Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-6524/2015

Urteil vom 14. November 2016

Besetzung

Richter Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann, Richterin Marianne Ryter,
Gerichtsschreiber Bernhard Keller.

Parteien

1. **Vereinigung gegen Fluglärm (VgF),**
handelnd durch Dan Hiltbrunner, Präsident,
Postfach 900, 3000 Bern 9,
2. **Verkehrs-Club der Schweiz (VCS),**
Lagerstrasse 41, 3360 Herzogenbuchsee,
handelnd durch Maria Iannino Gerber, Präsidentin,
VCS Sektion Bern, Bollwerk 35, Postfach 8550, 3001 Bern,

beide vertreten durch Martin Looser, Rechtsanwalt,
und/oder Dr. iur. Adrian Strütt, Rechtsanwalt,
ettlersuter Rechtsanwälte, Grüngasse 31, Postfach 1323,
8021 Zürich 1,
Beschwerdeführende,

gegen

Flughafen Bern AG,
Flugplatzstrasse 31, 3123 Belp,
vertreten durch Dr. Christoph Jäger, Rechtsanwalt,
Kellerhals Carrard Bern,
Effingerstrasse 1, Postfach 6916, 3001 Bern,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,
Postfach, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Genehmigung des Betriebsreglements Flughafen Bern-Belp.

Sachverhalt:

A.
Die Flughafen Bern AG (vormals Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG) betreibt den Flughafen Bern-Belp. Am 12. Mai 2014 ersuchte sie das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), die bis zum 31. Mai 2016 geltende Betriebskonzession bereits per 1. Januar 2015 um 50 weitere Jahre zu erneuern. Im Verlauf des Konzessionsverfahrens stellte sich heraus, dass aufgrund geänderter gesetzlicher Grundlagen verschiedene Inhalte der bisherigen Betriebskonzession neu im Betriebsreglement geregelt sein müssen und daher auch dieses geändert werden muss.

B.
Am 2. Dezember 2014 reichte die Flughafen Bern AG dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ein überarbeitetes Betriebsreglement zur Genehmigung ein. In der Annahme, das neue Betriebsreglement habe keine wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung, verzichtete das BAZL auf eine Publikation und öffentliche Auflage des Reglements und hörte nur den Kanton Bern zum Konzessionsgesuch und zum überarbeiteten Betriebsreglement an. Der Kanton Bern stellte die Unterlagen seinen Amtsstellen, den betroffenen Gemeinden und den Mitgliedern der kantonalen Luftfahrtkommission zu.

C.
Am 29. April 2015 nahmen die in der kantonalen Luftfahrtkommission vertretenen Organisationen, insbesondere die Vereinigung gegen Fluglärm (VgF) und der Verkehrsclub der Schweiz (VCS) Stellung zum Betriebsreglement und forderten die Durchführung eines ordentlichen Verfahrens und die Vereinigung bzw. Koordination mit den hängigen Plangenehmigungsverfahren betreffend Südanflug Piste 32 und betreffend die 4. Ausbauetappe. Sie wiesen darauf hin, dass der neue Text des Betriebsreglements eine Verschlechterung der Lärmbelastungssituation rund um den Flughafen erwarten lasse, insbesondere wegen der Betriebszeiten, der lauten Flugzeugmuster, der Standläufe, der Vorzugspiste und der lärmmindernden Massnahmen.

D.
Das kantonale Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination äusserte sich am 12. Mai 2015 zustimmend zur Erneuerung der Konzession und zum Betriebsreglement. Es teilte zudem mit, verschiedene Gemeinden

seien mit dem vom BAZL festgelegten Verfahren nicht einverstanden und hätten Vorbehalte gegen das neue Betriebsreglement.

E.
Die Flughafen Bern AG nahm am 27. Mai 2015 Stellung zu den Anträgen und Vorbehalten und reichte einen überarbeiteten Anhang 3 zum Betriebsreglement über die Lärmminderungsmassnahmen ein.

F.
Mit Verfügung vom 9. September 2015 erteilte das UVEK der Flughafen Bern AG eine neue Konzession zum Betrieb des Flughafens Bern-Belp für 30 Jahre, d.h. vom 1. Juni 2016 bis zum 31. Mai 2046. Am gleichen Tag genehmigte das BAZL das neue Betriebsreglement mit einem Vorbehalt bezüglich des in Anhang 1 dargestellten Organigramms bzw. der Zulässigkeit des neuen Flugplatzleiters und der Zuordnung des Safety & Security Officers. Nicht genehmigt wurden die Regelungen zu Standläufen mit einer Schalldämpfungsanlage (Anhang 3 Ziff. 3).

G.
Gegen die Verfügung des BAZL betreffend die Genehmigung des Betriebsreglements erheben die Vereinigung gegen Fluglärm sowie der Verkehrsclub der Schweiz (Beschwerdeführende) am 12. Oktober 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragen die Aufhebung der Verfügung und die Zurückweisung der Angelegenheit an das BAZL (Vorinstanz) zur Durchführung eines Verfahrens mit ordentlicher Publikation und öffentlicher Auflage. Zudem sei das Verfahren mit den hängigen Plangenehmigungsverfahren betreffend die 4. Ausbauetappe und betreffend das neue Anflugverfahren auf die Piste 32 zu koordinieren. Eventuell seien die Ziffern 1 und 2 der Verfügung insofern aufzuheben, als das Betriebsreglement mit Anhang 3 genehmigt wurde. Dies unter Zurückweisung an die Vorinstanz zur Ergänzung mit angemessenen Auflagen zur Fluglärmbekämpfung und zum Schutz der Bevölkerung vor weiteren Auswirkungen des Flughafenbetriebs. Subeventuell sei die Genehmigung insofern aufzuheben, als die Schutzbestimmungen aus dem Betriebsreglement vom 16. September 1985 samt Anhängen eliminiert oder abgeschwächt werden, namentlich bezüglich Betriebszeiten, der Verwendung lauter Flugzeugmuster, der bevorzugten Verwendung der Piste 14 und lärmmindernder Massnahmen zwischen 06.30 Uhr und 07.00 Uhr, und das neue Betriebsreglement sei nur mit entsprechenden Auflagen zum Schutz der Bevölkerung zu genehmigen.

Zur Begründung bringen die Beschwerdeführenden vor, die Änderungen des Betriebsreglements seien nicht nur formeller Natur, sondern bewirkten eine Verschlechterung des Lärmschutzes. Es sei daher ein ordentliches Verfahren durchzuführen. Zudem sei ihr rechtliches Gehör verletzt worden, da ihnen nicht in sämtliche Unterlagen Akteneinsicht gewährt worden sei und sie auch nicht Stellung dazu nehmen konnten. Zudem sei die Koordination mit anderen Vorhaben der Beschwerdegegnerin vereitelt und eine gesamthafte Beurteilung der Einwirkungen verunmöglicht worden.

H.
In ihrer Beschwerdeantwort vom 14. Januar 2016 beantragt die Flughafen Bern AG (Beschwerdegegnerin) das Nichteintreten auf die Beschwerde, eventuell die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten sei. Zur Begründung führt sie aus, bei den Änderungen des Betriebsreglements handle es sich bloss um formelle Bereinigungen und Anpassungen, die weder zu Änderungen des Flugbetriebs führten noch zu einer Zunahme der Lärmbelastung. Die Mitglieder der Beschwerdeführerin 1 seien somit nicht besonders betroffen und damit nicht beschwerdebefugt, weshalb die Beschwerdeführerin 1 keine sog. egoistische Verbandsbeschwerde für sie erheben könne. Da die Änderung nicht der UVP-Pflicht unterliege, fehle es dem Beschwerdeführer 2 an einem aktuellen und praktischen Interesse, das auch bei der Ausübung des Verbandsbeschwerderechts erforderlich sei. In materieller Hinsicht betont sie, die Änderungen beträfen die Streichung veralteter und nicht mehr der Betriebsrealität entsprechender Vorschriften. Diese würden keine materiellen Änderungen des Flugbetriebs bewirken. Ihre weiteren Vorhaben seien sachlich unabhängig vom strittigen Betriebsreglement und es bestehe keine Koordinationspflicht.

I.
Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 15. Januar 2016 die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten ist. Sie hält an ihrer Verfügung fest. Es habe weder eine Pflicht bestanden, ein öffentliches Verfahren durchzuführen noch die Genehmigung des Betriebsreglements mit anderen Vorhaben der Beschwerdegegnerin zu koordinieren. Die Änderungen hätten keine Auswirkung auf die Fluglärmbelastung rund um den Flughafen Bern. Da kein öffentliches Verfahren durchzuführen gewesen sei, sei auch nicht das rechtliche Gehör der Anwohner und ihrer Vereinigungen verletzt worden.

J.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) reicht am 19. Februar 2016 einen

Fachbericht zum Beschwerdeverfahren ein. Es schliesst sich den Ausführungen der Vorinstanz an oder erachtet diese zumindest als plausibel. Es hält fest, dass die Änderungen seiner Auffassung nach rein formeller Art sind, vorausgesetzt die Vorinstanz überwacht die Einhaltung der genehmigten zulässigen Lärmimmissionen und setzt sie nötigenfalls durch.

K.
Die Beschwerdegegnerin reicht am 9. März 2016 auf gerichtliche Aufforderung hin einen sog. Movement Report über besonders laute Flugzeuge im Zeitraum 2013 bis Ende Februar 2016 ein, aus dem durchschnittlich ein Start und eine Landung von besonders lauten Flugzeugen pro Jahr hervor geht.

L.
In ihrer Replik vom 4. Mai 2016 halten die Beschwerdeführenden an ihren Begehren fest und beantragen zudem eine Vereinigung des vorliegenden Verfahrens mit dem hängigen Beschwerdeverfahren betreffend die Plangenehmigung 4. Ausbauetappe, 1. Bauphase, Flughafen Bern (Geschäftsnummer A-7589/2015). Sie begründen diesen Verfahrensantrag mit der Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtung und Koordination aller Vorhaben der Beschwerdegegnerin. Sie präzisieren ihre Ausführungen zur Legitimation und ihren Rügen. Zudem beantragen sie zusätzliche Auflagen zur Emissionsbeschränkung im Sinn des umweltrechtlichen Vorsorge-Prinzips, beanstanden weitere Änderungen im Betriebsreglement zu den Lärmwerten und den Verzicht auf maximale Schallpegel bei Schleppflügen und fordern maximale Schallpegel für Jets.

M.
Die Vorinstanz hält in der Stellungnahme vom 6. Juni 2016 an ihren Ausführungen fest und bestreitet die Vorbringen der Beschwerdeführenden.

N.
Die Beschwerdegegnerin hält in ihrer Duplik vom 17. Juni 2016 ebenfalls an ihren Rechtsbegehren fest und lehnt den Verfahrensantrag auf Vereinigung mit dem Verfahren A-7589/2015 ab. Zudem beantragt sie das Nichteintreten auf die neuen, erstmals vorgebrachten Punkte und betont, dass sich die Verhältnisse bei den Landesflughäfen nicht auf ihren Regionalflughafen übertragen lassen.

O.
Das BAFU nimmt im zweiten Fachbericht vom 20. Juni 2016 nochmals Stellung zu verschiedenen umweltrechtlichen Belangen.

P.
Am 8. Juli 2016 ergänzt die Vorinstanz ihre Stellungnahme mit Ausführungen zu den Schallpegeln nach der neueren Regelung zur Lärmzertifizierung und zum Verzicht auf den maximalen Schallpegel für Schleppflüge.

Q.
In ihren Schlussbemerkungen bestätigen die Beschwerdeführenden nochmals ihre Anträge und Darlegungen.

R.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen, soweit sie entscheidrelevant sind.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 VGG entschieden hat. Das BAZL ist eine Behörde gemäss Art. 33 Bst. d VGG und seine Verfügung vom 9. September 2015 stützt sich auf das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 784.0), mithin auf öffentliches Recht des Bundes. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet betrifft, liegt nicht vor. Die Vorinstanz hat mit der Verfügung das Betriebsreglement für den Flughafen Bern genehmigt, weshalb ein zulässiges Anfechtungsobjekt gegeben ist.

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Bst. c) hat. Führen – wie vorliegend – Dritte und nicht der Verfü-

gungsadressat im materiellen Sinn Beschwerde, muss aufgrund der konkreten Umstände die besondere Beziehungsnähe und (damit) das Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses zumindest glaubhaft erscheinen (Urteil des BGer 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4). Nur wenn eine summarische Prüfung ergibt, dass keine Einwirkungen zu befürchten sind, kann sich die Frage stellen, ob auf die Beschwerde überhaupt einzutreten ist. Andernfalls bleibt die Frage nach der Zulässigkeit der behaupteten Einwirkungen Gegenstand der materiellen Prüfung, wobei eine kaum mehr zu begrenzende Öffnung des Beschwerderechts hin zu einer Popularbeschwerde zu vermeiden ist (Urteil des BGer 1C_395/2012 vom 23. April 2013 E. 2.3; Urteile des BVGer A-1577/2012 vom 27. März 2013 E. 1.3.1 f. und A-1251/2012 vom 14. Januar 2015 E. 1.2). Bilden Fluglärmemissionen eines Flughafens Streitgegenstand, bejaht die Rechtsprechung die Legitimation für Personen, die in der Nachbarschaft des Flughafens oder im Bereich der An- und Abflugschneisen wohnen bzw. dort Grundstücks- oder Liegenschaftseigentümer sind, wobei keine Rolle spielt, ob die Lärmbelastung grösser wird, gleich bleibt oder sich vermindert (vgl. BGE 104 Ib 307 E. 3b, 124 II 293 E. 3.b; Urteil des BVGer A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009, E. 3.1 f.). Ferner sind Personen, Organisationen und Behörden zur Beschwerde berechtigt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG; sog. ideelle Verbandsbeschwerde).

1.2.1 Die Beschwerdegegnerin bestreitet die Legitimation der Beschwerdeführenden. Es handle sich um eine rein formelle Bereinigung und Anpassungen des Betriebsreglements, indem veraltete, für den Flugbetrieb nicht mehr relevante oder übergeordnetem Recht widersprechende Bestimmungen gestrichen würden. Es ergebe sich daher keine Änderung des Flugbetriebs, noch nehme die Lärmbelastung für die Mitglieder der Beschwerdeführerin 1 zu. Es fehle daher die besondere Betroffenheit der Mitglieder und damit auch der an ihrer Stelle handelnden Beschwerdeführerin 1. Die vorliegende Betriebsreglementsänderung unterstehe offensichtlich nicht der Pflicht zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), weshalb dem Beschwerdeführer 2 die Beschwerdebefugnis nach Art. 55 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 0814.01) nicht zukomme.

1.2.2 Die Beschwerdeführerin 1 ist ein Verein im Sinn von Art. 60 ZGB und bezweckt gemäss den Statuten den Schutz der Bevölkerung vor der Belastung durch Fluglärm und durch andere schädliche Auswirkungen des Flugverkehrs. Zu ihren statutarischen Hauptaufgaben erklärt sie u.a., sich mit rechtlichen Mitteln dafür einzusetzen, dass der Fluglärm an der Quelle

und im Betrieb reduziert werde und dass Einrichtungen, die vornehmlich dem Flugverkehr dienen, verhindert werden, ebenso deren Erweiterung.

Vereinigungen und Organisationen sind nach konstanter Rechtsprechung dann zur sog. egoistischen Verbandsbeschwerde zuzulassen, wenn der Verband als juristische Person konstituiert ist, die Wahrung der in Frage stehenden Interessen zu seinen statutarischen Aufgaben gehört, der Verband ein Interesse der Mehrheit oder mindestens einer Grosszahl seiner Mitglieder vertritt und diese Mitglieder selbst zur Beschwerde berechtigt wären (vgl. BGE 131 I 198 E. 2.1; BVGE 2007/20 E. 2.3). Die Beschwerdeführerin 1 ist eine juristische Person und die Beschwerde liegt im Rahmen ihres statutarischen Zwecks. Aus der von ihr eingereichten Übersicht über die Wohnorte der Mitglieder geht hervor, dass jedenfalls eine grosse Zahl in Muri bei Bern, Gümligen, Kehrsatz, Belp und Rubigen wohnt, mithin in Gemeinden mit Lärmbelastung gemäss dem Objektblatt Bern-Belp des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL).

Indem die Vorinstanz keine öffentliche Auflage der Betriebsreglementsänderung durchführte, konnte die Beschwerdeführerin 1 nicht am vorinstanzlichen Verfahren teilnehmen. Sie rügt dies als Verfahrensmangel, der sie und ihre Mitglieder unmittelbar berühre und macht eine Verschlechterung der Lärmsituation geltend. Sie hat ein schützenwertes Interesse an der Überprüfung, ob das Vorgehen der Vorinstanz rechtmässig war. Ob die Voraussetzungen für das von der Vorinstanz gewählte Vorgehen gegeben waren oder nicht und ob sich die Lärmsituation verändert, beurteilt sich nach dem materiellen Luftfahrt- und Umweltschutzrecht. Nach erster summarischer Würdigung bilden auch grundsätzlich lärmrelevante Bestimmungen des Betriebsreglements Gegenstand der genehmigten Änderung, deren Auswirkungen sind daher materiell vertieft zu prüfen. Aus diesen Gründen ist auf die Beschwerde der Beschwerdeführenden 1 entgegen dem Vorbringen der Beschwerdegegnerin einzutreten.

1.2.3 Der Beschwerdeführer 2 zählt zu den gesamtschweizerischen Organisationen, die nach Art. 55 USG zur Erhebung von Beschwerden ans Bundesverwaltungsgericht berechtigt sind (vgl. Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO, SR 814.076], Anhang 1 Ziff. 20). Voraussetzung für die Beschwerdeerhebung nach Art. 55 Abs. 1 USG ist, dass sie sich gegen eine Verfügung einer Bundesbehörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 10*a* USG erforderlich

ist, richtet. Die betreffenden Anlagen sind vom Bundesrat zu bezeichnen (Art. 10*a* Abs. 3 USG), was mit der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) erfolgt ist. Art. 2 UVPV erklärt gewisse Änderungen einschliesslich Betriebsänderungen bestehender Anlagen, die im Anhang aufgeführt sind, als der Prüfung unterliegend, darunter gemäss Ziff. 14.1 Anhang UVPV die Genehmigung eines Betriebsreglements nach Art. 36*c* Abs. 1 und 36*d* Abs. 1 LFG. Die Frage, ob eine UVP-Pflicht zu Recht verneint worden ist, stellt gemäss Rechtsprechung eine materiell-rechtliche Frage dar, weshalb eine nach Art. 55 USG legitimierte Organisation berechtigt ist, in einer Beschwerde diese Rüge zu erheben (BGE 118 Ib 381 E. 2.b.cc).

1.3 In ihrer Stellungnahme zur Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 4. Mai 2016 erheben die Beschwerdeführenden neue, zusätzliche Forderungen. Es sind dies eine Verpflichtung der Vorinstanz, gestützt auf das Vorsorgeprinzip zusätzliche Auflagen zur Begrenzung der Emissionen zu erlassen und die Aufnahme einer Definition der wichtigen Gründe für die Gewährung von Ausnahmen von den Betriebszeiten im Betriebsreglement, verbunden mit der Pflicht, gewährte Ausnahmen nicht nur der Vorinstanz zu melden, sondern zusätzlich eine Kopie der kantonalen Luftfahrtkommission zuzustellen.

1.3.1 Gemäss Art. 52 Abs. 1 VwVG hat die Beschwerdeschrift die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Beschwerdebegehren können nach Ablauf der Beschwerdefrist höchstens präzisiert, eingeengt oder fallengelassen, nicht aber erweitert werden. Unzulässig ist ferner, bei Einreichung der Beschwerde ein unbestimmtes Rechtsbegehren zu stellen und in einem späteren Zeitpunkt unter dem Titel einer Präzisierung zu bestimmen (vgl. SEETHALER/PORTMANN, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl., 2016, Art. 52 N 38 ff.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., 2013, Rz. 2.215; BGE 136 II 165 E. 5 m.w.H., 133 II 30 E. 2 und 2.2; Urteil des BVGer A-567/2012 vom 20. Dezember 2012 E. 1.3.1). Die Anforderungen an die Formulierung eines Rechtsbegehrens sind im Allgemeinen nicht sehr hoch. Aus der Beschwerde muss insgesamt klar und deutlich hervorgehen, was der Beschwerdeführer verlangt und in welchen Punkten er die angefochtene Verfügung beanstandet. Unter Umständen ist ein Antrag von der Beschwerdeinstanz mittels Beizug der Beschwerdebegründung nach Treu und Glauben zu ergänzen oder zu korrigieren (Urteil des BVGer A-3274/2012 vom 25. März 2013 E. 1.3.1;

SEETHALER/PORTMANN, a.a.O., Art. 52 N 48; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.213).

1.3.2 Die Beschwerdeführenden beantragen in ihren Haupt- und Eventualbegehren die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz mit Anweisungen zur Gewährung des rechtlichen Gehörs, zur Koordination des Betriebsreglements mit anderen Vorhaben der Beschwerdegegnerin und zur Ergänzung des Betriebsreglements mit angemessenen Auflagen zur Fluglärmbekämpfung und zum Schutz der Bevölkerung. Aus der Beschwerdebegründung geht hervor, dass sich ihre Beschwerde gegen vier Änderungen im Betriebsreglement richtet, die sie als Verminderung des Lärmschutzes erachten und sie insofern Ergänzungen beantragen. Es handelt sich dabei um die angebliche Flexibilisierung der Betriebszeiten, die Aufhebung der Beschränkung für besonders laute Flugzeugmuster und der Regelung betreffend Vorzugspiste 14 sowie den Verzicht auf besondere lärmmindernde Massnahmen. Hingegen werden – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden – auch nicht sinngemäss zusätzliche Auflagen zur Emissionsbeschränkung im Sinn des Vorsorgeprinzips beantragt oder eine Verletzung dieses Prinzips gerügt, noch eine Präzisierung der Gründe für die Gewährung von Ausnahmen verlangt. Ebenso wenig werden andere Änderungen im Anhang 5 des Betriebsreglements angefochten, etwa die Lärmberechnung oder die Bezeichnung des maximalen Schallpegels bei Schleppflügen. Auf diese in der Replik erhobenen Anträge kann daher nicht eingetreten werden.

1.4 Mit Ausnahme der soeben erwähnten Einschränkung ist auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführenden beantragen vorab die Vereinigung des vorliegenden Beschwerdeverfahrens mit demjenigen betreffend die Plangenehmigung der 4. Ausbauetappe, 1. Bauphase des Flughafens Bern (Verfahrensnummer A-7589/2015). Sie bringen vor, für beide Verfahren sei eine ganzheitliche Betrachtung notwendig und eine Beurteilung der aufgeworfenen Fragen im koordinierten Verfahren. Das vereinigte Verfahren sei anschliessend in Gutheissung ihrer Hauptanträge in den beiden Beschwerden zur Vornahme der Koordination an die Vorinstanz zurückzuweisen. Für die Koordinationspflicht im Sinn von Art. 25*a* des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) und Art. 8 USG genüge ein faktischer

Zusammenhang zwischen zwei Verfahren bzw. umweltrelevanten Vorhaben. Bei der Entscheidfindung müssten deren wechselseitigen raumrelevanten und umweltbezogenen Auswirkungen miteinbezogen werden. Dieser Zusammenhang sei hier gegeben, beide Verfahren, aber auch die bei der Vorinstanz noch hängigen Verfahren betreffend ein neues, satellitengestütztes Anflugverfahren auf die Piste 32 sowie die Plangenehmigung für eine Schalldämpfungsanlage dienten allesamt der Optimierung des Flughafenbetriebs nach einer übergeordneten Strategie und einem einheitlichen Konzept und letztlich einem Kapazitätsausbau. Die Beschwerdegegnerin gehe dabei taktisch vor. Es gebe keinen sachlichen Grund, den Entschied über das Betriebsreglement vorzuziehen.

2.1 Die Beschwerdegegnerin weist die Vorwürfe zurück und betont, Anlass zur Betriebsreglementsänderung seien nicht Infrastrukturprojekte, sondern Änderungen des LFG und die neue, rechtskräftige Betriebskonzession. Es habe Koordinationsbedarf zwischen dem Konzessionsverfahren und demjenigen der Betriebsreglementsänderung bestanden, den das UVEK zusammen mit der Vorinstanz sichergestellt habe. Die pendenten Bauprojekte wiesen demgegenüber bloss eine zufällige zeitliche Koinzidenz auf, nicht aber einen sachlichen Zusammenhang. Sollten dereinst mit der Realisierung dieser Bauvorhaben Änderungen des Flugbetriebs erfolgen, würden diese Gegenstand eines neuen Verfahrens zur Änderung des Betriebsreglements bilden. Art. 25*a* RPG sei weder direkt noch analog anwendbar, da das vorliegende Verfahren weder in ein Bauvorhaben noch in einen Sachplan münde.

Die Verschiebungen, Streichungen und Neuformulierungen des Betriebsreglements bewirkten keine Änderung des Flugbetriebs und stünden daher nicht mit der Änderung einer ortsfesten Anlage im Zusammenhang. Überdies bestehe weder ein hinreichender Sachzusammenhang noch eine Gefahr widersprüchlicher Entscheide. Jedes Vorhaben könne je für sich umgesetzt werden und sei weder technisch, wirtschaftlich noch rechtlich auf eines der anderen Verfahren angewiesen. Schliesslich würden allfällige, rechtlich angezeigte Bedingungen und Auflagen in den jeweiligen Plangenehmigungen angeordnet, und es könne im vorliegenden Verfahren kein „besserer“ Lärmschutz erreicht werden. Die Rahmenbedingungen für den heutigen Flugbetrieb seien rechtskräftig festgesetzt.

2.2 Die Vorinstanz hält an ihrer Auffassung fest, dass die drei Verfahren betreffend die Betriebsreglementsänderung, die 4. Ausbauetappe und eines neuen Anflugverfahrens auf die Piste 32 weder einen rechtlichen noch

einen baulichen, betrieblichen oder organisatorischen Zusammenhang hätten. Die Umweltauswirkungen der beiden letztgenannten Vorhaben seien in den jeweiligen Umweltverträglichkeitsberichten dargestellt worden. Die angefochtene Änderung des Betriebsreglements habe sich einzig daraus ergeben, dass die erneuerte Betriebskonzession aufgrund der geänderten Bestimmungen des LFG keine betrieblichen Regelungen mehr enthalte. Dabei seien auch Bestimmungen, die nicht mehr aktuell seien, angepasst oder gestrichen worden.

2.3 Die Praxis vereinigt getrennt eingereichte Beschwerden in einem Verfahren und handelt diese in einem einzigen Urteil ab, wenn die einzelnen Sachverhalte in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen und sich in allen Fällen gleiche oder ähnliche Rechtsfragen stellen, bzw. sie dieselbe Problematik betreffen. Selbst wenn separate Entscheide der Vorinstanz vorliegen, die allenfalls auch in unterschiedlicher Besetzung ergangen sind, ist eine Vereinigung nicht ausgeschlossen (BGE 131 V 461 E. 1.2; Urteil des BVGer A-1536/2006 vom 16. Juni 2008 E. 1.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.17). Auch aus materiell-rechtlichen Gründen, insbesondere aus dem Willkürverbot und dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung kann eine Vereinigung von Verfahren notwendig sein. So muss die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d.h. inhaltlich abgestimmt erfolgen, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen. In solchen Fällen ist die Anwendung des materiellen Rechts überdies in formeller, verfahrensmässiger Hinsicht in geeigneter Weise zu koordinieren, etwa um die Koordination sicherzustellen bzw. um sich widersprechende Entscheide zu vermeiden (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1). Die Rechtsprechung hält demnach, entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden, am Kriterium des engen Sachzusammenhangs fest (vgl. auch RENÉ WIEDERKEHR, Ausgewählte Fragen der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus Sicht der Praxis, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP, 4/2015 S. 599, 600). In jedem Fall muss sichergestellt sein, dass bei Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt, sämtliche konkreten Interessen ermittelt und beurteilt werden können (BGE 140 II 262 E. 8.2 ff. und 119 Ib 254 E. 2, 117 Ib 178 E. 3c, alle betreffend Wasserkraftwerke; vgl. auch WIEDERKEHR, a.a.O., S. 606).

2.4

2.4.1 Gemäss Art. 36*c* Abs. 2 LFG sind im Betriebsreglement die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, in der Konzession oder in der Betriebsbewilligung sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret auszugestalten, wobei insbesondere die Organisation des Flugplatzes, die An- und Abflugverfahren sowie die besonderen Vorschriften für die Benützung des Flugplatzes festzuhalten sind. Art. 36*c* Abs. 4 LFG hält zudem für Änderungen des Betriebsreglements im Zusammenhang mit der Erstellung oder Änderung von Flugplatzanlagen fest, dass dieses frühestens im Zeitpunkt der Erteilung der Plangenehmigung genehmigt wird. Zur Koordinationspflicht sieht Art. 27*c* der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL, SR 748.131.1) vor, dass bei Bauvorhaben auf einem Flugplatz, die die betrieblichen Verhältnisse beeinflussen, die betrieblichen Belange im Plangenehmigungsverfahren zu prüfen sind und, falls die sinnvolle Nutzung des Bauvorhabens eine Änderung des Betriebsreglements erfordert, diese mit dem Plangenehmigungsverfahren zu koordinieren ist.

2.4.2 Das strittige Betriebsreglement regelt den Betrieb des Flughafens Bern-Belp mit der aktuell vorhandenen, bewilligten Infrastruktur und gestützt auf die neue, rechtskräftige Betriebskonzession vom 9. September 2015. Eine Änderung der Flugplatzinfrastruktur wird mit diesem weder vorausgesetzt, noch erleichtert noch anderweitig beeinflusst. Es ist auch nicht ersichtlich, welche raum- oder umweltrelevanten Auswirkungen das Betriebsreglement im Hinblick auf künftige Vorhaben oder Betriebsoptimierungen der Beschwerdegegnerin hat, noch inwiefern dessen separate Genehmigung zu einer Gefahr widersprüchlicher Entscheide bzw. einer ungenügenden Berücksichtigung relevanter Interessen führen könnte. Der Umstand, dass beide vorinstanzlichen Verfügungen den Flughafen Bern-Belp betreffen, die Beschwerdegegnerin jeweils Gesuchstellerin und Hauptadressatin ist und sie eine zeitliche Nähe aufweisen, begründet noch keinen hinreichenden Zusammenhang. Selbst wenn die Ausbauvorhaben der Beschwerdegegnerin eine (weitere) Änderung des Betriebsreglements erfordern sollten, setzt der jeweilige Plangenehmigungsentscheid gemäss Art. 36*c* Abs. 4 LFG nicht voraus, dass das entsprechend geänderte Betriebsreglement bereits genehmigt bzw. rechtskräftig ist, noch besteht gestützt auf Art. 27*c* VIL im vorliegenden Fall eine solche Koordinationspflicht. Gerade die Realisierung von Bauvorhaben benötigt regelmässig Zeit, während dieser die neue Infrastruktur selbstredend nicht betrieblich genutzt werden kann, sondern der Betrieb nach den bisherigen Vorgaben abgewickelt werden muss. Es besteht somit keine Veranlassung, die Vorhaben

der Beschwerdegegnerin bereits im Rahmen des Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildenden Betriebsreglements zu berücksichtigen. Es stellen sich zudem weder gleichartige Rechtsfragen wie anlässlich einer Plangenehmigung noch weisen die Sachverhalte einen engen Zusammenhang oder irgendwelche gegenseitigen Abhängigkeiten auf. Besteht somit weder Koordinationsbedarf noch ein enger sachlicher oder rechtlicher Zusammenhang zwischen den Verfahren, gibt es keinen Grund, das vorliegende Beschwerdeverfahren mit demjenigen betreffend die Plangenehmigung der 4. Ausbauetappe zu vereinigen. Der entsprechende Antrag ist daher abzuweisen. Im Rahmen der Plangenehmigung neuer Vorhaben wird demgegenüber die Ausgangslage mitsamt den bestehenden und künftigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu berücksichtigen sein. Dasselbe gilt für die angestrebte Einführung eines neuen Anflugverfahrens. Diese erfordert gemäss Art. 36*c* Abs. 2 Bst. b LFG in jedem Fall eine erneute Änderung des Betriebsreglements. Es ist daher nicht ersichtlich, worin der von den Beschwerdeführenden behauptete enge sachliche Zusammenhang des streitgegenständlichen Betriebsreglements mit dem neuen Anflugverfahren bestehen soll. Auch dieses wird durch das vorliegende Verfahren in keiner Weise präjudiziert. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Betriebsreglement gesondert und vorab genehmigt hat, zumal die Beschwerdegegnerin einen Anspruch auf Behandlung ihres Gesuchs innert angemessener Frist hat (Art. 29 Abs. 1 BV). Verfahrensverzögerungen durch sachfremde Gründe bzw. Umstände, die nur einen losen Zusammenhang aufweisen, wären daher problematisch. Der Antrag der Beschwerdeführenden auf Verfahrensvereinigung ist folglich abzuweisen (vgl. dazu auch Urteil des BVGer A-7589/2015 vom 14. November 2016 E. 3.4 ff.).

3.

3.1 Die Beschwerdeführenden werfen der Vorinstanz vor, ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt zu haben. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist als selbständiges Grundrecht in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankert und wird für das Verwaltungsverfahren in den Art. 26 und 29 ff. VwVG konkretisiert. Er umfasst im Wesentlichen das Recht einer Partei auf Teilnahme bzw. Mitwirkung am Verfahren, damit sie dort ihren Standpunkt wirksam einbringen kann (BGE 136 I 184 E. 2.2,135 II 286 E. 5.1 je mit Hinweisen; BERNHARD WALDMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Art. 29 Rz. 42). Der Anwendungsbereich von Art. 29 Abs. 2 BV beschränkt sich jedoch auf juristische und natürliche Personen mit Parteistellung, diese wiederum

richtet sich nach der jeweiligen Verfahrensordnung. Ein Anspruch auf Parteistellung und damit auf rechtliches Gehör besteht von Verfassungs wegen immer dann, wenn ein Hoheitsakt unmittelbar die Rechtsstellung eines Einzelnen berührt (BGE 130 II 521 E. 2.8, 129 I 232 E. 3.2; WALDMANN, a.a.O., Art. 29, Rz. 11).

3.2 Gemäss Art. 36*d* Abs. 2 LFG sind nur Gesuche um Änderungen des Betriebsreglements, die wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung haben, in den amtlichen Publikationsorganen zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen (Urteil des BVGer A-5926/2012 vom 9. April 2013 E. 2.1.2). Wer nach den Vorschriften des VwVG Partei ist, kann während der Auflagefrist beim BAZL Einsprache erheben (Art. 36*a* Abs. 4 LFG). Für Gesuche von Änderungen des Betriebsreglements, die keine wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung haben, ist von Gesetzes wegen e contrario weder eine Publikation noch eine Einsprachemöglichkeit vorgesehen (Urteil des BVGer A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 9.1 f.). Art. 36*d* LFG ist gegenüber der allgemeinen Regelung im VwVG eine Spezialbestimmung, die zudem jüngeren Datums ist und somit Vorrang hat (vgl. auch WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 29, Rz. 12). Demzufolge hätte das BAZL das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden nur dann verletzt, wenn die Voraussetzungen für das gewählte Verfahren nicht gegeben waren, wenn also die verfügten Änderungen des Betriebsreglements entgegen der Auffassung der Vorinstanz wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung haben. Die Frage der allfälligen Gehörsverletzung fällt mithin mit der materiell-rechtlichen Beurteilung der Lärmauswirkungen des neuen Betriebsreglements zusammen, die nachfolgend vorzunehmen ist.

4.

Die Beschwerdeführenden beanstanden verschiedene Änderungen des neuen Betriebsreglements gegenüber der bisherigen Regelung, die den Anwohnerschutz vermindern und daher eine wesentliche Änderung darstellen sollen. So würden die Betriebszeiten flexibilisiert, Beschränkungen für besonders laute Flugzeugmuster und die Regelung betreffend die Vorzugspiste 14 aufgehoben sowie auf besondere lärmmindernde Massnahmen verzichtet.

4.1 Gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. c VIL sind Änderungen des Betriebsreglements zu genehmigen, wenn unter anderem die Anforderungen des Umweltschutzes erfüllt sind. Dazu zählt insbesondere die Einhaltung des USG

und seiner Ausführungsverordnungen. Gemäss Art. 1 USG bezweckt dieses, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen, wobei eine dieser Einwirkungen Lärm ist (Art. 7 Abs. 1 USG).

4.2 Der Flughafen Bern-Belp ist eine bestehende ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 zur Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1985 (LSV, SR 814.41). Nach Art. 11 Abs. 1 USG sind die Emissionen ortsfester Anlagen in erster Linie durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen. Im Weiteren sieht Art. 11 USG ein zweistufiges Konzept zum Schutz vor Emissionen wie Luftverunreinigungen, Lärm und Erschütterungen vor. Demnach sind Emissionen im Sinne der Vorsorge primär unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Die Emissionsbegrenzungen werden gemäss Art. 11 Abs. 3 USG verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden. Wird eine bestehende ortsfeste Anlage geändert, sind gemäss Art. 8 Abs. 1 LSV die Lärmemissionen der betreffenden Anlageteile so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Liegt sodann eine wesentliche Änderung vor, müssen nach Art. 8 Abs. 2 LSV die Lärmemissionen der gesamten Anlage soweit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte (IGW) nicht überschritten werden (Urteil des BVGer A-3339/2015 vom 22. August 2016 E. 7.1). Vorliegend soll das bestehende Betriebsreglement 1986 an die neue Konzession und das geänderte LFG angepasst werden. Die Vorinstanz erachtete die beantragten Änderungen als rein formelle Bereinigung und Anpassung. Im Zentrum steht somit die Frage, ob die vorgenommenen Änderungen des Betriebsreglements tatsächlich als rein formell gelten oder ob sie zugleich als Änderung der ortsfesten Anlage Flughafen Bern-Belp einzustufen sind, etwa weil sich die Betriebsverhältnisse ändern, wie die Beschwerdeführenden rügen.

4.3 Die Beschwerdeführenden bringen zunächst vor, Anhang 5 Ziff. 12 vom 16. September 1985 zum bisherigen Betriebsreglement habe festgehalten, dass allfällige Verkürzungen der Betriebszeiten im sog. NOTAM (Notices To Airmen) / AIP (Aeronautical Information Publication; Luftfahrthandbuch Schweiz) zu veröffentlichen sind. Im steitgegenständlichen Betriebsreglement seien jedoch statt „Verkürzungen“ „Abweichungen“ zu publizieren. Diese Formulierung lasse auch Verlängerungen der für den Anwohner-

schutz essenziellen Betriebszeiten zu, etwa in Randstunden oder am frühen Morgen und sei daher eine Verschlechterung, für die es keinen ersichtlichen Grund gebe. Ebenso könnten mit der neuen Formulierung neue Startmöglichkeiten innerhalb der Betriebszeiten geschaffen werden, die heute nicht zulässig seien. Aufgrund von Verspätungen im Flugverkehr habe es in der Vergangenheit immer wieder Überschreitungen der Betriebszeiten gegeben und offenbar habe die Beschwerdegegnerin die Handhabung von Ausnahmen gelockert. Sogar der letzte Linienbus nach Bern verlasse den Flughafen Bern-Belp nun eine Stunde später, nämlich um 23:45 Uhr. Schliesslich bringen die Beschwerdeführenden vor, im neuen Betriebsreglement seien die erteilten Ausnahmebewilligungen nur noch der Vorinstanz zu melden, nicht aber eine Kopie davon der kantonalen Fluglärmkommission zuzustellen. Dadurch entfalle eine unabhängige Kontrolle über die erteilten Ausnahmen, die Missbräuche zulasten der Bevölkerung verhindert habe.

4.3.1 Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass es mit dem neuen Betriebsreglement zu Änderungen im Flugbetrieb komme. Die Betriebszeiten würden im Betriebsreglement rechtsverbindlich festgelegt. Deren Änderung müsse als wesentliche Betriebsänderung im Verfahren mit öffentlicher Auflage erfolgen und stehe nicht in der alleinigen Kompetenz der Beschwerdegegnerin. Sie könnten auch nicht im Rahmen einer Publikation im NOTAM oder AIP vorgenommen werden. Nur innerhalb der im Betriebsreglement definierten Betriebszeiten könnten die Betriebszeiten verkürzt oder auch wieder verlängert werden. Sie habe auch die Handhabung von Ausnahmen nicht gelockert, sondern halte sich an die im Bundesrecht abschliessend geregelten Ausnahmegründe. Der letzte Linienbus habe früher zwei Minuten vor der planmässigen Ankunft des letzten Linienflugs den Flughafen verlassen. Es könne aber durchaus auch nach dem Ende des Flugbetriebs ein Bedürfnis für Flughafen- und Kabinenpersonal, Restaurant- und andere Flughafenbesucher nach einer späten Busverbindung bestehen, das von der Betreiberin des Flughafenbusses abgedeckt werde. Es bestehe keine Grundlage für die Meldung der gestützt auf Bundesrecht erteilten Ausnahmebewilligungen an die Luftfahrtkommission. Diese beschäftige sich mit der Beratung der kantonalen Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion bei der Umsetzung und Weiterentwicklung des Leitbildes Luftverkehr, nicht aber mit operativen Fragen des Flugbetriebs.

4.3.2 Nach Auffassung der Vorinstanz bedarf eine Ausdehnung der Betriebszeiten einer Genehmigung. Nachdem eine Ausdehnung dieser Zeiten regelmässig wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung habe,

sei dafür eine Anhörung der betroffenen Kantone und eine öffentliche Auflage erforderlich. Auch das BAFU schliesst sich dieser Auffassung an. Nur innerhalb der im Betriebsreglement festgelegten maximalen Betriebszeiten könne sich die Beschwerdegegnerin frei bewegen, also die effektiven Betriebszeiten beschränken oder auch wieder verlängern. Auch für eine Verlängerung der Startzeiten nach 22:30 Uhr für Linienflüge bzw. 20:00 Uhr für übrige Flüge genüge eine Publikation im NOTAM/AIP nicht.

4.3.3 Gemäss Art. 23 Bst. b VIL regelt das Betriebsreglement den Flugplatzbetrieb in allen Belangen und enthält Vorschriften über die Betriebszeiten. Die Betriebszeiten zählen somit zum notwendigen Inhalt eines Betriebsreglements, die nach der Genehmigung durch die Vorinstanz verbindlich werden (Art. 25 Abs. 2 VIL).

4.3.4 Der neue Anhang 2 vom 28. November 2014 des Betriebsreglements nennt folgende Flughafenbetriebszeiten: für Linienflüge 06:00 – 23:00 Uhr, wobei nach 22:30 nur noch Landungen zulässig sind und für die übrigen Flüge 07:00 – 22:00 Uhr, wobei nach 20:00 Uhr nur noch Landungen zulässig sind. Abweichungen werden mittels NOTAM publiziert. Die bisherige Regelung in Ziff. 1 Anhang 5 zum Betriebsreglement vom 16. September 1985 in der Fassung gemäss UVEK Entscheid vom 23. März 1998 sah dieselben Zeiten einschliesslich der Beschränkung auf Landungen ab 20:00 bzw. 22:30 Uhr vor sowie die Formulierung, dass allfällige Verkürzungen der Betriebszeiten mit NOTAM/AIP veröffentlicht werden. Angesichts der Rechtslage ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass auch der im neuen Betriebsreglement bzw. Anhang 2 verwendete Begriff „Abweichung“ nur eine Verkürzung und keine weitergehende Flexibilisierung der Flugbetriebszeiten bedeuten kann. Eine Verlängerung der Betriebszeiten oder auch der Startzeiten über die im Anhang 2 ausdrücklich festgehaltenen hinaus bedingt offensichtlich eine genehmigungspflichtige Änderung des Betriebsreglements, die aufgrund der betroffenen Abend- und Nachtzeiten und der zu erwartenden Auswirkungen auf die Lärmbelastung als wesentlich einzustufen und somit öffentlich aufzulegen wäre. Die vorliegende Änderung ist daher rein formeller Natur, weshalb sich die dagegen gerichtete Rüge der Beschwerdeführenden als unbegründet erweist. Daran vermögen auch allfällig erteilte Ausnahmen gemäss Art. 39*d* Abs. 2 VIL nichts zu ändern, bestehen diese doch von Bundesrechts wegen und stehen unter der Aufsicht der Vorinstanz. Ebenso wenig hat die Einführung eines Spätkurses des Linienbusses nach Bern einen Einfluss auf die Flugbetriebszeiten. Es ist der Beschwerdegegnerin zuzustimmen, dass neben Passagieren des letzten

Flugs, die bisher keine Verbindung des öffentlichen Verkehrs nutzen konnten, auch Mitarbeitende des Flughafens und der Fluggesellschaften sowie Besucher des Flughafens oder des Restaurants nach Ende des Flugbetriebs eine solche Spätverbindung nachfragen können.

4.4 Als weitere Rüge bringen die Beschwerdeführenden vor, die bisherigen Beschränkungen für besonders laute Flugzeugmuster (Ziff. 331 Anhang 5 zum Betriebsreglement 1985) seien aufgehoben worden. Zwar treffe es wohl zu, dass verschiedene der im Anhang 5 genannten Flugzeugmuster nicht mehr in Bern-Belp verkehrten, diese seien aber immer noch in Betrieb und die pauschalen Ausführungen der Vorinstanz könnten nicht nachvollzogen werden. So könnte etwa die Boeing 737 den Flughafen benützen. Zudem habe der bisherige Anhang 5 auch die Zulassung von zivil immatrikulierten strahlgetriebenen Kampf- und Trainingsflugzeugen sehr einschränkend geregelt. Der Verzicht auf diese Einschränkung erfolge ohne Grund und verschlechtere den Anwohnerschutz, indem etwa die private Hunter-Staffel verkehren dürfe. Die heutige Regelung betreffend besonders lauter Flugzeugmuster sei beizubehalten und periodisch zu aktualisieren.

4.4.1 Die Beschwerdegegnerin entgegnet, die Betreiberin eines Regionalflughafens habe – unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen – diesen für alle Luftfahrzeuge zur Verfügung zu stellen. Sie könne lediglich über Vorgaben und gestufte Gebührentarife indirekt zugunsten lärmarmer Flugzeugmuster Einfluss nehmen. Für zu laute Luftfahrzeuge im Sinn von Anhang 16 des Übereinkommens über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (Chicago-Übereinkommen, SR 0.748.0) bestehe bereits ein Verbot, schweizerische Flughäfen und -plätze zu benutzen (Art. 2 Abs. 1 Bst. d LFG i.V.m. Art. 6 der Verordnung des UVEK über die Emission von Luftfahrzeugen vom 26. Juni 2009 [VEL, SR 748.215.3]). Dieses Verbot erfasse viele der in Ziff. 331 Anhang 2 zum Betriebsreglement 1986 aufgeführten Flugzeugmuster. Zudem würden die aufgeführten Flugzeugmuster seit langer Zeit nicht mehr produziert und seien in Westeuropa kaum mehr im Einsatz. Die Boeing B-737-100 und B-737-200 seien ohnehin auf schweizerischen Flughäfen nicht zugelassen, die moderneren Versionen entsprächen den Anforderungen von Kapitel 3 Anhang 16 des Chicago-Übereinkommens. Sie legt in einer Übersicht dar, dass die in Ziff. 331 Anhang 5 genannten Flugzeugmuster gemäss Art. 6 VEL nicht bzw. nur in einer modifizierten oder lärmarmen Ausführung in der Schweiz zugelassen sind, ausgenommen die Yak-42, die die Anforderungen von Kapitel 3 Anhang 16 des Chicago-Übereinkommens erfülle. Die

bis 2011 durchgeführten Hunter-Rundflüge fänden nicht mehr statt. Die Streichung bedeute daher keinen Schaden für den Anwohnerschutz. Im Übrigen würde der Verkehr einzelner besonders lauter Flugzeugmuster, die beispielsweise mit einer Sonderbewilligung landen würden, keine Überschreitung der rechtlich massgebenden höchstzulässigen Gesamtlärmbelastung bewirken, da die Lärmereignisse gemäss Anhang 5 LSV über eine bestimmte Zeit gemittelt würden. Besonders laute Flugzeugmuster würden nur in sehr seltenen Ausnahmefällen auf dem Flughafen Bern-Belp landen und könnten sich unter dem massgeblichen Betriebszustand niemals wesentlich auf die Fluglärmbelastung auswirken.

4.4.2 Auch die Vorinstanz geht davon aus, dass der Verzicht auf diese Liste aufgrund des übergeordneten Rechts keine Verschlechterung der Lärmsituation bewirkt. Selbst wenn ausnahmsweise ein besonders lautes Flugzeugmuster den Flughafen benützen sollte, verändere dies die Fluglärmbelastung insgesamt nicht. Das BAFU hält dies für plausibel und stimmt auch dem letztgenannten Punkt zu. Die Boeing B-737-200, eine ältere Version dieses Typs, dürfe schweizerische Flughäfen gemäss Art. 6 VEL i.V.m. Kapitel 2 Anhang 16 des Chicago-Übereinkommens nicht benützen. Deren neueren Versionen, beispielsweise die B-737-400, hätten zu gewöhnlichen Passagierflugzeugen in Bezug auf die Emissionen aufgeschlossen, seien insofern etwa mit einem Airbus A-320 vergleichbar und erfüllten die Anforderungen des Anhangs 16 Band I Teil II Kapitel 3 des Chicago-Übereinkommens. Ein generelles Verbot für dieses Flugzeugmuster wäre nicht mehr zeitgemäss.

4.4.3 Die Beschwerdegegnerin verfügt über eine Betriebskonzession und ist – wie sie in ihrer Beschwerdeantwort richtig ausführt – gemäss Art. 36*a* Abs. 2 LFG u.a. verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen. Gemäss Art. 58 Abs. 2 LFG erlässt das UVEK Bestimmungen über die Anforderungen an die Lufttüchtigkeit sowie über die Begrenzung der Lärm- und Schadstoffemissionen der Luftfahrzeuge mit motorischem Antrieb. Grenzwerte für Lärmemissionen von Luftfahrzeugen sind in der VEL festgesetzt, soweit hierfür nicht staatsvertragliche Bestimmungen anwendbar sind. Die Grenzwerte orientieren sich am Anhang 16 Band I Teil II des Chicago-Übereinkommens. Für nicht im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragene Luftfahrzeuge hält Art. 6 Abs. 1 VIL ein Verbot für zu laute Flugzeuge fest. Es handelt sich dabei um Flugzeuge, die den Normen von Anhang 16 Band I Teil II Kapitel 3 des Chicago-Übereinkommens nicht entsprechen.

Die Vorinstanz kann aus wichtigen Gründen Ausnahmen von diesem Verbot gewähren (Art. 6 Abs. 2 VEL). Der Schutz der Anwohner vor Lärmimmissionen, die von zu lauten Luftfahrzeugen stammen, ist somit im Bundesrecht auf Verordnungsstufe geregelt, ebenso welche Flugzeuge auf den schweizerischen Flugplätzen wegen zu hoher Lärmemissionen nicht verkehren dürfen. Es handelt sich dabei insbesondere um die in Ziff. 331 Anhang 5 zum Betriebsreglement genannten Flugzeugmuster mit Ausnahme der Yakovlev Yak-42, die jedoch die erwähnten Anforderungen des Anhangs 16 des Chicago-Übereinkommens erfüllt. Angesichts dieser Regelung ist fraglich, ob zusätzliche, generelle Benützungsverbote für einen konzessionierten Flughafen überhaupt zulässig wären. Art. 6 Abs. 3 VEL sieht die Möglichkeit für Flugplatzhalter vor, für Flüge oder Flugzeuge mit emissionsbezogener Ausnahmebewilligung der Vorinstanz im Betriebsreglement Auflagen festzulegen. Zudem kann der Flugplatzhalter im Betriebsreglement den Betrieb ausländischer Flugzeuge einschränken, die die Emissionsgrenzwerte nicht einhalten, die für im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragene Luftfahrzeuge gelten (Art. 7 VEL). Hingegen sehen diese Bestimmungen keine von den Flugplatzhaltern zu erstellende Verbotslisten vor. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beibehaltung dieser grösstenteils veralteten, eigenen Liste der Beschwerdegegnerin einen Beitrag zum Lärmschutz der Anwohner leisten könnte, zumal von den aufgeführten Flugzeugtypen auch modernere, emissionsärmere Versionen existieren, die zu Unrecht zu den besonders lauten gezählt wurden, wie die Boeing B-737-400. Selbst wenn die Liste zusätzlich aktualisiert würde, könnte als Kriterium für die Bestimmung zu lauter Flugzeuge wohl nur der Anhang 16 Band I Teil II des Chicago-Übereinkommen herangezogen werden, mithin dasselbe Kriterium, das bereits der VEL zugrunde liegt. Bei Listen besteht zudem stets die Gefahr, dass sie lückenhaft sind. Der Verzicht auf die im alten Anhang 5 aufgeführte Liste bewirkt daher unter diesen Umständen keine Beeinträchtigung des Anwohnerschutzes. Aus der Zusammenstellung der Beschwerdegegnerin geht schliesslich hervor, dass zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 29. Februar 2016 bloss 8 Flugbewegungen von besonders lärmigen Flugzeugmustern erfolgt sind, je vier Landungen und Starts, es sich also um seltene Ausnahmen handelt. Es ist der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zuzustimmen, dass die daraus resultierende Lärmbelastung vernachlässigbar ist. An dieser Beurteilung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass früher, d.h. bis im Jahr 2011 Hunter-Rundflüge an etwa vier Tagen durchgeführt worden sind. Seit Jahren finden diese nicht mehr statt und auch die Beschwerdeführenden

haben keine Hinweise auf eine Wiederaufnahme vorgelegt. Auch das Vorbringen der Beschwerdeführenden zum Verzicht auf eine Liste besonders lauter Flugzeugmuster erweist sich somit als unbegründet.

4.5 Mit einer weiteren Rüge machen die Beschwerdeführenden geltend, auch die Aufhebung der Regelung betreffend Vorzugspiste 14 verschlechtere den Anwohnerschutz. Diese Regelung bezwecke, besonders dicht besiedelte Gebiete nördlich des Flughafens vom Lärm startender Flugzeuge zu entlasten. Ebenfalls zum Lärmschutz seien die sog. City- und Romeo-Circling mit Landungen auf der Piste 32 eingeführt worden. Im Interesse des Anwohnerschutzes sei im Betriebsreglement Piste 14 weiterhin als Vorzugspiste für Starts und die Piste 32 über das Circling als Vorzugspiste für Landungen zu nennen. Ein Verzicht auf die Vorzugspiste stelle eine Abkehr von den heutigen An- und Abflugverfahren dar und habe potenziell wesentliche Auswirkungen auf die Lärmbelastung rund um den Flughafen Bern-Belp. Eine solche Änderung könne nur in einem Verfahren mit öffentlicher Auflage genehmigt werden. Die Streichung der Vorzugspiste sei mit einer Kapazitätserhöhung und entsprechend mit einer Mehrbelastung der Anwohner verbunden, vor allem im Norden des Flughafens. Schliesslich stehe die Änderung in offensichtlichem Zusammenhang mit der Einführung des satellitengestützten Südanflugs, was den Koordinationsbedarf und erst recht eine Abkehr von den heutigen An- und Abflugverfahren belege.

4.5.1 Die Beschwerdegegnerin führt aus, bereits unter der bisherigen Regelung sei die An- und Abflugpiste vom Flugsicherungsunternehmen Skyguide situativ anhand der Wind-/Witterungsbedingungen sowie im Hinblick auf eine sichere und flüssige Verkehrsabwicklung festgelegt worden. In letzter Instanz liege die Wahl der Piste im Entscheid- und Verantwortungsbereich des Piloten. Betriebsvorgaben des Flughafens hätten in der Realität eine äusserst untergeordnete Rolle. Es sei daher eine ungeeignete Massnahme, die Piste 14 als Vorzugspiste im Reglement aufzuführen. Die Beschwerdegegnerin habe letztlich auch keinen Einfluss darauf, welche Piste tatsächlich gewählt werde. Nur bei seltenen, idealen meteorologischen Verhältnissen mit Windstille könne diese Regel greifen. Diese Änderung bewirke keine Zunahme der Lärmbelastung, da sich Starts und Landungen gemäss der bisherigen Praxis in Abhängigkeit der herrschenden Wetter- und Witterungslage verteilten. Insbesondere morgens herrsche Südwind vor, woraus sich auf natürliche Weise ein Vorzug für Piste 14 ergebe. Schliesslich sei die heutige Regelung auch nicht durchsetzbar. Insbesondere bestünden keine Sanktionen, weshalb sie als toter Buchstabe

zu streichen sei. Die angebliche Kapazitätssteigerung bestreitet die Beschwerdegegnerin und hält fest, dass der Flughafen Bern-Belp die zulässige Anzahl Flugbewegungen mangels Nachfrage bei Weitem nicht ausschöpfen könne. Anders als bei den Landesflughäfen bestünden bei ihr kein Nachfrageüberhang und auch keine Zeitnischen (Slots) für Landungen und Starts. Selbst wenn es eine Kapazitätserweiterung gäbe – was sie bestreite –, könnte diese gar nicht realisiert werden.

4.5.2 Die Vorinstanz weist darauf hin, dass die Regelung betreffend Vorzugspiste unter dem Vorbehalt der meteorologischen Verhältnisse sowie der sicheren und flüssigen Verkehrsabwicklung steht. Primärer Faktor für die Pistenwahl sei die Windrichtung. Es werde grundsätzlich gegen den Wind gestartet und gelandet. Zudem erfolgten Starts und Landungen in der gleichen Richtung. Werde keine Vorzugspiste genannt, habe dies grundsätzlich keinen Einfluss auf die Kapazität des Flughafens. Das BAFU erachtet es als plausibel, dass mit der Streichung der Vorzugspiste keine Kapazitätserhöhung verbunden sei und gesamthaft gesehen keine Lärmzunahme einhergehe. Ob sich allenfalls lokal die Lärmsituation verändere, könne es nicht beurteilen. Solange aber die gemäss Art. 37*a* LSV von der Vollzugsbehörde festgelegten zulässigen Lärmimmissionen nicht überschritten würden, stelle die Streichung eine rein formelle Änderung dar. Der Wegfall einer emissionsbegrenzenden Massnahme dürfte sich bei den zulässigen Lärmimmissionen bemerkbar machen, insbesondere die von den Beschwerdeführenden behauptete Kapazitätssteigerung. Das BAFU erachtet die zulässigen Lärmimmissionen nach Art. 37*a* LSV vorliegend als taugliches Mittel, um eruieren zu können, ob sich die Lärmbelastung erhöht.

4.5.3 Der Anhang 5 zum Betriebsreglement vom 16. September 1985, der die Massnahmen zur Fluglärmbekämpfung aufführt, bezeichnete in Ziff. 6 eine Vorzugspiste. Diese Ziffer lautete wie folgt: „Soweit es die meteorologischen Verhältnisse sowie die sichere und flüssige Verkehrsabwicklung gestatten, ist vorzugsweise Piste 14 zu benützen.“ Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden wird die Piste 14 nach der bisherigen Regelung ganz allgemein als Vorzugspiste bezeichnet, also nicht nur für Starts, sondern auch für Landungen. Das Betriebsreglement enthielt demgegenüber keine Regelung, wonach Landungen bevorzugt auf Piste 32 mit dem sog. Circling zu erfolgen hätten.

Die Beschwerdeführenden befürchten eine Kapazitätserweiterung durch die Streichung der Bestimmung über die Vorzugspiste. Da eine Piste stets

für alle Flugbewegungen genutzt wird, also in dieselbe Richtung gestartet und gelandet wird, ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden auch nicht weiter begründet, inwiefern die Kapazität des Flughafens von der Beibehaltung oder Streichung einer Vorzugspiste abhängen soll. Eine kapazitätsbedingte Lärmzunahme ist daher nicht zu erwarten.

Der Flughafen Bern-Belp verfügt nur über eine Hartbelagspiste, die in etwa von Nordwest nach Südost verläuft und in beide Richtungen benützt werden kann. Parallel dazu befindet sich zudem eine Graspiste. Bei der Nutzung als Piste 14 landen die Flugzeuge aus Nordwesten und starten Richtung Südosten, bei der Nutzung als Piste 32 erfolgen Landungen und Starts genau umgekehrt. Es ist unbestritten, dass die Benützung der Piste in erster Linie von den meteorologischen Bedingungen, insbesondere der Windrichtung abhängt, weil grundsätzlich gegen den Wind gelandet und gestartet wird. Der Grundsatz der sicheren und flüssigen Verkehrsabwicklung legt zudem nahe, dass eine einmal gewählte Richtung der Pistenbenützung möglichst beibehalten wird. Zu beachten ist zudem, dass nur die Piste 14 mit dem Instrumentenlandesystem ILS ausgerüstet ist, weshalb der Flughafen Bern-Belp im Instrumentenflugverfahren aus technischen Gründen grundsätzlich von Norden anzufliegen ist und die Starts nach Süden erfolgen. Der Regelung über die Vorzugspiste kann demnach höchstens im Sichtflugverfahren eine gewisse, subsidiäre Bedeutung zukommen, wenn weder meteorologische Gründe noch die sichere und flüssige Verkehrsabwicklung die Benützung einer bestimmten Piste erfordern. Für die Lärmauswirkungen ist ferner zu beachten, dass Starts wie auch Landungen mit Lärmemissionen verbunden sind. In den flughafennahen Gebieten nordwestlich und südöstlich ist daher – ausser in den Zeiten, in denen nur noch Landungen gestattet sind – jeweils entweder der Lärm der startenden oder der landenden Flugzeuge wahrnehmbar. Unter Berücksichtigung dieser Umstände erscheint die emissionsmindernde Wirkung der Bezeichnung einer Vorzugspiste als äusserst gering. Es ist der Vorinstanz und dem BAFU zudem zuzustimmen, dass die Streichung der Vorzugspiste weder eine Kapazitätssteigerung noch gesamthaft eine Lärmzunahme erwarten lässt. Offen bliebt, ob es allenfalls lokal eine Veränderung der Lärmsituation geben könnte. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass gemäss Art. 37*a* LSV die Vollzugsbehörde in ihrem Entscheid über die Erstellung, Änderung oder Sanierung einer Anlage die zulässigen Lärmimmissionen festhält (Abs. 1) und die notwendigen Massnahmen trifft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Lärmimmissionen einer Anlage von den im Entscheid festgehaltenen Immissionen auf Dauer wesentlich abweichen (Abs. 2). Für den Flughafen Bern-Belp bestehen solche Festlegungen, und

das BAZL wird gestützt auf diese Bestimmungen von Verordnungs wegen zu prüfen haben, ob die zulässigen Immissionen auch ohne Bestimmung einer Vorzugspiste eingehalten werden bzw. vorgängig, ob es überhaupt Veränderungen bei der Pistenbenützung gibt. Gegebenenfalls werden geeignete Massnahmen zu treffen sein. Auch die Rüge im Zusammenhang mit der Vorzugspiste erweist sich zusammenfassend als unbegründet und die Änderung des Betriebsreglements bleibt auch insofern im Rahmen einer formellen Bereinigung.

4.6 Schliesslich rügen die Beschwerdeführenden in ihrer Beschwerde vom 12. Oktober 2015 die Streichung der Bestimmungen über besondere lärmmindernde Massnahmen. Im Anhang 8 zum bestehenden Betriebsreglement seien besondere lärmmindernde Massnahmen festgelegt gewesen. Auch wenn diese ursprünglich auf bestimmte Flugzeugmuster zugeschnitten gewesen seien, lasse sich ihr Schutzgehalt verallgemeinern, etwa hinsichtlich des Motorenstarts, das Rollen am Boden und für das Starten. Der Verzicht darauf stelle eine wesentliche Verschlechterung des Schutzes der anwohnenden Bevölkerung vor Fluglärm dar, zumal heute regelmässig ab 06:00 Uhr gestartet werde und nicht wie beim Erlass der Massnahmen im Jahr 1994 erst ab 06:30 Uhr. Eine solche Änderung sei schon für sich alleine wesentlich und erfordere ein Verfahren nach Art. 36*d* LFG mit öffentlicher Auflage. Zu beachten sei, dass sich das BAFU im Verfahren betreffend die 4. Ausbauetappe ausdrücklich für eine Ausdehnung der besonderen lärmmindernden Massnahmen auf die sensiblen Nacht- und Tagesrandstunden im Sinn einer vorsorglichen Massnahme zur Lärmbegrenzung ausgesprochen hätte. Es sei daher unverständlich, weshalb die Fachstelle einer ersatzlosen Streichung zustimmen könne. Sofern die Massnahmen nicht mehr zeitgemäss seien, müssten sie im Sinn des Vorsorgeprinzips an die heutigen Verhältnisse und Flugzeugmuster angepasst werden.

4.6.1 Die Beschwerdegegnerin betont, das spezielle Start- und Rollverfahren sei damals einzig für den erstmalig eingesetzten SAAB 340 A/B vorgesehen worden. Dieser Typ verkehre seit Jahren nicht mehr am Flughafen Bern, weshalb der Anhang veraltet und ohne materiellen Gehalt sei. Die Bestimmung zum Boden-Strom-Aggregat wirke sich nicht auf die Lärmbelastung der (weit entfernten) Anwohner aus und für diejenige zum Start Richtung Süden gelte dasselbe wie zur Vorzugspiste. Aufgrund der üblichen Windverhältnisse werde am Morgen im Regelfall ohnehin Richtung Süden gestartet.

4.6.2 Die Vorinstanz hat ebenfalls erwogen, dass die Bestimmung betreffend Motoren-Start und Rollverfahren sich auf den SAAB 340 A/B beziehe und daher überholt sei. Auch die Vorgabe hinsichtlich eines spezifischen lärmarmen Geräts als Boden-Strom-Aggregat sei veraltet und gehöre nicht zum Regelungsgehalt eines Betriebsreglements. Zu den Starts nach Süden gelte dasselbe wie für die Vorzugspiste und die Regelung zur Startleistung, wonach diese erst während des Anrollens gesetzt werden solle, sei auf die damals eingesetzten Flugzeugmuster der damaligen Crossair abgestimmt gewesen und könnten heute nicht mehr generell vorgeschrieben werden. Die Streichung des Anhangs 8 habe daher keine markante Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung.

Das BAFU erachtet diese Ausführungen als plausibel. Es treffe zwar zu, dass es in den Fachberichten vom 21. Juli 2014 und 6. Januar 2015 betreffend die 4. Ausbauetappe die Prüfung und Umsetzung verschiedener vorsorglicher Massnahmen zur Lärmbegrenzung gemäss Anhang 8 verlangt habe. Dabei sei ihm aber nicht bekannt gewesen, dass sich diese Regelungen auf Flugzeugmuster beziehen, die nicht mehr auf dem Flughafen Bern-Belp verkehren würden. Es handle sich grundsätzlich um Emissionsbegrenzungen im Sinn des USG. Diese hätten jedoch keine emissionsreduzierende Wirkung mehr und seien daher ungeeignet und unverhältnismässig, weshalb sie nicht mehr verlangt werden könnten. Entsprechend sei darauf verzichtet worden, in den hängigen Beschwerdeverfahren zum Flughafen Bern-Belp die Prüfung und Umsetzung dieser Massnahmen zu verlangen.

4.6.3 Der Anhang 8 vom 22. März 1994 zum Betriebsreglement des Flughafens Bern-Belp trägt den Titel „besondere lärmmindernde Massnahmen für die Zeit von 06:30 h (LT) bis 07:00 h (LT)“. Ziff. 1 schreibt den Motoren-Start und das Rollverfahren für SAAB 340 A/B entsprechend der „Expanded Checklist“ der Crossair / Stand 1. Oktober 1993 vor, Ziff. 2 die Verwendung des lärmarmen AXA Elektro-Aggregats als Boden-Strom-Aggregat. Gemäss Ziff. 3 ist in Richtung Süden (Rwy 14) zu starten, wenn immer die meteorologischen Verhältnisse dies erlauben und gemäss Ziff. 4 ist die Startleistung während des Anrollens zu setzen, wenn immer die Startberechnungen dies erlauben (T/O Methode C).

Zunächst ist festzustellen, dass der Anhang 8 nur für Linienflüge Bedeutung hatte, die übrigen Flüge waren und sind ohnehin erst ab 07:00 Uhr zugelassen und damit ausserhalb des zeitlichen Geltungsbereichs des An-

hangs 8. Es ist offensichtlich, dass sich Anhang 8 Ziff. 1 auf ein spezifisches Flugzeugmuster und auf Vorgaben einer bestimmten Fluggesellschaft bezogen hatte. Da diese nicht mehr auf dem Flughafen Bern-Belp verkehren, ist die Bestimmung überholt und damit für den Lärmschutz bedeutungs- und wirkungslos geworden. Es leuchtet auch ein, dass die Bestimmungen zum erwähnten Aggregat und der Startmethode (Ziff. 2 und 4) nach über 20 Jahren überholt sind. Die Bedeutung der im Wesentlichen mit der Regelung der Vorzugspiste 14 übereinstimmenden Ziff. 3 des Anhangs 8 erscheint unter Berücksichtigung aller Umstände als gering, da einerseits die Wetterverhältnisse vorbehalten sind und die Windverhältnisse am Morgen ohnehin meistens die Verwendung der Piste 14 erfordern, anderseits nur diese Piste für den Instrumentenflug ausgerüstet ist. Insgesamt erscheinen die im Anhang 8 aufgeführten Massnahmen heute nahezu wirkungslos. Die Vorinstanz hat diese daher zurecht als unverhältnismässig eingestuft, denn eine behördliche Massnahme genügt dem in Art. 5 Abs. 2 BV verankerten Verhältnismässigkeitsprinzip nur dann, wenn sie geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Dies gilt im Übrigen ausdrücklich auch für emissionsbegrenzende Massnahmen, denn gemäss Art. 11 Abs. 2 USG müssen diese technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sein (Urteil des BGer 1C_506/2014 vom 14. Oktober 2015 E. 7.3; BGE 124 II 517 E. 4b und Urteil des BVGer A-3339/2015 vom 22. August 2016 E. 7.2). Eine nahezu wirkungslose Massnahme kann ihr Ziel selbstredend nicht mehr erreichen und ist daher ungeeignet, aber auch unzumutbar. Die Aufhebung einer solchen Massnahme bleibt somit im Rahmen einer formellen Bereinigung des Betriebsreglements und die dagegen erhobene Rüge erweist sich ebenfalls als unbegründet.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die von den Beschwerdeführenden beanstandeten Änderungen im neuen Betriebsreglement des Flughafens Bern-Belp kaum Auswirkungen auf die Lärmbelastung der Anwohner erwarten lassen und die entsprechenden Rügen unbegründet sind. Die Änderungen bleiben im Rahmen einer formellen Bereinigung und Anpassung und führen zu keinen massgeblichen Veränderungen des Betriebs. Mithin handelt es sich nicht um wesentliche Änderungen des Betriebsreglements im Sinn von Art. 36*d* LFG, weshalb auch keine Publikationspflicht bestand. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf eine öffentliche Auflage und Publikation des Gesuchs verzichtet hatte und es somit für die Beschwerdeführenden im vorinstanzlichen Verfahren weder eine Einsprachemöglichkeit noch Parteistellung oder -rechte wie beispielsweise

Akteneinsicht gab. Auch aus den allgemeinen verfahrensrechtlichen Bestimmungen können die Beschwerdeführenden kein Anhörungsrecht ableiten. Die Rechtsprechung lässt zwar die Parteistellung in luftfahrtrechtlichen Genehmigungsverfahren zusätzlich zu Art. 36*d* LFG zu, wenn das betreffende Genehmigungsverfahren die Folge oder Umsetzung eines früheren (Beschwerde-)Verfahrens ist, an dem sich die Beschwerdeführenden beteiligt hatten (vgl. Urteile des BVGer A-1672/2016 vom 25. Oktober 2016 E. 8 und A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 9.2). Dies trifft auf die strittige Betriebsreglementsänderung jedoch offensichtlich nicht zu. Zum rechtlichen Gehör ist ferner festzuhalten, dass die Vorinstanz die spontane Eingabe der Beschwerdeführenden in ihrem Entscheid zur Genehmigung des neuen Betriebsreglements nichtsdestotrotz berücksichtigt und sich mit deren Vorbringen in E. 5.2 auseinander gesetzt hat. Es ist auch deshalb nicht ersichtlich, inwiefern das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden verletzt worden ist. Diese Rüge erweist sich daher ebenfalls als unbegründet. Die Beschwerde ist demnach vollumfänglich abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist und die Genehmigung des neuen Betriebsreglements ist zu bestätigen.

6.

Die Spruchgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 2 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]) und ist in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Für Streitigkeiten ohne Vermögensinteresse, die nicht einzelrichterlich erledigt werden, beträgt die Gerichtsgebühr Fr. 200 bis Fr. 5‘000 (Art. 3 Bst. b VGKE). Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend und haben die in Anwendung der genannten Kriterien auf Fr. 3‘000.— festzusetzenden Verfahrenskosten zu tragen. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

7.

Angesichts ihres Unterliegens steht den Beschwerdeführenden keine Parteientschädigung zu, hingegen hat die anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin Anspruch auf Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 7 Abs. 1 VGKE). Diese umfasst das Anwaltshonorar, die Auslagen und die Mehrwertsteuer (Art. 9 Abs. 1 VGKE). Wird, wie vorliegend, keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Entschädi-

gung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Berücksichtigung des Umfangs, der Schwierigkeit und des doppelten Schriftenwechsels wird die Parteientschädigung auf Fr. 6‘000.— (inkl. Mehrwertsteuer und Auslagen) festgesetzt und den beiden Beschwerdeführenden 1 und 2 zur Bezahlung auferlegt. Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

2.
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 3‘000.— festgesetzt und den Beschwerdeführenden 1 und 2 auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Die Beschwerdeführenden 1 und 2 haben der Beschwerdegegnerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 6‘000.— auszurichten.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 361.11-LSZB/00002/00004 / nua; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
– das Bundesamt für Umwelt BAFU (B-Post)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Kathrin Dietrich	Bernhard Keller

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: