

JAAC 67.131

Entscheid der Rekurskommission UVEK vom 14. April
2003 [Z-2001-148]

Procédure d'approbation des plans concernant le prolongement de la piste de l'aéroport Berne-Belp. Droit de consulter le dossier. Conformité à la loi du système d'évaluation et de calcul du bruit de l'OPB. Limitation préventive des émissions et autres mesures de lutte contre le bruit. Mesure du bruit.

- Dans la procédure devant l'autorité inférieure, les opposants, qui ont qualité de partie, bénéficient du droit d'être entendus et donc du droit de consulter le dossier (consid. 6.2).

- Dans une procédure de masse avec un grand nombre d'opposants, l'autorité à qui revient la décision n'est pas tenue de soumettre toutes les pièces déterminantes à tous les participants pour qu'ils puissent prendre position. L'étendue du droit de consulter le dossier est plutôt déterminée par la situation concrète et le besoin concret de participation des personnes concernées. Il suffit d'informer les opposants de la réception de documents en rapport avec les motifs d'opposition invoqués (consid. 6.3).

- Fixation de valeurs limites d'immissions (VLI) par le Conseil fédéral, cf. [ATF 126 II 522](#): Les valeurs limites d'exposition selon l'annexe 5 ch. 222 OPB (en particulier la VLI correspondant au degré de sensibilité II pour la première heure de la nuit de 22-23 heures) sont conformes à la LPE. Le système d'évaluation et de calcul du bruit selon l'OPB est également conforme à la loi (consid. 9 et 10).

- Art. 13 et art. 15 LPE. Combinaison des critères lors de l'évaluation et de la fixation des VLI. Les intérêts économiques et de planification ne doivent en principe pas être pris en considération (consid. 9.2).

- Il n'y a pas d'inégalité de traitement avec d'autres genres de bruit. Le traitement égal d'aéroports nationaux et régionaux se justifie objectivement (consid. 9.3).

- 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

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).

- 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:

(...)

6. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihres Anspruches auf rechtliches Gehör im Rahmen des vorinstanzlichen Einspracheverfahrens. Sie macht geltend, gewisse Akten seien ihr erst nach Erlass der angefochtenen Verfügung bzw. im Laufe des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zur Kenntnis gebracht worden. (...)

6.1. (...)

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

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).

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.

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).

6.3.2. Bei der Beantwortung der Frage, welche Massnahmen von der verfügenden Behörde zur Wahrung des Akteneinsichtsrechts der Einsprecherinnen und Einsprechern 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.

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 6. Juni 2001 ausdrücklich verlangt, ins Verfahren einbezogen zu werden. Wegen dem vorerst mangelhaften Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) und der nachträglich erfolgten Änderung der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41; vgl. dazu nachfolgende E. 9.2.1) war es der Beschwerdeführerin gar nicht möglich, sich bereits in der Einsprache abschliessend zum Projekt zu äussern. Unter diesen Umständen hat die Vorinstanz zu Recht der Beschwerdeführerin diejenigen entscheidrelevanten Akten zugestellt, welche die in der Einsprache vorgebrachten Anliegen berühren. Dazu gehören auch die Stellungnahmen des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Der in der Beschwerde geäusserte Vorwurf, die Stellungnahme des BUWAL vom 25. Juli 2001 sei der Beschwerdeführerin vorenthalten worden, wird in der Replik vom 5. Februar 2002 nicht wiederholt. Den Vorakten kann entnommen werden, dass dieses Dokument der Beschwerdeführerin tatsächlich zugestellt worden ist. Insofern liegt hier keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Die Beschwerdeführerin sieht ihr Recht auf Akteneinsicht jedoch darin verletzt, dass sie keine Kenntnis über den Eingang der Stellungnahme des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) vom 30. März 2001 erhalten habe. Diese befasst sich mit der Pistenverlängerung nur unter dem Aspekt des Bodenbedarfs und des Grundwasserschutzes, nicht aber hinsichtlich der die Beschwerdeführerin hauptsächlich interessierenden Fluglärmproblematik. Die Zustellung dieses Dokuments an die Beschwerdeführerin wäre sinnvoll gewesen; dass die Vorinstanz darauf verzichtet hat, vermag im Lichte der vorstehenden Ausführungen jedoch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu begründen. Das Koordinationsprotokoll zum Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) und der Entwurf des Objektblatts zum Flughafen Bern-Belp, welche in der Replik vom 5. Februar 2002 erstmals erwähnt werden, berühren das vorliegende Plangenehmigungsverfahren nur am Rande. Die Mitwirkungs- und Einsichtsrechte beim Erlass des SIL folgen eigenen Regeln, deren Einhaltung hier nicht geprüft werden muss.

