von zivilen Flugplätzen fest (AS 2000 1388). Er wich dabei offenbar vor allem aus ökonomischen Überlegungen von den Erkenntnissen des Teilberichts ab (Hofmann, a.a.O., S. 857). Eine akzessorische

Überprüfung der Belastungsgrenzwerte durch das Bundesgericht ergab, dass sie Art. 15 und Art. 13 Abs. 2 USG widersprachen (BGE 126 II 522 E. 41-46). Das Bundesgericht hat an ihrer Stelle die Belastungsgrenzwerte gemäss Teilbericht für anwendbar erklärt. Am 30. Mai 2001 übernahm der Bundesrat ebenfalls diese Belastungsgrenzwerte und ersetzte damit Anhang 5 Ziff. 22 LSV (AS 2001 1610). Gemäss heute geltendem Recht liegen die IGW in der ES II für die erste Nachtstunde (22-23 Uhr) bei 55 dB(A), für die zweite (23-24 Uhr) und für die letzte Nachtstunde (05-06 Uhr) bei 50 dB(A). In der ES III liegt der IGW für alle drei Nachtstunden bei 55 dB(A). In der Zeit von 24-05 Uhr besteht kein planmässiger Flugbetrieb.

E. 9.2.2

Die Belastungsgrenzwerte nach Anhang 5 Ziff. 22 LSV gelten für alle zivilen Flugplätze, auf denen Grossflugzeuge verkehren, unabhängig davon, ob es sich um einen der drei Landesflughäfen oder um einen anderen Flugplatz handelt (Anhang 5 Ziff. 1 Abs. 2 LSV). Auch die aufgehobenen Belastungsgrenzwerte machten für die Nachtstunden keine Unterscheidung zwischen Landesflughäfen und Regionalflughäfen. Die IGW lagen aber wesentlich höher als heute. Hingegen wurde für die ES II der IGW in der Umgebung von Landesflughäfen tagsüber um 5 dB(A) höher festgelegt als anderswo. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ein IGW bei Regionalflughäfen von über 50 dB(A) in der ES II für die erste Nachtstunde stehe in Widerspruch zu Art. 15 USG. Sinngemäss argumentiert sie weiter, die Ungleichbehandlung

von Fluglärm und anderen Lärmarten, wo der IGW für die Nacht generell

E. 9.2.3

Es fragt sich, ob sich das Bundesgericht im Entscheid BGE 126 II 522 ff. E. 46 zur Gesetzmässigkeit eines um 5 dB(A) höheren IGW in der ES II von 55 dB(A) für die erste Nachtstunde nicht bereits abschliessend geäussert hat. Das Bundesgericht musste sich in diesem Entscheid jedoch nur zur Frage der anwendbaren IGW für den Landesflughafen Zürich-Kloten äussern. Auch der 6. Teilbericht der Eidgenössischen Kommission für die Beurteilung von Lärmimmissionsgrenzwerten, auf den sich das Urteil massgeblich abstützt, bezieht sich ausdrücklich auf den von Landesflughäfen ausgehenden Lärm. Insofern werfen die Rügen der Beschwerdeführerin neue Fragen auf, die sich nicht bereits mit einem Verweis auf den oben zitierten Entscheid beantworten lassen.

E. 9.2.4

Soweit die Beschwerdeführerin jedoch generell geltend macht, nur ein IGW von 50 dB(A) entspreche Art. 15 USG, weil nur ein solcher Grenzwert Aufwachreaktionen ausschliesse, hat sich das Bundesgericht in BGE 126 II 522 E. 46 dazu bereits geäussert. Es hat in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Kommission für die ES II in der ersten Nachtstunde einen IGW als anwendbar erklärt, bei dem Aufwachreaktionen nicht vollständig vermieden werden können. Gemäss den Erkenntnissen der Kommission ist bei einem Grenzwert von 55 dB(A) nachts mit 5% Aufwachreaktionen zu rechnen. Dies sei für die erste Nachtstunde vertretbar, da während dieser Zeit erfahrungsgemäss nur ein Teil der Bevölkerung bereits schlafe. Damit würden in der ersten Nachtstunde für die ES II und III die gleichen Belastungsgrenzwerte gelten (SRU 296 S. 46). Wie oben dargelegt, werden die IGW vom Bundesrat auch bei anderen Lärmarten nicht so tief festgelegt, dass Störungen generell ausgeschlossen werden. Ein gewisser Prozentsatz von Personen, die sich auch beim Einhalten der IGW noch stark gestört fühlen, wird in Kauf genommen (vgl. E. 9.2). Die

IGW gemäss Anhang 5 Ziff. 222 LSV widersprechen somit diesen Vorgaben nicht. Auch das Bundesgericht hat sich bei der Überprüfung der nun revidierten Grenzwerte auf ihre Gesetzmässigkeit von diesen Kriterien leiten lassen (BGE 126 II 522 ff. E. 44 und 45). Indem es anstelle der vom Bundesrat festgelegten die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte für anwendbar erklärt hat, hat es auch über deren Gesetzmässigkeit befunden. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, ein IGW für die ES II von über 50 dB(A) nachts verstosse gegen Art. 15 USG, handelt es sich um eine Frage, zu der das Bundesgericht bereits Stellung genommen hat und demzufolge um eine res iudicata. Die Beschwerdeführerin macht im Übrigen auch nicht geltend, das Bundesgericht sei in seiner Entscheid bei der ersatzweisen Festlegung der Grenzwerte von einem falschen Verständnis der gesetzlichen Vorgaben ausgegangen. Im Gegenteil beruft sich die Beschwerdeführerin ausdrücklich auf den genannten Entscheid. Insofern besteht für die REKO/UEVEK kein Anlass zu prüfen, ob das bei der Festlegung der Grenzwerte 9 übliche Inkaufnahmen einer bestimmten, beschränkten Anzahl Personen, die sich auch bei Immissionen unterhalb der IGW noch stark gestört fühlen, dem Sinn von Art. 13 und 15 USG entspricht.

E. 9.3

Zu prüfen ist hingegen, ob ein IGW in der ES II für die erste Nachtstunde von 55 dB(A) bei Regionalflughäfen im Gegensatz zu Landesflughäfen bzw. ob die geltend gemachte Ungleichbehandlung von Fluglärm und anderen Lärmarten hinsichtlich der ersten Nachtstunde gesetzes- bzw. verfassungskonform sei.

E. 9.3.1

Art. 8 Abs. 1 BV gebietet, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln (BGE 127 I 185 E. 5 mit weiteren Hinweisen; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 397). An diesen Grundsatz ist auch der Bundesrat bei der Festlegung der IGW gebunden. Eine Diskriminierung der Fluglärm-betroffenen gegenüber den von Eisenbahn- oder Strassenlärm Betroffenen liegt jedoch nicht vor. Einerseits sind die drei Lärmarten hinsichtlich ihrer Entstehung, ihrer Art (gleichmässiger Lärmpegel oder einzelne Ereignisse) sowie der Möglichkeiten der Bekämpfung so verschieden, dass ein Vergleich nur schwer möglich ist. Andererseits sind die von Eisenbahn- oder Strassenlärm Betroffenen dem Lärm während der ganzen Nacht ausgesetzt, während die Anwohnerinnen und Anwohner eines Flughafens von einer fünfständigen Pause des Flugbetriebs profitieren (vgl. E. 9.2.1). Der während der übrigen Nachtstunden anfallende Lärm von Flugplätzen wird im Übrigen nicht als Durchschnittswert, sondern pro Stunde ermittelt (Anhang 5 Ziff. 41 Abs. 1 LSV). Damit wird vermieden, dass ein lärmigerer Zeitabschnitt mit einer ruhigeren Phase kompensiert werden kann. Die massgebenden IGW sind somit während jeder einzelnen der Nachtstunden eingehalten (vgl. SRU 296 S. 45 f.; Hofmann, a.a.O., S. 858). Unter diesen Umständen erscheint ein Abweichen vom sonst üblichen IGW nachts von 50 dB(A) in der ES II (s. Anhang 3 Ziff. 2, Anhang 4 Ziff. 2 und Anhang 6 Ziff. 2 LSV) während der ersten Nachtstunde nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot zu verstossen. Der Bundesrat hat den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum demzufolge nicht rechtsungleich ausgefüllt.

E. 9.3.2

Dasselbe gilt für die von der Beschwerdeführerin gerügte mangelhafte Differenzierung zwischen Landes- und Regionalflughäfen. Die Beschwerdeführerin argumentiert, dass

Regionalflughäfen in der Regel in ruhigeren Gebieten liegen als Landesflughäfen. Aus diesem Grund müssten die IGW tiefer festgelegt werden als bei Landesflughäfen. Es trifft zwar grundsätzlich zu, dass bei einem schwachen Hintergrundlärm stark lärmende Ereignisse besonders störend wahrgenommen werden. Eine sogenannte «Maskierung» der neuen Lärmart durch bestehenden Lärm erfolgt jedoch nur in beschränktem Ausmass (Zäch/Wolf, a.a.O., N. 20 zu Art. 15). So werden Flug- und Strassenlärm wegen ihrer unterschiedlichen Erscheinungsgestalt getrennt wahrgenommen und bewertet (Carl Oliva, Belastungen der Bevölkerung durch Flug- und Strassenlärm, Berlin 1998, S. 130). Dies führt dazu, dass sich die Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen unabhängig von den Strassenverkehrsimmissionen einzig durch das effektive Ausmass der Fluglärmbelastung ergibt (Oliva, a.a.O., S. 133, insbesondere Tabelle 7-2, auch zum Nachfolgenden). Unabhängig von der Vorbelastung durch Strassenlärm, steigt der Prozentsatz der durch den

E. 9.3.3

Implizit scheint die Beschwerdeführerin auch davon auszugehen, dass die Bedeutung der Landesflughäfen für den öffentlichen Flugverkehr in der Schweiz bei der Festlegung der Grenzwerte nach Anhang 5 Ziff. 22 LSV eine massgebende Rolle gespielt habe. Daraus wäre zu folgern, dass der geringeren Bedeutung der Regionalflughäfen mit strengeren Grenzwerten Rechnung getragen werden müsste. Werden die IGW gesetzeskonform festgelegt, dürfen wirtschaftliche Bedeutung der Anlage und finanzielle Auswirkungen der Grenzwerte wenn überhaupt, so nur am Rande mitberücksichtigt werden (vgl. E. 9.2). Das USG enthält die Möglichkeit der Erleichterungen, um diesen Aspekten sowie der Verhältnismässigkeit allfälliger Sanierungsmassnahmen Rechnung tragen zu können (vgl. zum Ganzen: Hofmann, a.a.O., S. 857). Da sachwidrige Überlegungen bei der Festlegung der alten Grenzwerte mitgespielt haben, hat sie das Bundesgericht als gesetzeswidrig bezeichnet (vgl. E. 9.2.1). Die neuen Werte gründen gemäss Art. 15 USG in erster Linie auf der Wirkung des Fluglärms auf die Menschen und nicht auf der wirtschaftlichen Bedeutung der Landesflughäfen (SRU 296 S. 5). Die Wirkung ist im Durchschnitt für alle Menschengruppen unabhängig von regionaler Zugehörigkeit, Alter, Bildung (Oliva, a.a.O., S. 103 ff. und 107 ff.) sowie Vorbelastung mit Strassenlärm (vgl. E. 9.3.2) gleich. Auch aus diesem Grund ist die mangelnde Differenzierung zwischen Landes- und Regionalflughäfen nicht zu beanstanden.

E. 9.4

Die Rüge der Gesetzeswidrigkeit des IGW für die erste Nachtstunde in der ES II erweist sich als ungerechtfertigt.

E. 10

Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang geltend, dass das neu auch für die Regionalflughäfen anwendbare Lärmberechnungssystem zu einer Verschlechterung des Schutzes der Anwohnerschaft vor Lärmimmissionen geführt habe. So hätten sich die Lärmkurven um den Flughafen Bern-Belp gegenüber dem vorrevidierten Recht verkleinert. Der Grund liege im Wegfallen des Pegel-Korrekturfaktors K für die Bewegungszahl der Grossflugzeuge und der Berechnung des Tages-Leq (Mittelungspegel) über 16 statt wie früher über 12 Stunden. Sie beantragt, es sei ein Vergleich zwischen den der Plangenehmigungsverfügung zu Grunde liegenden, nach neuem Recht berechneten Lärmkurven und den nach alter Methode

E. 10.1

Die Beschwerdeführerin verweist zur Begründung ihres Antrags auf einen bereits mehrfach zitierten Aufsatz von Robert Hofmann (Hofmann, a.a.O., S. 859). Der Autor zeigt darin u. a. die Auswirkungen des mit der Revision der LSV vom 12. April 2000 (AS 2000 1386, 1394) geänderten Berechnungssystems auf Regionalflughäfen auf (für das alte Recht s. AS 1987 338, 364 f.). Mit der letzten Revision wurden zwar die Grenzwerte gesenkt und die Pegelkorrektur von $K = -2$ für die drei Landesflughäfen fallen gelassen, für die Regionalflughäfen blieb es jedoch, soweit ersichtlich, bei der mit der Änderung vom 12. April 2000 eingeführten neuen Berechnung. Die im Aufsatz von Hofmann enthaltenen Aussagen behalten somit auch nach der Revision der LSV vom 30. Mai 2001 grundsätzlich ihre Berechtigung. Es mag daher zutreffen, dass die Lärmkurven für den Flughafen Bern-Belp nach alter Berechnung weiter gezogen werden müssten als gemäss geltendem Recht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das neue Berechnungssystem gesetzwidrig wäre. Eine solche Aussage kann auch dem erwähnten Artikel nicht entnommen werden (dem Autor ging es darum, auf die Auswirkungen des Systemwechsels hinzuweisen und eine öffentliche Diskussion in Gang zu setzen). Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die unterschiedlichen Gegebenheiten von Regional- und Landesflughäfen erforderten auch hinsichtlich des Berechnungssystems eine unterschiedliche Behandlung, kann auf die vorangehenden Ausführungen verwiesen werden (E. 9.3.1 ff.). Dem Bundesrat steht gestützt auf Art. 15 USG bei der Festlegung der Lärmgrenzwerte und ihrer Berechnung ein grosser Gestaltungsspielraum zu. Sind mehrere gesetzeskonforme Lösungen denkbar, darf die REKO/UVEK nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen und eine eigene Wahl treffen. Sie ist vielmehr an die vom Bundesrat getroffene Lösung gebunden (E. 9.1).

E. 10.2

Aus diesem Grund ist auch der von der Beschwerdeführerin gestellte Beweisantrag abzuweisen. Der Vergleich zwischen den Lärmkurven nach altem und nach geltendem Recht mag zwar interessant sein, das Resultat bliebe aber bei der Beurteilung des hier zur Diskussion stehenden Bauvorhabens irrelevant. Die Rechtmässigkeit des Projekts ergibt sich gestützt auf das geltende Recht. Die Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkt als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 11

Die Beschwerdeführerin stellt in ihrem Eventualbegehren den Antrag, die angefochtene Verfügung sei mit verschiedenen Auflagen zu ergänzen. Sie begründet dies im Wesentlichen damit, dass die Vorinstanz den sich aus den Bestimmungen der Art. 27c der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) und Art. 11 Abs. 2 USG ergebenden Verpflichtungen nicht nachgekommen sei. Die angefochtene Verfügung missachte die von der Beschwerdeführerin geforderten Vorsorgemassnahmen bezüglich der Betriebszeiten (insbesondere an Randzeiten sowie an Sonn- und Feiertagen). Eine allfällige Pistenverlängerung bedinge aber auf jeden Fall Vorsorgemassnahmen, um die Lärmauswirkungen des Flugbetriebs auf ein für die Anwohnerschaft verträgliches Mass zu

E. 11.1

Der Auffassung der Beschwerdegegnerin kann nicht gefolgt werden. Zu Recht ist die Vorinstanz davon ausgegangen, dass die betrieblichen Verhältnisse auf dem Flughafen

Bern-Belp durch die geplante Pistenverlängerung beeinflusst werden und deshalb die entsprechenden betrieblichen Belange in Anwendung von Art. 27c Abs. 1 VIL zu prüfen sind. Wie bereits in den vorstehenden Erwägungen ausgeführt, soll die Pistenverlängerung nicht nur den bisherigen Flugbetrieb (so genannter Status quo), sondern auch die im SIL vorgesehene Entwicklung des Flughafens (75'000 Flugbewegungen im Jahr 2010) ermöglichen (s. E. 7.2). Demzufolge können Fragen im Zusammenhang mit dem Betrieb des Flughafens vorliegend zum Gegenstand des Beschwerdeverfahrens gemacht werden. Auf das Eventualbegehren der Beschwerdeführerin ist somit grundsätzlich einzutreten (s. aber E. 11.3.1 und E. 11.3.3). Ob dieses begründet ist, wird in den nachstehenden Erwägungen zu prüfen sein.

E. 11.2

Beim Flughafen Bern-Belp handelt es sich um eine ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LSV. Gemäss der zutreffenden Ansicht des BUWAL, die auch von der Vorinstanz geteilt wird, führt die Pistenverlängerung zu einer wesentlichen Änderung der bestehenden Anlage nach Art. 8 Abs. 3 LSV. Nach übereinstimmender Meinung der Verfasser des Ergänzungsberichts zum UVB und des BUWAL führt die prognostizierte Verkehrssteigerung im Jahr 2010 zu einer Zunahme der Lärmimmissionen von bis zu 2 dB(A) (s. Ergänzungsbericht zum UVB vom 13. Juni 2001, S. 11, sowie Stellungnahme des BUWAL vom 25. Juli 2001, S. 3). Sowohl das BUWAL als auch die Vorinstanz haben diese Zunahme als wahrnehmbar bezeichnet. Zu Recht, ist doch ein Geräuschpegel bereits dann wahrnehmbar stärker, wenn sich der Beurteilungspegel (Lr) um ungefähr 1-3 dB(A) erhöht (s. die vom BUWAL herausgegebene Broschüre «Erläuterungen zur Lärmschutz-Verordnung», Bern 1992, 2. Teil, Ziff. 1.3, S. 21).

E. 11.3

Gemäss Art. 8 Abs. 2 LSV müssen bei einer wesentlichen Änderung der Anlage die Lärmimmissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Im Sinne des im Umweltschutzgesetz verankerten Vorsorgeprinzips (vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 USG) schreibt Art. 8 Abs. 1 LSV zudem vor, dass die Lärmemissionen der neuen oder geänderten Anlageteile so weit begrenzt werden müssen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist.

E. 11.3.1

Aus dem Umweltverträglichkeitsbericht vom 31. Mai 2000 und dessen Ergänzungsbericht vom 13. Juni 2001 sowie den Kartendarstellungen der Lärmbelastungskurven geht hervor, dass die massgeblichen Immissionsgrenzwerte der jeweiligen Empfindlichkeitsstufen mit wenigen Ausnahmen sowohl im Ausgangszustand als auch im Prognosezustand 2010 eingehalten werden. Grenzwertüberschreitungen wurden in der Zone für öffentliche Nutzung in der Gemeinde Belp (Giessenbad) sowie in der Landwirtschaftszone im Bereich Eichholz (Bauernhof «Eichholz»)

E. 11.3.2

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob die Vorinstanz alle erforderlichen vorsorglichen Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG bzw. Art. 8 Abs. 1 LSV getroffen hat. Zunächst ist festzuhalten, dass die Pistenverlängerung zwar eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 LSV darstellt, jedoch Art und Ausmass der Änderung nicht geeignet sind, das bestehende Betriebskonzept des Flughafens gänzlich in Frage zu

stellen. Wie sich bereits aus den vorstehenden Erläuterungen ergeben hat, zielt das strittige Vorhaben nicht primär auf eine Änderung im Flugbetrieb, d. h. auf eine Frequenzsteigerung hin. Auslöser des Vorhabens ist vielmehr der Erlass der verschärften Sicherheitsvorschriften (Joint Aviation Requirements, Commercial Air Transportation [Aeroplanes], JAROPS 1) bzw. deren Überführung ins schweizerische Recht. Es sind somit Gründe der Verkehrssicherheit, die eine Verlängerung der bestehenden Piste um insgesamt 420 m gebieten. Damit soll der bisherige Flugbetrieb und die im SIL vorgesehene Entwicklung des Flughafens unter sicheren Rahmenbedingungen gewährleistet werden. Ob die im SIL vorgesehene Luftverkehrssteigerung auch ohne Pistenverlängerung eintreten würde,

E. 12

begrenzen und die Einhaltung der im SIL vorgesehenen Verkehrsprognose zu gewährleisten. Die Beschwerdegegnerin vertritt die Ansicht, dass die von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang aufgeworfenen betrieblichen Fragen nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens und demzufolge nicht zu prüfen seien.

E. 13

festgestellt. In diesen Gebieten werden die IGW der ES III am Tag überschritten. Davon betroffen sind zwei Wohnhäuser beim Bauernhof Eichholz, wobei beim nordwestlich gelegenen Wohnhaus der IGW der ES III am Tag bereits heute überschritten, beim südöstlichen Wohnhaus eine Grenzwertüberschreitung voraussichtlich erst im Prognosezustand 2010 erfolgen wird (s. Ergänzungsbericht zum UVB vom 13. Juni 2001, S. 6, 8, 10 f.). Dem Gesuch der Beschwerdegegnerin vom 2. August 2001 um Gewährung von Sanierungserleichterungen hat die Vorinstanz in Anwendung von Art. 10 LSV hinsichtlich des nordwestlichen Wohngebäudes des Bauernhofs «Eichholz» stattgegeben und die Prüfung von entsprechenden Schallschutzmassnahmen angeordnet. Die Beschwerdeführerin rügt nicht explizit, die Erleichterungen seien zu Unrecht gewährt worden. Sie ist davon auch nicht direkt betroffen. Schliesslich zeigen die nachfolgenden Ausführungen, dass die von der Vorinstanz gewährten Erleichterungen nicht zu beanstanden sind. Schallschutzmassnahmen bei den Betroffenen können erst ergriffen werden, wenn echte Emissionsbegrenzungen (Emissionsbegrenzungen an der Quelle und auf dem Ausbreitungsweg) nicht die erwünschte Wirkung bringen oder unverhältnismässig sind. Der Entscheid, ob die Einhaltung der IGW möglich ist, obliegt der Vollzugsbehörde. Dieser steht dabei ein erheblicher Ermessensspielraum zu (s. Erläuterungen zur LSV, a.a.O., S. 17 und 19). Im vorliegenden Fall gelangte die Vorinstanz zum Schluss, dass die Einhaltung der IGW zu einer unverhältnismässigen Belastung des Projekts führen würde. Bei ihren Überlegungen berücksichtigte sie die Nähe des von der Überschreitung betroffenen Gebäudes zur Piste und das geringe Überschreitungsmaß im Ausgangs- und Betriebszustand (weniger als 0,5 dB[A]). Weiter trug sie dem Umstand Rechnung, dass die Beschwerdegegnerin durch viele Lärminderungsmassnahmen (z. B. Ausschluss besonders lärmiger Flugzeugmuster, emissionsabhängige Landetaxen, Lärminderungskurse für Piloten, Aufbau einer Monitoring-Anlage für den Fluglärm) eine deutliche Reduktion der vom Flughafen ausgehenden Lärmbelastungen bereits erreicht hat. Nach Ansicht der Vorinstanz würde die Sanierung der Anlage zu unverhältnismässigen Betriebseinschränkungen führen und nur einen sehr geringen Umweltnutzen erzeugen. Für die REKO/UVEK bestehen keine stichhaltigen Gründe, von dieser Beurteilung abzuweichen.

E. 14

wenn die Sicherheitsvorschriften nicht verschärft worden wären, kann nicht schlüssig beantwortet werden. Auf Grund der Aussage im Ergänzungsbericht zum UVB, wonach auch ohne Pistenverlängerung eine Luftverkehrssteigerung zu erwarten wäre (s. Ergänzungsbericht zum UVB vom 13. Juni 2001, S. 11), lässt sich zumindest nicht von vornherein ausschliessen, dass auch ohne das hier zur Diskussion stehende Bauvorhaben mit Mehrverkehr hätte gerechnet werden müssen, der im Rahmen der geltenden Betriebskonzession zulässig gewesen wäre.

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