Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.293/2005 /ggs

Urteil vom 10. Juli 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Fürsprecher
Jörg Zumstein,

gegen

Einwohnergemeinde Münsingen, handelnd durch den Gemeinderat, 3110 Münsingen, dieser vertreten durch Fürsprecher Urs Eymann,
Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
des Kantons Bern, Münstergasse 2, 3011 Bern,
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern.

Gegenstand
Überbauungsordnung "Dorfzentrum Münsingen", Änderung Zonenplan und Baureglement,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 3. Oktober 2005.

Sachverhalt:
A.
Die Einwohnergemeinde Münsingen legte vom 10. Juni bis 9. Juli 2002 eine Änderung des Zonenplans Teil 1, eine Ergänzung ihres Baureglements vom 19. Oktober 1992 (GBR) und die Überbauungsordnung (ÜO) «Dorfzentrum Münsingen», bestehend aus dem Überbauungsplan und den Überbauungsvorschriften (ÜV), öffentlich auf. Die Überbauungsordnung bezweckt die Schaffung eines neuen "lebendigen" Dorfzentrums mit Läden, Dienstleistungs- und Wohnnutzung sowie einem öffentlichen Platz (Art. 1 ÜV). Kernstück der geplanten Überbauung ist ein neuer Coop-Laden. Zudem sind 5-10 Detailhandelsgeschäfte und 40-50 Wohnungen vorgesehen. Mit Ausnahme eines Bereichs für oberirdische Kurzzeitparkplätze soll die Parkierung unterirdisch in Einstellhallen erfolgen. Von den insgesamt rund 240 Abstellplätzen sollen 140 öffentlich zugänglich sein. Nach dem Bericht gemäss Art. 47 der Verordnung vom 28. Juni 2000 über die Raumplanung (Raumplanungsverordnung, RPV, SR 700.1) des Ingenieurbüros Metron AG vom 16. April 2002 sind insgesamt 243 Parkplätze vorgesehen; darin enthalten sind 44 Parkplätze in der bestehenden unterirdischen Einstellhalle der Spar + Leihkasse Münsingen.
B.
Gegen die planerischen Massnahmen reichten mehrere Personen Einsprache ein, unter ihnen A._____,

E._____, B._____ sowie C._____ und D._____. In der Folge nahm die Gemeinde verschiedene Korrekturen an der Planung vor und legte die Überbauungsordnung vom 28. Oktober bis 26. November 2002 erneut öffentlich auf. Es gingen keine neuen Einsprachen ein. Am 18. Mai 2003 beschlossen die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Münsingen die Änderungen des Zonenplans und des Gemeindebaureglements sowie die Überbauungsordnung. Das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) genehmigte diese Vorschriften und Pläne am 14. Oktober 2003 und wies die Einsprachen als öffentlichrechtlich unbegründet ab, soweit es auf sie eintrat und sie nicht zurückgezogen oder gegenstandslos geworden waren.
Gegen die Genehmigungsverfügung des Amts für Gemeinden und Raumordnung erhoben D._____ und C._____, B._____, A._____ und E._____ Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK). Diese gab den Eigentümerinnen der vom Plangebiet erfassten Grundstücke (Spar + Leihkasse Münsingen, Baugesellschaft Dorfplatz Münsingen AG, Coop Immobilien AG) Gelegenheit zur Teilnahme am Verfahren. Die Grundeigentümerinnen verzichteten auf eigene Bemerkungen in der Sache und schlossen sich der Vernehmlassung der Gemeinde an. Mit Entscheid vom 27. August 2004 hiess die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion die Beschwerden teilweise gut, indem sie die Überbauungsvorschriften unter Abänderung der Plangenehmigungsverfügung in einem Punkt ergänzte.
Gegen den Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion gelangten A._____, E._____, B._____ sowie C._____ und D._____ am 29. September 2004 gemeinsam an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Sie verlangten im Wesentlichen die Rückweisung der Überbauungsvorschriften an die Einwohnergemeinde Münsingen zur Überarbeitung. Die Spar + Leihkasse Münsingen, die Baugesellschaft Dorfplatz Münsingen AG und die Coop Immobilien AG haben auf eine weitere Beteiligung am Verfahren verzichtet. Das Verwaltungsgericht hat die Beschwerde mit Urteil vom 3. Oktober 2005 abgewiesen.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 7. November 2005 verlangen A._____, E._____, B._____ sowie C._____ und D._____ die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 3. Oktober 2005 und die Rückweisung der Überbauungsvorschriften zur Überarbeitung an die Einwohnergemeinde Münsingen. In Eventualanträgen beantragen sie die Ergänzung der Überbauungsvorschriften mit mehreren Bestimmungen.
D.
Die Einwohnergemeinde Münsingen, die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und das Verwaltungsgericht beantragen die Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat sich am 26. Januar 2006 zum Vorhaben aus umweltschutzrechtlicher Sicht geäussert, ohne einen Antrag zum Verfahrensausgang zu stellen. Die Verfahrensparteien erhielten Gelegenheit, sich zur Vernehmlassung des BAFU zu äussern. Die Einwohnergemeinde Münsingen macht dabei geltend, das BAFU habe den Bericht nach Art. 47 RPV der Metron AG vom 16. April 2002 nicht zur Kenntnis genommen und reicht einen ergänzenden Bericht des genannten Ingenieurbüros vom 3. April 2006 betreffend Massnahmen im Sinne der Luftreinhalte-Verordnung des Bundes vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) ein. In seiner Stellungnahme zum ergänzenden Bericht kommt das BAFU zum Schluss, es könne davon ausgegangen werden, dass die Immissionsgrenzwerte für NO2 und PM10 im Jahr 2015 im Zentrum von Münsingen mit den in Aussicht genommenen Massnahmen eingehalten werden könnten. Die Verfahrensparteien halten in ihren Stellungnahmen an ihren Anträgen und Standpunkten fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Umstritten ist ein (Sonder-)Nutzungsplan im Sinne von Art. 14 ff. des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700). Ein solcher Nutzungsplan unterliegt gemäss Art. 34 Abs. 3 RPG grundsätzlich der staatsrechtlichen Beschwerde. Indessen ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Nutzungspläne dann zulässig, wenn der Nutzungsplan auf Bundesverwaltungsrecht abgestützte Anordnungen enthält. Insoweit stellt das Bundesgericht die Anordnungen im Nutzungsplanverfahren einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG gleich. Sind im Plan enthaltene, auf Bundesverwaltungsrecht abgestützte Anordnungen umstritten oder wird das Fehlen solcher Anordnungen bemängelt, so ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, soweit kein Ausschlussgrund gemäss Art. 99 ff. OG gegeben ist (BGE 132 II 209 E. 2 S. 211; 129 I 337 E. 1.1 S. 339; 125 II 18 E. 4c/cc S. 25; 123 II 88 E. 1a S. 91, 289 E. 1b S. 291; 121 II 39 E. 2b S. 42 f., je mit Hinweisen).
Nach Ansicht der Beschwerdeführer verstösst die Überbauungsordnung gegen Bundesumweltrecht. Die Be-