Die mangelnde Einsicht in das Gesuch der Alpar AG um Entzug der aufschiebenden Wirkung und in das Gesuch um Gewährung von Erleichterungen stellt ebenfalls keine Verletzung des Rechts auf Akteneinsicht dar. Zum Entzug der aufschiebenden Wirkung einer allfälligen Beschwerde braucht die verfügende Behörde die Beteiligten nicht noch eigens anzuhören; diese sind bereits zu Wort gekommen und haben mit der Möglichkeit eines Entzugs rechnen müssen (*Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog*, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 15 zu Art. 68; Urteil des Bundesgerichts vom 10. März 2003, [2A.619/2002], E. 3). Gleich verhält es sich mit dem Gesuch um Erleichterungen. Alle Einsprechenden müssen damit rechnen, dass eine bauwillige Anlagenbetreiberin dort, wo die Grenzwerte nicht eingehalten werden, Erleichterungen beantragen wird. Abgesehen davon ist die Beschwerdeführerin von den Erleichterungen nicht (direkt) betroffen.

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

(...)

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

8. (Die gesetzlichen Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung sind vorliegend erfüllt)

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.

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).

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

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).

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.

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 10 dB(A) tiefer liege, und die fehlende Unterscheidung zwischen Regional- und Landesflughäfen stelle eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots dar.

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.

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 seinem 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/UVEK kein Anlass zu prüfen, ob das bei der Festlegung der Grenzwerte

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.

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.

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 FluglärmBetroffenen 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 fünfstündigen 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.

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

Fluglärm stark gestörten Personen mit der Zunahme dieser Lärmart. Eine Wechselwirkung zwischen dem Ausmass der Flug- und Strassenlärmbelastung und der wahrgenommenen Lästigkeit der Fluglärmimmissionen in der Wohnung hat nicht nachgewiesen werden können.

Gestützt auf diese Erkenntnisse erweist sich das Vorgehen des Bundesrats, bei der Festlegung der Grenzwerte für Fluglärm nicht zwischen vorbelastetem und nicht vorbelastetem Gebiet zu unterscheiden als gerechtfertigt. Hätte er eine solche Differenzierung vorgenommen, müsste ihm im Gegenteil vor dem Hintergrund der oben erwähnten soziologischen Untersuchungen eine rechtsungleiche Behandlung vorgeworfen werden.

Nur der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass sich im Übrigen auch die Lärmemissionen von Landesflughäfen auf Gebiete mit schwacher Lärmvorbelastung auswirken.

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.

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

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

ermittelten Lärmkurven vorzunehmen. Aus diesem Grund seien gestützt auf das alte System die Lärmkurven für die Jahre 1999, 2000 und 2010 berechnen zu lassen.

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/UEVE 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).

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.

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

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.

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.

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).

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.

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»)

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.

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,

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. Aus diesen Gründen kann das Vorhaben nicht zum Anlass genommen werden, das gesamte Betriebskonzept und damit das ganze Emissionsproblem von Grund auf zu überprüfen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die betrieblichen Belange des Flughafens Bern-Belp, insbesondere dessen Betriebszeiten, vor noch nicht allzu langer Zeit Gegenstand zweier Verwaltungsgerichtsbeschwerden vor dem Bundesgericht waren (vgl. Urteile i.S. Vereinigung gegen Fluglärm und Mitbeteiligte gegen Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG vom 25. September 1997 [2A.504/1996] und vom 7. September 1998 [1A.115/1998], letzteres publiziert in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBL] 101/2000 S. 83 ff.). Im Rahmen dieser Verfahren hatte das Bundesgericht mitunter die Möglichkeit, die in der Betriebskonzession vorgesehenen Betriebszeiten auf ihre Gesetzmässigkeit und Umweltverträglichkeit zu prüfen. Bereits dazumal musste mit dem Umstand, dass sich die Zahl der Flugbewegungen auf dem Flughafen Bern-Belp in den kommenden Jahren weiterentwickeln wird, gerechnet werden.

11.3.3. Im vorliegenden Fall ist von Bedeutung, dass die Ermittlungen der bestehenden und künftigen Lärmimmissionen korrekt durchgeführt worden und im Ergebnis plausibel sind. Was die Rügen der Beschwerdeführerin betreffend Immissionsgrenzwert in der ersten Nachtstunde und Berechnungssystem anbelangt, wird auf die vorstehenden Erwägungen verwiesen (s. E. 9 und 10). Die Vorinstanz hat in Anwendung von Art. 27c Abs. 1 VIL und Art. 8 Abs. 1 LSV die betrieblichen Belange und die Möglichkeit weiterer Emissionsbegrenzungen geprüft und ist dabei zum Schluss gekommen, dass weitergehende Einschränkungen des Flugbetriebs und vorsorgliche Massnahmen weder technisch und betrieblich möglich, noch wirtschaftlich tragbar seien. Für die REKO/UVEK bestehen keine stichhaltigen Gründe, von der Beurteilung der Vorinstanz abzuweichen. Die Überprüfung der angefochtenen Verfügung hat ergeben, dass die verschärften massgeblichen Immissionsgrenzwerte eingehalten werden und die gewährten Erleichterungen rechtmässig sind. Nebst der bestehenden Massnahmen zur Lärmreduktion (wie z. B. Ausschluss besonders lärmiger Flugzeugmuster, emissionsabhängige Landetaxen, Lärmminderungskurse für Piloten, Aufbau einer Monitoring-Anlage; s. Massnahmen zur Fluglärmbekämpfung in Anhang 5 zum Betriebsreglement vom 16. September 1985), hat sich die Beschwerdeführerin zur Prüfung weiterer Verbesserungen der Lärmsituation (wie z. B. Optimierungen bei den Flugrouten für Helikopter) verpflichtet. Diese Verpflichtung ist im SIL aufgenommen worden (vgl. Objektblatt des Regionalflygplatzes Bern-Belp im SIL, Teil IIIC 1. Serie vom 30. Januar 2002). Die Notwendigkeit des Frühflugs am Sonntag um 06.30 Uhr nach Amsterdam - sofern dieser noch durchgeführt wird - ist von der Beschwerdeführerin glaubhaft dargelegt und vom Bundesgericht bereits festgestellt worden (s. Urteil des Bundesgerichts vom 7. September 1998, [1A.115/1998], S. 10 f., publiziert in ZBL 101/2000 S. 83 ff.). Indem sich das Bundesgericht zur

Hauptaufgabe des Regionalflughafens Bern-Belp, Verbindungen mit den wichtigsten europäischen Destinationen durch Anschlussflüge herzustellen, bereits geäussert und diese Aufgabe seither keine Änderung erfahren hat, handelt es sich vorliegend um eine *res iudicata*. Demzufolge ist auf das entsprechende Begehren der Beschwerdeführerin nicht einzutreten. Mit der Festlegung des Entwicklungspotenzials des Flughafens Bern-Belp im SIL auf 75'000 Flugbewegungen im Jahr 2010 wird der Verkehrsentwicklung ein klarer Rahmen gelegt. Die Kontrolle der Einhaltung dieses Entwicklungsrahmens obliegt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) als Aufsichtsbehörde (Art. 3b VIL). Dieses wird die notwendigen Massnahmen treffen müssen, sollten die im SIL gemachten Vorgaben nicht eingehalten werden.

11.4. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Vorinstanz dem Vorsorgeprinzip Genüge getan hat. Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich als unbegründet und ihre Begehren sind demzufolge abzuweisen.

12. Die Beschwerdeführerin beantragt schliesslich, es seien zusätzlich zu den Kontrollrechnungen jährliche Kontrollmessungen durchzuführen und öffentlich aufzulegen. Sie verweist zur Begründung ihres Begehrens insbesondere auf den Entscheid des Bundesgerichts in Sachen Konzessionserteilung für den Flughafen Agno, wo die Verfügung des Departements mit einer entsprechenden Verpflichtung ergänzt worden war ([BGE 125 II 643 ff.](#) E. 18 f).

Gemäss Ziff. 2.7 des Dispositivs der hier angefochtenen Verfügung hat die Beschwerdegegnerin «innert sechs Monaten nach Vorliegen der neu gefassten Verordnungsbestimmungen über den Lärmkataster einen solchen, basierend auf den Verkehrszahlen des Vorjahrs, zu erstellen und dem BAZL einzureichen. Die Alpar AG hat die Lärmbelastung darauf jährlich auf Grund der Verkehrszahlen des Vorjahrs zu berechnen und in mit dem Kataster vergleichbarer Weise darzustellen».

Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin lehnen das Anliegen der Beschwerdeführerin unter Hinweis darauf ab, dass nach Art. 38 Abs. 2 LSV und Ziff. 41 Anhang 5 zur LSV die Fluglärmimmissionen grundsätzlich durch Berechnungen ermittelt werden. Die Beschwerdegegnerin macht ferner geltend, dass mit Messungen keine aussagekräftigen Ergebnisse erzielt werden könnten.

12.1. Die Instruktionsrichterin hat am 8. November 2002 der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin verschiedene Fragen zum Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin unterbreitet. Den Antworten kann entnommen werden, dass die Beschwerdegegnerin mit Verfügung des UVEK vom 23. März 1998 (Änderung der Betriebskonzession, Verlängerung der Betriebszeiten) zwar verpflichtet worden sei, eine Anlage zur Messung des Fluglärms einzurichten (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 7. September 1998, [1A.115/1998], S. 12 f., publiziert in ZBl 101/2000 S. 83 ff.), dass der Zweck dieser Messungen jedoch einzig in der Kontrolle der Wirksamkeit neuer Lärminderungsmaßnahmen bestanden habe und dass sich die Messungen entgegen dem anders lautenden Wortlaut der Verfügung auf eine zweijährige Übergangszeit beschränkt hätten, welche am 28. März 2000 abgelaufen sei. Im Moment sei keine Messanlage installiert und es würden auch keine Messungen vorgenommen. Rund um den Flughafen Zürich bestehe ein Messstellennetz

zum Vergleich der berechneten Lärmkurven mit der gemessenen Belastung. Dieser Vergleich sei aber nur von wissenschaftlicher Bedeutung und habe keinerlei Rechtswirkungen.

Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang geltend, die auf Ersuchen des Kantons Bern in die Verfügung vom 23. März 1998 aufgenommene Auflage sei nicht richtig umgesetzt worden.

12.2. Art. 38 Abs. 2 LSV sieht vor, dass Fluglärmimmissionen grundsätzlich durch Berechnungen ermittelt werden. Berechnungsmodelle beruhen in der Regel auf umfangreichen Messungen und stellen eine mathematische Ausformulierung gesammelter Erfahrung dar, weshalb sie vielfach mehr Vertrauen verdienen als Einzelmessungen (dazu und auch zum Nachfolgenden: *Robert Hofmann*, Lärm und Lärmbekämpfung in der Schweiz, Vorlesungsskript Eidg. Technische Hochschule Zürich, 2. Aufl. 2000, Ziff. 11.7 [nachfolgend Lärm und Lärmbekämpfung]). Einzelmessungen ergeben für die Messstandorte zwar genauere Ergebnisse, was aber nicht heisst, dass sie auch für die nähere Umgebung der Standorte repräsentativ sind. Je nach Umgebung kann das Verschieben der Mikrophone um einige Meter bereits andere Resultate bewirken. Da sich der Fluglärm über grosse Flächen ausbreitet, wären flächendeckende Messungen ohnehin nicht möglich. Diese Erkenntnisse schliessen jedoch nicht aus, dass die berechneten Werte durch Messungen ergänzt werden, wie dies offenbar bei den Landesflughäfen der Fall ist. Einem solchen Vorgehen steht auch der Wortlaut von Art. 38 Abs. 2 LSV nicht entgegen. Ob Messungen als ergänzende Massnahmen zur Überprüfung der mit der Pistenverlängerung zu erwartenden Lärmimmissionen gerechtfertigt sind, ist nachfolgend zu prüfen.

12.3. Zur umstrittenen Auslegung der in der Verfügung des UVEK vom 23. März 1998 enthaltenen Auflage braucht sich die REKO/UVEK nicht zu äussern. Die Frage, was hinsichtlich der Messungen die aktuelle Rechtslage ist, bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Sollte die Beschwerdeführerin der Meinung sein, die Auflage sei nicht richtig umgesetzt worden, so müsste sie aufsichtsrechtlich vorgehen. Die REKO/UVEK, welcher keine Aufsichtsfunktion zukommt, hat diese - ausserhalb des Streitgegenstands liegende - Frage nicht zu beantworten.

12.4. Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz haben zu den ihnen unterbreiteten Fragen nur kurz Stellung genommen und insbesondere auf die Ungeeignetheit von Lärmmessungen hingewiesen. Als Ergänzung zur Lärmberechnung haben diese jedoch im Sinne der oben gemachten Ausführungen sehr wohl ihre Berechtigung. So können dank ihnen Fehler in den Berechnungsmodellen festgestellt werden. Ausserdem geniessen sie bei Aussenstehenden höheres Vertrauen als Berechnungen und sind somit geeignet, Transparenz und Vertrauen in den Betrieb der Anlage selbst zu schaffen (s. auch Hofmann, Lärm und Lärmbekämpfung, Ziff. 11.7).

Damit ist das Hauptargument der Beschwerdegegnerin gegen regelmässige Messungen entkräftet. Werden geeignete, repräsentative Standorte ausgewählt, können Messungen die Ergebnisse der Berechnungen bestätigen und ergänzen. Zwar sind aussagekräftige Messkampagnen mit einem gewissen Aufwand verbunden. Die Beschwerdegegnerin hat aber nie geltend gemacht, die Umsetzung dieses Rechtsbegehrens verursache übermässige Kosten. Es fragt sich ebenfalls, ob die durch die Pistenverlängerung bedingten

bzw. möglichen Mehrimmissionen eine solche Massnahme rechtfertigen. Eine Änderung des Betriebsreglements im Sinne einer Verlängerung der Betriebszeiten oder Erhöhung der Anzahl Flugbewegungen hat zweifellos grösseren und vor allem direkteren Einfluss auf die Lärmbelastung in der Umgebung des Flughafens als die hier zur Diskussion stehende bauliche Erweiterung der Anlage. Dennoch muss auch die Verlängerung der Piste um insgesamt 420 m als wichtige Etappe in der Geschichte des Flughafens Bern-Belp betrachtet werden, welche zusätzliche Kontrollmassnahmen zu rechtfertigen vermag. Es ist umstritten und hat nicht abschliessend beantwortet werden können, welche Auswirkungen tatsächlich mit der Pistenverlängerung zu erwarten sind. Den festgestellten Unsicherheiten hinsichtlich Zahl der Flugbewegungen und Flottenzusammensetzung könnte mit der von der Beschwerdeführerin geforderten Kontrollmassnahme zusätzlich Rechnung getragen werden. Das Begehren der Beschwerdeführerin ist aus diesen Gründen gutzuheissen und die Plangenehmigungsverfügung ist mit folgender Auflage zu ergänzen:

«Die Alpar AG wird verpflichtet, zur Kontrolle der Lärmberechnung in den An- und Abflugschneisen sowie im unmittelbar angrenzenden Wohngebiet punktuelle periodische Messungen durchzuführen. Die Messpunkte sind vom Kanton Bern nach Absprache mit den vom Fluglärm betroffenen Gemeinden zu bezeichnen. Die Ergebnisse der Messungen sind jährlich zu publizieren.»

13. Im Übrigen erweist sich die Beschwerde gestützt auf die vorstehenden Erwägungen als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

JAAC 67.131 - Entscheid der Rekurskommission UVEK vom 14. April 2003 [Z-2001-148]

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2003
Année	
Anno	
Band	67
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 005 864

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.