schwerdeführer beziehen sich zudem auf den Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000/2015. Dieser steht mit den Rügen der Verletzung von Bundesumweltrecht in einem engen Sachzusammenhang, weshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch in diesem Punkt zulässig ist (vgl. statt vieler BGE 123 Il 88 E. 1a/cc S. 92).
Die Beschwerdeführer sind im kantonalen Verfahren mit ihren Anträgen nur teilweise durchgedrungen. Sie sind Eigentümer von Liegenschaften an der Tägertschistrasse bzw. an der Gartenstrasse in der Nähe des Plangebiets. Die Gemeinde Münsingen macht geltend, zwei der Beschwerdeführer seien vom umstrittenen Nutzungsplan nicht direkt betroffen, und ein Beschwerdeführer wohne gar nicht mehr in Münsingen. Ob einzelne Beschwerdeführer nicht in unmittelbarer Nachbarschaft des Vorhabens wohnen, ist nicht weiter zu prüfen, nachdem unbestritten ist, dass ein Teil der Beschwerdeführer durch die beanstandete Planung mehr betroffen ist als die Allgemeinheit. Zumindest diese Beschwerdeführer verfügen über die erforderliche Bezugsnähe und sind damit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (BGE 131 II 470 E. 1.2 S. 475). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten.
2.
Umstritten ist, ob die Überbauungsordnung mit den bundesrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Umwelt, insbesondere zur Luftreinhaltung, vereinbar ist. Laut Art. 12 Abs. 1 ÜV sind alle Kundenparkplätze (inkl. die allfälligen öffentlichen Parkplätze) zu bewirtschaften, d.h. ab der ersten Minute ist eine nicht rückerstattbare Gebühr für die erste Stunde von mindestens Fr. 1.– zu erheben. Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion hat die Überbauungsvorschriften in ihrem Entscheid vom 27. August 2004 mit Art. 12a ergänzt (Ziff. 1.2 des Dispositivs). Danach darf die gesamte Nutzung innerhalb des Planperimeters nicht zu durchschnittlich mehr als 2'000 Fahrten pro Tag (DTV) führen. Davon ausgenommen ist der Verkehr, der von der Nutzung der im Überbauungsplan als bestehende Bauten bezeichneten Gebäuden ausgeht. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Überbauungsordnung führe zu über 2'000 Fahrten pro Tag und stelle deshalb eine überdurchschnittliche Anlage dar. Sie verlangen wirksame Massnahmen zur Eindämmung des Verkehrs und der damit verbundenen Umweltbelastung. Die Planung könne zudem solange nicht genehmigt werden, als die Massnahmen zur Entlastung der Verkehrssituation im Dorfzentrum nicht gesichert seien.
2.1 Das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) soll unter anderem Menschen gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen (Art. 1 Abs. 1 USG). lm Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 USG). Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen werden nach Art. 11 Abs. 1 USG durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Emissionsbegrenzungen). Die Emissionen sind im Rahmen der Vorsorge unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG).
Es ist unbestritten, dass die geplante Anlage in einem lufthygienisch übermässig belasteten Gebiet liegt. Insbesondere sind nach dem Massnahmenplan des Kantons Bern im Zentrum von Münsingen die Immissionsgrenzwerte für Stickoxyd (NO2), Ozon (O3) und lungengängigen Feinstaub (PM 10) überschritten. Das mit der Überbauungsordnung geplante Dorfzentrum ist daher nach Art. 11 Abs. 3 USG nicht nur vorsorglichen, sondern verschärften Emissionsbegrenzungen zu unterstellen. Verursacht eine Anlage für sich allein übermässige Immissionen, hat die Vollzugsbehörde für das Vorhaben ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen festzulegen, die so weit gehen, dass keine übermässigen Immissionen verursacht werden (Art. 5 LRV). Verursacht sie die übermässigen Immissionen nicht allein, sondern zusammen mit anderen Emissionsquellen, so sind die verschärften Emissionsbegrenzungen durch einen Massnahmenplan gemäss Art. 44a USG und Art. 9 Abs. 4 i.V.m. Art. 31 ff. LRV zu koordinieren (BGE 131 Il 103 E. 2.5.1 S. 111; 125 Il 129 E. 7b S. 139; 124 Il 272 E. 4a S. 279). Der Massnahmenplan gibt die Quellen von Emissionen, die für die Entstehung der übermässigen Immissionen verantwortlich sind, und ihre Bedeutung für die Gesamtbelastung an, die Massnahmen
zur Verminderung und Beseitigung der übermässigen Immissionen sowie den Beitrag, welchen die einzelnen Massnahmen dazu leisten. Der Massnahmenplan enthält die für die Verbesserung der Luftqualität erforderlichen Massnahmen, bestimmt Art und Weise ihres Vollzugs und gibt den Realisierungszeitraum an (Art. 32 Abs. 1 LRV).
2.2 Gestützt auf Art. 44a USG hat der Kanton Bern am 27. Juni 2001 einen neuen Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000/2015 erlassen. In zeitlicher Hinsicht ist der Massnahmenplan auf den Planungshorizont von 15 Jahren abgestimmt, wie er auch nach Art. 15 lit. b RPG gilt. In materieller Hinsicht berücksichtigt

er das raumplanerische Instrumentarium und die kantonale Verkehrs- und Energiepolitik (Massnahmenplan 2000/2015, S. 28 f.). Der Massnahmenplan legt nach Verursachergruppen verschiedene Handlungsfelder fest. Das zentrale Element im Bereich Personenverkehr ist das so genannte Fahrleistungsmodell, mit dem einerseits die emissionsseitigen Ziellücken beim Personenverkehr bis ins Jahr 2015 geschlossen und andererseits die Belange von Luftreinhaltung und Klimaschutz auf diejenigen der Raumplanung abgestimmt werden sollen (BGE 131 II 470 E. 4.2 S. 479). Ein zweites Massnahmenpaket stellt sicher, dass die Immissionsgrenzwerte entlang der Verkehrsachsen bis ins Jahr 2015 eingehalten werden. Es handelt sich in erster Linie um verkehrsorganisatorische Massnahmen wie zum Beispiel die Verstetigung des Verkehrs. Ein drittes Massnahmenpaket beinhaltet eine Reihe flankierender Massnahmen zur Förderung umweltfreundlicher Verkehrsformen. lm
Vordergrund stehen der öffentliche Verkehr sowie der Fuss- und Veloverkehr. Der Schwerpunkt liegt auf der Optimierung der Mobilitätsketten, d.h. auf der Verknüpfung verschiedener Verkehrsarten (Massnahmenplan 2000/2015, S. III und IV sowie 33 ff.).
3.
Die Beschwerdeführer machen geltend, die mit der Überbauungsordnung ermöglichten Bauten und Anlagen seien sowohl raumplanerisch als auch umweltschutzrechtlich als eine gesamthafte Anlage zu betrachten. Damit seien aber auch die mit der bestehenden Nutzung verbundenen Fahrten der neuen Nutzung zuzurechnen. Dies ergebe sich aus dem Umstand, dass die gesamte Anlage über eine gemeinsame Einstellhalle bzw. Parkierungsanlage erschlossen werde, mithin insgesamt eine neue Anlage vorliege (BGE 131 II 103 E. 2.1.2 S. 107 f.). Zudem stelle die Anlage einen überdurchschnittlichen Emittenten im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung dar.
3.1 Bereits die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und das Verwaltungsgericht haben entscheiden, dass die nach der Überbauungsordnung zulässigen unter- und oberirdischen Parkplätze zusammen mit den geplanten Bauten Teil einer neuen (Gesamt-)Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 4 LRV bilden. Dies ist grundsätzlich unbestritten und bildet somit auch nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung. Im von den Beschwerdeführern angerufenen BGE 131 II 103 war die erforderliche bzw. zulässige Parkplatzzahl umstritten, welche im vorliegenden Zusammenhang nicht zur Diskussion steht. Diese wird nach dem angefochtenen Entscheid im Baubewilligungsverfahren festgesetzt, was die Beschwerdeführer grundsätzlich nicht beanstanden.
3.2 Umstritten ist hier somit nicht die Anzahl Parkplätze, sondern die Fahrtenzahl, welche der Beurteilung der Überbauungsordnung zu Grunde zu legen ist. Das Verwaltungsgericht hält es für zulässig, nur die durch die neue Nutzung im Plangebiet ausgelösten 1881 Fahrten zu berücksichtigen, während die Beschwerdeführer sämtliche 2437 Fahrten in die Beurteilung einbeziehen wollen, mithin auch 556 Fahrten, die mit der bisherigen Nutzung verbunden sind und weiterbestehen werden. Die Beurteilung dieser Streitfrage hängt von der Bedeutung des Berner Fahrleistungsmodells ab, zu welchem sich das Bundesgericht bereits in BGE 131 II 470 E. 6 S. 486 ff. geäussert hat.
3.2.1 Das Fahrleistungsmodell beruht auf der Überlegung, dass aufgrund der erwarteten technischen Verbesserungen beim motorisierten Personenverkehr ein begrenztes Verkehrswachstum möglich ist, ohne die Ziele von Luftreinhaltung und Klimaschutz in Frage zu stellen. Anhand einer Emissionsbilanz wird aufgezeigt, dass die Ziele erreicht werden können, wenn die Fahrleistung des motorisierten Personenverkehrs (in Personenwagen [Pw]-km/Tag) im Kanton Bern bis zum Jahr 2015 um nicht mehr als 8 % oder 1,3 Mio. Pw-km/Tag ansteigt. Der Massnahmenplan 2000/2015 legt in den Massnahmen P1 und P2 fest, wie dieser Handlungsspielraum aufgeteilt und bewirtschaftet wird. Dabei wird etwas mehr als die Hälfte der 1,3 Mio. Pw-km/Tag für die Grundentwicklung im Kanton reserviert. Der Rest kann zur Realisierung von verkehrsintensiven Vorhaben (VIV) eingesetzt werden, wobei der kantonale Richtplan die für verkehrsintensive Vorhaben zur Verfügung stehende Fahrleistung nach raumplanerischen Kriterien im Rahmen von Fahrleistungskontingenten verteilt. Die konkrete raumplanerische Umsetzung, die Zuteilung von Fahrleistungen auf einzelne Standorte sowie die Bewirtschaftung der Kontingente erfoIgt mittels regionaler Richtpläne (Massnahmenplan 2000/2015, S. 67
ff., Massnahmen P1 und P2). Daran schliesst die Nutzungsplanung an. Sie legt die Standorte für verkehrsintensive Vorhaben, den einem Plangebiet zur Verfügung stehenden Fahrleistungskredit und die gestützt auf das Fahrleistungsmodell errechnete Fahrtenzahl verbindlich fest (zum Ganzen BGE 131 II 470 E. 4.2 S. 479 f. und 6.1 bis 6.4 S. 486 ff.; Theo Loretan, Fahrten- und Fahrleistungsmodell, in URP 2005 S. 494 ff., 497 ff.; Rudolf Muggli, Publikumsintensive Einrichtungen, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, hrsg. vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft und dem Bundesamt für Raumentwicklung, 2002, S. 62 ff.).

Das hier umstrittene Vorhaben ist in der Richtplanung nicht als Standort für die Realisierung von verkehrsintensiven Vorhaben vorgesehen. Bei dieser Ausgangslage darf die hier interessierende Anlage grundsätzlich nicht mehr als 2'000 Fahrten pro Tag (DTV) verursachen. Ein Aufkommen von bis zu 2'000 Fahrten DTV ist nach dem Massnahmenplan 2000/2015 allerdings - unter lnanspruchnahme der für die Grundentwicklung zur Verfügung stehenden Fahrleistung - zulässig. Dass die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion diese Limite in die Überbauungsordnung aufgenommen hat, ist nicht zu beanstanden. Es besteht somit kein Grund, in der Überbauungsordnung Voraussetzungen für die Bewilligung von publikumsintensiven Bauvorhaben im Planperimeter zu verankern, wie dies die Beschwerdeführer in einem ihrer Eventualbegehren beantragen. Ein solches Bauvorhaben steht hier nicht zur Diskussion.

3.2.2 Das Bundesgericht hat in BGE 131 II 103 E. 2.1.2 S. 109 darauf hingewiesen, dass das Umweltschutzgesetz und die Luftreinhalte-Verordnung nicht direkt festlegen, ob Parkplatzbeschränkungen in lufthygienischen Sanierungsgebieten auch auf bestehende Anlagen ausgedehnt werden sollen. Dasselbe gilt für Beschränkungen der Fahrtenzahlen. Solche Massnahmen richten sich nach dem kantonalen Massnahmenplan und der Umsetzung im kantonalen Recht. Weder der kantonale Massnahmenplan noch das kantonale Recht enthalten eine Grundlage für Sanierungsmassnahmen bei bestehenden Anlagen. Das Verwaltungsgericht legt denn im angefochtenen Entscheid auch folgerichtig dar, bei der Festlegung der Limite von 2'000 Fahrten DTV müsse nicht auch der Verkehr einbezogen werden, der auf Nutzungen in bereits bestehenden Bauten zurückzuführen sei. Der Massnahmenplan 2000/2015 verteile den für den Zeitraum 2000 bis 2015 zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum beim motorisierten Personenverkehr, ohne Massnahmen zur Sanierung bestehender Anlagen auszuweisen. Vom Fahrleistungskredit konsumierten nach dem Fahrleistungsmodell nur Einkaufs- und Freizeitvorhaben, die mehr als 2'000 neue bzw. zusätzliche Fahrten DTV zur Folge hätten. Ob die Parkplätze für ein

solches Vorhaben zu einer bestehenden oder einer neuen Anlage gehörten, spiele insoweit keine Rolle. Da das hier zur Diskussion stehende Projekt keinen Fahrleistungskredit beanspruchen könne (s. vorne E. 3.2.1), dürfe es nicht mehr als 2'000 zusätzliche Fahrten DTV verursachen.

3.2.3 Diese Ausführungen stehen sowohl mit den bundesrechtlichen Grundlagen als auch mit dem kantonalen Massnahmenplan und dem kantonalen Recht im Einklang. Das Verwaltungsgericht weist zu Recht darauf hin, dass es unter verschiedenen Gesichtspunkten unbefriedigend erscheinen mag, dass das kantonale Recht keine Grundlage für Sanierungsmassnahmen gegenüber bestehenden Verkehrsanlagen bzw. verkehrserzeugenden Anlagen enthält (vgl. Theo Loretan, a.a.O., S. 510 ff.; Rudolf Muggli, Berner Fahrleistungsmodell vom Bundesgericht abgesegnet, in: Jusletter 19. September 2005, Rz. 17). Dies ändert aber nichts daran, dass Art. 12a Satz 2 ÜV im Einklang mit dem Massnahmenplan 2000/2015 steht. Auch verursacht im vorliegenden Fall keine der bestehenden Anlagen über 2'000 Fahrten DTV. Die Frage nach der Berücksichtigung (auch) solcher Anlagen bei der Begrenzung der durch das Vorhaben ausgelösten Fahrten stellt sich deshalb, nicht. Die Beschwerdeführer befürchten bei dieser Betrachtungsweise eine Umgehung umweltrechtlicher Vorschriften, weil grössere Nutzungsvorhaben, die keinen Fahrtenkredit erhielten, in Teilplanungen aufgespalten werden könnten, um die "kritische Grenze" von 2'000 täglichen Mehrfahrten nicht zu überschreiten. Tatsächlich können
Vorhaben, die nicht mehr als 2'000 zusätzliche Fahrten DTV verursachen, die für die Grundentwicklung vorgesehene Fahrleistung in Anspruch nehmen. Dies ergibt sich aus dem Massnahmenplan, der auf dem Konzept des Fahrleistungsmodells beruht (vgl. BGE 131 II 470) und Vorhaben mit einem zusätzlichen Verkehrsaufkommen von 2'000 Fahrten DTV im Rahmen der Grundentwicklung zulässt. Dass vorliegend eine rechtsmissbräuchliche Umgehung der raum- und umweltrechtlichen Instrumente vorliegen würde, ist nicht ersichtlich und wird auch von den Beschwerdeführern nicht geltend gemacht.

3.3 Weiter ist umstritten, ob es sich bei den nach der Überbauungsordnung zulässigen Bauten und Anlagen um einen überdurchschnittlichen Emittenten im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handle (vgl. BGE 124 II 272 E. 2c S. 276 und E. 4 S. 279 ff.; 131 II 103 E. 2.3 S. 109 f.). Gehen von der Anlage lediglich Emissionen aus, die typischerweise mit Anlagen der betreffenden Zone verbunden sind, so sind verschärfte Emissionsbegrenzungen zur Wahrung der Grundsätze der Koordination, der Lastengleichheit und der Rechtsgleichheit nur entsprechend dem Massnahmenplan und allenfalls durch Anpassung des Zonenplans anzuordnen. Von emissionsmindernden Massnahmen, die unabhängig vom Massnahmenplan speziell im Rahmen des Bewilligungsverfahrens auf das zu beurteilende Vorhaben zugeschnitten werden, ist in diesen Fällen hingegen abzusehen. Ist wie hier die Festlegung eines Zonenplans in Form einer Überbauungsordnung zu beurteilen, könnten zwar auch in diesem Rahmen bei Bedarf verschärfte Emissionsbegrenzungen festgelegt werden. Dies

ändert jedoch nichts daran, dass es grundsätzlich Sache des Massnahmenplans ist, hinsichtlich der durch zahlreiche Anlagen verursachten lmmissionen die erforderlichen Massnahmen aufzuzeigen, die Art und Weise des Vollzugs zu bestimmen und den Realisierungszeitraum festzulegen (BGE 127 Il 238 E. 8b S. 261; 124 Il 272 E. 4 S. 279 ff.).

Das Verwaltungsgericht stellt zu dieser Frage im Einklang mit dem kantonalen Massnahmenplan (Massnahme P1) auf die mit dem Vorhaben verbundene Fahrtenzahl ab. Danach gelten als überdurchschnittliche Emittenten lediglich Anlagen, die mehr als 2'000 Neufahrten auslösen. Diese Festlegung hat den Vorteil einer klaren Grenzziehung, erscheint jedoch in Anbetracht der grossen Vielfalt möglicher Situationen als etwas starr. Das Bundesgericht hat in BGE 124 II 272 E. 4c/ee S. 282 ausgeführt, die Abgrenzung zwischen durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Emissionen könne nicht abstrakt nach absoluten Zahlen oder Prozenten vorgenommen werden, sondern nur mit Blick auf die betreffende Nutzungszone. Die hier umstrittene Überbauungsordnung betrifft ein Gebiet in der Kernzone im Zentrum von Münsingen in der Nähe des Bahnhofs. Auch wenn die zulässige Bruttogeschossfläche der Verkaufsgeschäfte und die vorgesehene Parkplatzzahl ein Mehrfaches der bisherigen tatsächlichen Nutzung beträgt, erscheint die Bezeichnung des geplanten Dorfzentrums als durchschnittlicher Emittent im Zentrum einer grösseren Gemeinde mit rund 11'000 Einwohnern zwischen Bern und Thun als mit dem Bundesrecht vereinbar. Für diese Betrachtungsweise spricht auch, dass nach den Angaben im Erläuterungsbericht zur Überbauungsordnung vom 29. Mai 2002 die Schwellenwerte des Anhangs der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.11) für Einkaufszentren und Parkierungsanlagen nicht erreicht werden und damit auch keine erhebliche zusätzliche Belastung der Umwelt durch das Dorfzentrum und den damit verbundenen Verkehr zu erwarten ist (vgl. Art. 9 Abs. 1 USG). Die Bezeichnung des geplanten Dorfzentrums als durchschnittlicher Emittent und der daraus resultierende Verzicht auf Massnahmen, die über das nach dem Massnahmenplan Erforderliche hinausgehen, ist somit nicht zu beanstanden.

4.

Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, die umstrittene Planung dürfe nicht genehmigt werden, weil die Umsetzung von Massnahmen zur Einhaltung von Belastungsgrenzen weder rechtlich noch finanziell gesichert sei. Selbst wenn die Ortsdurchfahrt wie geplant saniert und eine Entlastungsstrasse gebaut werde, sei alles andere als sicher, dass die massgeblichen Grenzwerte im Bereich des Planperimeters eingehalten würden. Abgesehen davon sei sehr fraglich, ob die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde den Kredit für die Entlastungsstrasse bewilligen werden, zögen doch selbst die Behörden den Nutzen dieser Strasse in Zweifel. Solange die Massnahmen zur Entlastung der Verkehrssituation im Dorfzentrum politisch und finanziell nicht gesichert seien, könne die Überbauungsordnung nicht genehmigt werden.

4.1 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen zonenkonforme Bauprojekte, von denen für sich allein genommen bloss durchschnittliche Emissionen ausgehen, grundsätzlich nicht unter Hinweis auf die übermässige Luftbelastung abgelehnt werden. Das Bundesgericht hat indessen nicht ausgeschlossen, dass die Bau- und Zonenordnung in dem dafür vorgesehenen Verfahren entsprechend angepasst wird, soweit zur Reduktion der Luftbelastung eine Einschränkung der Bautätigkeit nötig erscheint (BGE 124 Il 272 E. 4c/bb S. 281; 123 I 175 E. 3f S. 189; 120 lb 436 E. 2c/cc S. 446; 119 lb 480 E. 5c und d S. 485 ff.).

4.2 Der kantonale Massnahmenplan 2000/2015 sieht vor, dass auch bei Anlagen, von denen nicht mehr als 2'000 Fahrten DTV ausgehen, die Belastbarkeit des Strassennetzes (Massnahme P4) zu berücksichtigen ist (S. 67, Massnahme P1). Für Strassen, die gemäss Prognose auch 2015 noch übermässig belastet sind, müssen verbindliche Konzepte mit Massnahmen ausgearbeitet werden. Sie sollen die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte im Jahr 2015 zum Ziel haben. Die Gemeinden berücksichtigen bei ihren Planungen die technischen und lufthygienischen Belastungsgrenzen und erarbeiten Sanierungskonzepte für die betroffenen Strassenzüge (Massnahmenplan S. 73 f., Massnahme P4). Das kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) hat in seiner Stellungnahme vom 22. Mai 2002 festgehalten, die lufthygienische Belastbarkeitsgrenze werde auf der Bernstrasse (Zentrumsbereich, innerhalb Bebauung) überschritten. Es sei deshalb aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen diese Überschreitungen saniert und anlässlich welcher Planungen diese Massnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden sollen. lm gleichen Bericht kam das KIGA zum Schluss, mit dem Verkehrsrichtplan der Gemeinde (Rossbodenstrasse) und mit dem Strassenbauprogramm des Kantons (Sanierung Ortsdurchfahrt) seien Planungen vorhanden, welche die Einhaltung der örtlichen lufthygienischen Belastbarkeit des Strassennetzes im Zentrumsbereich in Aussicht stellten.

Das Verwaltungsgericht hat sich diesen Ausführungen angeschlossen und zu den von den Beschwerdeführern

geltend gemachten Unsicherheiten in Bezug auf die Realisierung der vorgesehenen Massnahmen ausgeführt, zurzeit stehe keineswegs fest, dass die Ziele des Massnahmenplans - auch wenn die Überbauung realisiert werde - nicht erreicht werden könnten. Es bestehe deshalb mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (s. E. 4.1 hiervor) kein Grund, der hier interessierenden Anlage, von der (bloss) durchschnittliche Emissionen ausgingen, die Genehmigung zu verweigern. Bei diesem Ergebnis erübrige es sich, die Akten des Mitwirkungsverfahrens "Verkehrssanierung Münsingen" zu edieren.
4.3 Auch diesen Ausführungen des Verwaltungsgerichts kann zugestimmt werden. Aus den Akten des vorliegenden Verfahrens und insbesondere aus dem im bundesgerichtlichen Verfahren nachgereichten Ergänzungsbericht der Metron AG vom 3. April 2003 ergibt sich, dass verschiedene Massnahmen zur Verstetigung des Verkehrsflusses und damit zur Reduktion der Luftbelastung geplant sind. Dazu gehören die Sanierung der Ortsdurchfahrt, der Abbau von Lichtsignalanlagen, die Schaffung von Niedriggeschwindigkeitsbereichen und die Dosierung der Verkehrsmenge mittels eines Pförtnersystems. Dadurch sollen die Schadstoffemissionen im Dorfzentrum von Münsingen um rund 5 % reduziert werden können. Das BAFU bezeichnet diese Reduktion aufgrund eigener Berechnungen als plausibel. Die Fachbehörde des Bundes führt weiter aus, durch die Senkung der Emissionen um 5 % könne auf den Abschnitten der Bernstrasse die durch den Mehrverkehr verursachte lufthygienische Zusatzbelastung kompensiert werden. Somit werde die in der Massnahme P4 des kantonalen Massnahmenplans geforderte lufthygienische Belastbarkeit des durch den Mehrverkehr betroffenen Strassennetzes sichergestellt. Es könne deshalb davon ausgegangen werden, dass die Immissionsgrenzwerte für NO2 und PM10 im
Jahr 2015 im Zentrum von Münsingen eingehalten werden könnten.
4.4 Die Beschwerdeführer halten dieser Beurteilung entgegen, die Massnahme P4 des kantonalen Massnahmenplans verlange nicht nur die technische Realisierbarkeit der emissionsmindernden Massnahmen, sondern die rechtliche und tatsächliche Sicherstellung, dass die erforderlichen Massnahmen auch tatsächlich ergriffen würden. Dazu gehöre auch, dass die notwendigen Finanzbeschlüsse und Strassenpläne rechtskräftig vorlägen, was bis heute nicht der Fall sei.
Zu diesen Einwänden der Beschwerdeführer ist zu bemerken, dass die Massnahme P4 lediglich vorschreibt, dass die technische und lufthygienische Belastbarkeit der übermässig belasteten Strassenabschnitte bis zur Inbetriebnahme der Anlage rechtlich und tatsächlich sicherzustellen ist. Das Projekt des kantonalen Tiefbauamts zur Sanierung der Ortsdurchfahrt wurde im Herbst 2005 öffentlich aufgelegt. Zudem ist im kommunalen Verkehrsrichtplan die "Ortskernentlastungsstrasse Rossboden" als mögliche Entlastungsmassnahme für das Ortszentrum festgelegt. Weiter hat die Gemeinde in einzelnen Ortsteilen Tempo-30-Zonen eingeführt, und sie will die weitere Optimierung der Verkehrsmittelwahl vorantreiben. Es kann somit nicht gesagt werden, die Gemeinde vernachlässige die Pflichten, die sich aus dem Massnahmenplan ergeben. Auch wenn noch nicht sämtliche zur Erreichung der erwünschten Schadstoffreduktion geeigneten Massnahmen im Zeitpunkt der Genehmigung der Überbauungsordnung ergriffen bzw. beschlossen sind, so ergibt sich anhand der Akten doch mit hinreichender Deutlichkeit, dass die erforderlichen Massnahmen im Hinblick auf den Zeitpunkt der Realisierung der Überbauungsordnung ausgeführt werden sollen. Dies genügt den Pflichten, die sich aus dem
Massnahmenplan für die Gemeinde ergeben. Dem gegenteiligen Standpunkt der Beschwerdeführer kann nicht gefolgt werden.
5.
Zusammenfassend ergibt sich, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen ist. Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens sind den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Der Einwohnergemeinde Münsingen ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Münsingen, der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. Juli 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: