Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-2636/2010

Urteil vom 17. Februar 2011

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Toni Steinmann.

Parteien

A._____**,**
vertreten durch Rechtsanwalt Jürg Diggelmann,
Haus Washington, Rosenbergstrasse 22, 9000 St. Gallen,
Beschwerdeführer,

gegen

Airport Altenrhein AG, Flughafenstrasse 11,
9423 Altenrhein,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Flugfeld St. Gallen-Altenrhein (Änderung des Betriebsreglements).

Sachverhalt:

A.
Die Airport Altenrhein AG mit Sitz in Thal (SG) betreibt das Flugfeld St. Gallen-Altenrhein und erbringt die damit zusammenhängenden Dienstleistungen. Gemäss Anhang III des vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) am 16. November 1999 genehmigten Betriebsreglements sind Standläufe von Montag bis Freitag von 6.00 bis 12.00 und von 13.30 bis 22.00 Uhr sowie an Samstagen, Sonn- und eidgenössischen Feiertagen von 7.00 bis 12.00 und von 13.30 bis 19.00 Uhr zulässig.

B.
Am 7. September 2009 reichte das Amt für Umwelt und Energie des Kantons St. Gallen (AFU) dem BAZL zuständigkeitshalber Unterlagen bezüglich eines von A._____ und B._____ veranlassten und auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene begonnenen Verfahrens zur Einschränkung der Lärmemissionen im Zusammenhang mit Triebwerkstandläufen auf dem Flugfeld St. Gallen Altenrhein ein. Darunter befand sich insbesondere ein Bericht des AFU vom 16. Juni 2009 über eine am 20. Mai 2009 durchgeführte Lärmmessung bei einem Hunter-Standlauf.

C.
Mit Schreiben vom 26. November 2009 teilte das BAZL der Gemeinde Thal sowie A._____ und B._____ mit, dass das derzeit gültige Betriebsreglement die Standlauf-Problematik extensiv regle und im Lichte des Vorsorgeprinzips eine Neuregelung der Hunter-Standläufe angezeigt sei. Zu der vom BAZL vorgeschlagenen Anpassung des Betriebsreglements nahmen sowohl die Gemeinde Thal als auch A._____ und B._____ Stellung. Mit Schreiben vom 23. Dezember 2009 stellte das BAZL der Airport Altenrhein AG ihren Änderungsvorschlag bezüglich der Hunter-Standläufe sowie die dazu eingegangenen Stellungnahmen zu und ersuchte sie gleichzeitig um Einreichung eines Gesuchs um Änderung des Betriebsreglements. Mit Eingaben vom 4. und 11. Januar 2010 reichte die Airport Altenrhein AG ein Gesuch um Änderung des Betriebsreglements zur Genehmigung beim BAZL ein.

D.
Mit Verfügung vom 23. Februar 2010 hiess das BAZL das Gesuch der Airport Altenrhein AG gut und genehmigte die Änderungen im Betriebsreglement, wonach pro Jahr maximal fünf Hunter-Standläufe und diese ausschliesslich von Montag bis Freitag zwischen 14.00 und 16.00 Uhr erlaubt seien. Im Weiteren hielt das BAZL in den Ziffern 1.2 bis 1.4 des Dis-

positivs fest, dass diese Änderung im Anhang 3 des Betriebsreglements innerhalb eines Monats nach Rechtskraft der Verfügung formell anzupassen und ihm zuzustellen sei. Die neue Regelung trete sofort nach Rechtskraft der Verfügung in Kraft. Die Airport Altenrhein AG habe zudem innerhalb eines Monats nach Rechtskraft der Verfügung eine Dienstanweisung zu erlassen, wonach Hunter-Standläufe am Standort und in Ausrichtung gemäss eingereichtem Plan durchzuführen seien. Die Dienstanweisung sei dem BAZL zur Kenntnisnahme zuzustellen. In Ziffer 1.5 des Dispositivs wies das BAZL die weitergehenden Anträge von A._____ und B._____ ab.

E.
Mit Eingabe vom 16. April 2010 lässt A._____, nunmehr vertreten durch Rechtsanwalt Jürg Diggelmann, Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erheben und beantragen, die Ziffer 1.5 der Verfügung vom 23. Februar 2010 sei aufzuheben und das Verfahren sei für weitere Abklärungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

In der Begründung lässt der Beschwerdeführer insbesondere einwenden, dass es nicht angehe, eine Anlage über Jahre hinweg immer wieder mit diversen Einzelprojekten zu erweitern, ohne je die nötigen Abklärungen zur Umweltverträglichkeit zu machen. Spätestens im jetzigen Zeitpunkt, in welchem eine Änderung des Betriebsreglements geprüft werden müsse und weitere Einzelvorhaben (Erweiterung des Fliegermuseums und des Parkplatzes P2 sowie Neubau des Hangars C6) geplant seien, habe eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zu erfolgen. Im Zusammenhang mit den geplanten Vorhaben ergebe sich die UVP-Pflicht auch aufgrund des Umstandes, dass die Anlage insgesamt den Schwellenwert von 500 Parkplätzen überschreite. Soweit die Vorinstanz eine Umweltverträglichkeitsprüfung abgewiesen habe, weil die Anpassung des Betriebsreglements keine wesentliche Änderung des Betriebes zur Folge habe, sei zu beachten, dass weitergehende Änderungen beantragt worden seien. So sei insbesondere eine Lärmverkapselung verlangt worden. Ausserdem seien nicht nur Massnahmen bezüglich der Hunter-Standläufe, sondern bezüglich aller Standläufe von Flugzeugen und Helikoptern gefordert worden. Die Vorinstanz habe hierzu überhaupt keine Abklärungen getroffen. Deshalb sei die angefochtene Verfügung, soweit weitergehende Massnahmen abgelehnt worden seien, aufzuheben. Die Sache sei zur Abklärung weiterer Massnahmen zur Verminderung der Lärmbelastung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

F.
Die Airport Altenrhein AG (Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Eingabe vom 29. April 2010 sinngemäss die Abweisung der Beschwerde. Sie sei sich der Verantwortung gegenüber der Bevölkerung bewusst und unternehme alles, um die Lärmbelastung so tief wie möglich zu halten. Sie habe deshalb freiwillig und zusätzlich zu den Vorgaben im Betriebsreglement Standläufe am Sonntag grundsätzlich verboten. Standläufe seien in der Luftfahrt notwendig und ein wichtiges Sicherheitselement. Nach gewissen Arbeiten am Triebwerk dürfe die Maschine erst nach einem erfolgreichen Standlauf wieder abheben. Weitere Einschränkungen hätten negative Auswirkungen auf den Flugbetrieb und damit den wirtschaftlichen Fortbestand des Flugfeldes.

G.
In seiner Stellungnahme vom 21. Mai 2010 beantragt das BAZL (Vorinstanz) die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Rüge, wonach sich die UVP-Pflicht aus der Überschreitung des Schwellenwerts von 500 Parkplätzen ergebe, sei erst im Beschwerdeverfahren erhoben worden und tangiere in keiner Weise das vorinstanzliche Verfahren bezüglich der Betriebsreglementsänderung. Sie bilde mithin nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, weshalb darauf nicht einzutreten sei. Eine UVP sei im vorliegenden Verfahren nicht erforderlich, weil es nicht um die Errichtung einer neuen Anlage gehe. Die Betriebsreglementsänderung könne sodann eigenständig beurteilt werden und müsse nicht in die Prüfung einer allfälligen UVP-Pflicht im Hinblick auf die hängigen Plangenehmigungsverfahren einbezogen werden, weil sie in keinem engen Zusammenhang mit diesen stehe. Die Änderung gründe auf dem Vorsorgeprinzip und dem Anliegen, auf unnötige Lärmeinwirkungen zu verzichten. Sie bringe keinerlei zusätzliche Umweltbelastungen mit sich.

H.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) schliesst sich in seiner Stellungnahme vom 18. Juni 2010 der Beurteilung der Vorinstanz an. Insbesondere würden die Bewilligungsverfahren im Zusammenhang mit den hängigen Gesuchen für die zusätzlichen Parkplätze und das Fliegermuseum nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden. Ob diesbezüglich eine UVP nötig sei, bilde Gegenstand laufender Abklärungen. Da mit der hier vorliegenden Anpassung des Betriebsreglements jedoch ausschliesslich eine Verbesserung der Situation erreicht werde, sei es zulässig gewesen, das Verfahren separat abzuschliessen und nicht mit den Plangenehmi-

gungsverfahren zu verbinden. Die Verfügung des BAZL sei in Einklang mit den Vorschriften des Umweltrechts des Bundes ergangen.

I.

Mit Replik vom 6. September 2010 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest und nimmt zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und des BAFU Stellung. Er macht u.a. geltend, dass er aufgrund des Grundsatzes der Rechtsanwendung von Amtes wegen berechtigt gewesen sei, im Beschwerdeverfahren die geforderte UVP zusätzlich mit der Parkplatzzahl zu begründen. Im Weiteren sei auch das Ausmass der seit dem Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) vom 15. Dezember 1992 vorgenommenen baulichen Erweiterungen als wesentlich zu betrachten. Zusammen mit den neu aufgelegten Projekten sei für die Zukunft von einem erheblichen Ansteigen der Umweltbelastungen auszugehen. Die Beschwerde richte sich nicht gegen die Beschränkung der Hunter-Standläufe, sondern lediglich gegen die Abweisung der weitergehenden Anträge. So habe er im vorinstanzlichen Verfahren nicht nur Massnahmen bezüglich der Hunter-Standläufe, sondern bezüglich aller Standläufe von Flugzeugen und Helikoptern gefordert. Zudem habe er eine Lärmverkapselung der Triebwerkstandläufe verlangt.

J.

Diesen Vorbringen hält die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 28. September 2010 insbesondere entgegen, dass die Frage nach der UVP-Pflicht aufgrund der Anzahl Parkplätze Gegenstand hängiger Verfahren sei, in welchen sich der Beschwerdeführer ebenfalls als Partei konstituiert habe. Diesbezügliche Einwände seien folglich in diesen Verfahren vorzubringen und nicht im vorliegenden. Die nicht weiter substanziierte Behauptung des Beschwerdeführers, wonach die aufgelegten Bauprojekte zusammen mit denjenigen seit 1992 ein erhebliches Ansteigen der Umweltbelastungen indiziere, lasse sich mit Blick auf die rückläufigen Flugbewegungszahlen seit 1982 nicht nachvollziehen. Soweit weitergehende Massnahmen gefordert worden seien, könne mit Verweis auf die Ausführungen in der Vernehmlassung und der Verfügung festgehalten werden, dass die Lärmsituation auf dem Flugfeld St. Gallen-Altenrhein rechtskonform sei und sich einzig gestützt auf das Vorsorgeprinzip einige Einschränkungen in Bezug auf die Standlaufzeiten der Hunter aufgedrängt hätten. Die verlangten weitergehenden Massnahmen, wie beispielsweise eine Lärmverkapselung, seien demgegenüber unverhältnismässig und wirtschaftlich nicht tragbar.

K.
Das BAFU hält in seinem Fachbericht vom 29. September 2010 schliesslich fest, dass die Änderung des Betriebsreglements bezüglich der Hunter-Standläufe zu einer Reduktion der Lärmbelastung führe. Sollte das Betriebsreglement in naher Zukunft grundsätzlich angepasst werden, müsste die durch die Standläufe sowie die durch den Flugbetrieb verursachte Lärmbelastung von den zuständigen Behörden umfassend ermittelt und beurteilt werden.

L.
Auf die Akten und die weitergehenden Ausführungen in den Rechtsschriften ist - soweit entscheidwesentlich - im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

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 Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das BAZL gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

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, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdebefugnis beschränkt sich nicht auf die Adressaten einer Verfügung, zur Anfechtung können vielmehr auch Dritte befugt sein. Dazu müssen sie jedoch stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten nahen Beziehung zur Streitsache stehen (ISABELLE HÄNER, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Rz. 12 zu Art. 48 VwVG).

Der Beschwerdeführer ist nicht Adressat der Verfügung vom 23. Februar 2010. Indes hat er am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und

wohnt im Lärmeinflussbereich des Flugfeldes. Aufgrund seines schutzwürdigen Interesses an der Änderung der Verfügung ist er zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde ohne weiteres legitimiert, was zu Recht unbestritten ist.

1.3 Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen bzw. zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich - in Form einer Verfügung - Stellung genommen hat oder allenfalls hätte nehmen sollen. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Umgekehrt fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und somit an einer Sachurteilsvoraussetzung, wenn und insoweit keine Verfügung ergangen ist (BGE 131 V 164 E. 2.1 mit Hinweisen). Die Verfügung als Anfechtungsobjekt bildet nicht nur den Ausgangspunkt des Beschwerdeverfahrens, sondern zugleich den Rahmen und die Begrenzung des Streitgegenstandes (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 45). Letzterer wird durch die Parteibegehren bestimmt und darf im Laufe des Rechtsmittelverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden; er kann sich höchstens verengen und um nicht mehr streitige Punkte reduzieren, nicht aber ausweiten (BGE 136 II 165 E. 5; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 26, Rz. 2.8).

Gegenstand der angefochtenen Verfügung bilden allfällige Massnahmen zur Lärmemissionseinschränkung im Zusammenhang mit Triebwerk-Standläufen und die dadurch notwendigen Anpassungen des Betriebsreglements. Obwohl der Betreff der Verfügung lediglich auf die Hunter-Standläufe hinweist, beschränkt sich der Verfügungsgegenstand nicht auf diese. Vielmehr geht es mit Blick auf die vorinstanzlichen Akten (vgl. u.a. Gesuch der Beschwerdegegnerin vom 7. August 2009 sowie die Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 17. Dezember 2009) und die Verfügungsbegründung um die Triebwerkstandläufe sämtlicher Flugzeuge und Helikopter. Hingegen hat die Vorinstanz in der Verfügung zur beschwerdeweise erstmals geltend gemachten UVP-Pflicht aufgrund der geplanten baulichen Erweiterungen und der Überschreitung des Schwellenwertes von 500 Parkplätzen nicht Stellung genommen. Dazu war sie denn auch nicht verpflichtet, weil die mit der Änderung des Betriebsreglements bezweckte Lärmemissionseinschränkung eine eigenständige Zielsetzung verfolgt und in keinem Zusammenhang mit den geplanten Bauprojekten steht. Insofern lässt sich - entgegen der Auffassung des

Beschwerdeführers - nicht beanstanden, dass über die Änderung des Betriebsreglements in einer separaten Verfügung und losgelöst von den hängigen Plangenehmigungsverfahren entschieden wurde. Bezüglich der verlangten UVP im Zusammenhang mit der Anzahl Parkplätze und den geplanten Bauprojekten fehlt es demnach an einem Anfechtungsgegenstand und damit an einer Sachurteilsvoraussetzung. Auf die entsprechenden Ausführungen und Beweisanträge (Augenschein und Akteneditionen) kann deshalb nicht eingetreten werden. Selbst wenn es - entgegen dem Gesagten - nicht an einem Anfechtungsobjekt mangeln würde, könnte vorliegend auf die in der Beschwerde erstmals geltend gemachten Vorbringen nicht eingegangen werden, weil der Streitgegenstand im Laufe des Rechtsmittelverfahrens nicht erweitert werden darf. Letzterer beschränkt sich vorliegend mit Blick auf die Beschwerdeanträge auf die in Ziffer 1.5 des Verfügungsdispositivs abgewiesenen Anträge des Beschwerdeführers im vorinstanzlichen Verfahren. Soweit sich die Einwände auf die neu aufgelegten Projekte beziehen, sind diese in den entsprechenden - insbesondere den vor dem Bundesverwaltungsgericht hängigen (A-8464/2010 und A-8469/2010) - Verfahren vorzubringen.

1.4 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach mit den unter E. 1.3 genannten Einschränkungen einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.
In der angefochtenen Verfügung werden die massgebenden gesetzlichen Grundlagen zum Inhalt und zur Anpassung des Betriebsreglements sowie zu den Voraussetzungen der Genehmigung desselben zutreffend dargelegt (vgl. Art. 36c des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0] in Verbindung mit Art. 25 Abs. 2 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL, SR 748.131.1]). Darauf kann verwiesen werden. Soweit die Vorinstanz bezüglich der Betriebsreglementsänderung kein Auflage- und Einspracheverfahren im Sinne von Art. 36d LFG durchgeführt hat, bleibt dies beschwerdeweise zu Recht unbeanstandet.

4.
Der Beschwerdeführer macht vorweg geltend, dass zu Unrecht keine UVP durchgeführt worden sei. Mit Blick auf den Anfechtungs- und Streitgegenstand (vgl. E. 1.3) ist dabei einzig zu prüfen, ob die Änderung des Betriebsreglements im Zusammenhang mit den Triebwerkstandläufen für sich alleine der UVP-Pflicht unterliegt.

4.1 Art. 10a des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) bestimmt, dass eine Behörde möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit zu prüfen hat, bevor sie über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet (Abs. 1). Der UVP unterstellt sind Anlagen, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann (Abs. 2). Der Bundesrat bezeichnet die Anlagetypen, die der UVP-Pflicht unterstehen (Abs. 3 Satz 1). Gemäss Art. 1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) in Verbindung mit Ziffer 14.2 des Anhangs zur UVPV unterliegen Flugfelder mit mehr als 15'000 Flugbewegungen der UVP-Pflicht.

Werden an bestehenden UVP-pflichtigen Anlagen Änderungen durchgeführt, unterliegen diese dann einer UVP, wenn sie wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betreffen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV). Gemäss ständiger Rechtsprechung ist eine Änderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 UVPV wesentlich, wenn die der Anlage zuzurechnenden Umweltbelastungen eine ins Gewicht fallende Änderung erfahren können. Diese Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn die Änderung dazu führt, dass entweder bestehende Umweltbelastungen verstärkt werden oder gewichtige Umweltbelastungen neu oder an neuer Stelle auftreten können (BGE 133 II 181 E. 6.2 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-6985/2007 vom 10. Juli 2008 E. 2.5; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, 3. Auflage, Zürich, Basel, Genf 2009, Rz. 687).

4.2 Beim Flugfeld St. Gallen-Altenrhein handelt es sich unbestrittenermassen um eine Anlage im Sinne von Ziffer 14.2 des Anhangs zur UVPV. Entsprechend wurde am 15. Dezember 1992 im Zusammenhang mit der Einführung des Instrumentenlandesystems ein UVB erstellt. Ein weiterer UVB wurde sodann am 14. Oktober 2005 als Vorbereitung auf eine mögliche - bisher jedoch noch nicht realisierte - Konzessionierung erstellt.

Bei der vorliegend zu beurteilenden Neuregelung der Triebwerkstandläufe geht es - wie die Vorinstanz zutreffend ausführt - nicht um die Errichtung einer neuen Anlage, weshalb eine UVP-Pflicht gestützt auf Art. 1 UVPV in Verbindung mit Ziffer 14.2 des Anhangs zur UVPV ausser Betracht fällt. Soweit die Neuregelung eine Betriebsänderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 UVPV darstellen könnte - was fraglich, jedoch vorliegend mangels Relevanz nicht abschliessend zu beurteilen ist -, würde eine UVP-Pflicht an der vorausgesetzten Wesentlichkeit der Änderung scheitern. Denn die vorliegend in Frage stehenden Massnahmen im Zusammenhang mit den Triebwerkstandläufen bezwecken einzig eine Verbesserung der Lärmbelastung. Eine Verstärkung der bestehenden oder zusätzliche Umweltbelastungen können ausgeschlossen werden. Diesbezüglich ist auch auf die zutreffenden Ausführungen des BAFU in den Stellungnahmen vom 18. Juni und 29. September 2010 zu verweisen.

Die Vorinstanz hat damit die UVP-Pflicht im Zusammenhang mit der Neuregelung der Triebwerkstandläufe zu Recht verneint, weshalb sich die Beschwerde in diesem Punkt als unbegründet erweist.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer macht im Weiteren geltend, dass er im vorinstanzlichen Verfahren nicht nur Massnahmen bezüglich der Hunter-Standläufe, sondern bezüglich aller Standläufe von Flugzeugen und Helikoptern gefordert sowie eine Lärmverkapselung der Triebwerkstandläufe verlangt habe. Die Vorinstanz habe hierzu überhaupt keine Abklärungen getroffen.

5.2 Die Vorinstanz bringt dagegen vor, dass die massgebenden Immissionsgrenzwerte (IGW) auf dem Flugfeld St. Gallen-Altenrhein eingehalten würden und sich einzig gestützt auf das Vorsorgeprinzip nach Art. 11 Abs. 2 USG eine Neuregelung der Hunter-Standläufe aufgedrängt habe. Die verlangten weitergehenden Massnahmen seien demgegenüber unverhältnismässig und wirtschaftlich nicht tragbar.

5.3 Das USG sieht vor, dass Emissionen wie Lärm durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt werden (Emissionsbegrenzungen; Art. 11 Abs. 1 USG). Emissionen sind 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 wirtschaftliche Tragbarkeit gilt als Konkretisierung der Zumutbarkeit (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne), welche dann zu bejahen ist, wenn ein angemessenes

Verhältnis zwischen dem Nutzen der Massnahme und der Schwere der damit verbundenen Nachteile besteht (BGE 127 II 306 E. 8 mit Hinweisen). Das Vorsorgeprinzip soll dazu dienen, unüberschaubare Risiken zu vermeiden und eine Sicherheitsmarge zu schaffen, welche Unsicherheiten über längerfristige Wirkungen von Umweltbelastungen berücksichtigt (vgl. BGE 131 II 431 E. 4.1 mit zahlreichen Hinweisen). In Art. 12 Abs. 1 USG werden mögliche Emissionsbegrenzungen wie beispielsweise der Erlass von Emissionsgrenzwerten (Bst. a) oder Verkehrs- und Betriebsvorschriften (Bst. c) aufgezählt. Diese Begrenzungen werden durch Verordnungen oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf dieses Gesetz abgestützte Verfügungen vorgeschrieben (Art. 12 Abs. 2 USG). Gemäss Rechtsprechung werden emissionsbegrenzende Massnahmen grundsätzlich auch dann als verhältnismässig erachtet, wenn sich damit geringfügige Emissionen mit kleinem Aufwand erheblich verringern lassen. Erweist sich hingegen eine Reduktion bei derartigen Emissionen als unverhältnismässig oder sogar unmöglich, so sind solche Immissionen von den Betroffenen hinzunehmen (BGE 133 II 169 E. 3.2 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1985/2006 vom 14. Februar 2008 E. 21.7.1).

5.4 Die Vorinstanz erachtete eine Neuregelung der Hunter-Standläufe mit Blick auf das Vorsorgeprinzip als angezeigt. Entsprechend genehmigte sie die Änderungen im Betriebsreglement, wonach pro Jahr maximal fünf Hunter-Standläufe und diese ausschliesslich von Montag bis Freitag zwischen 14.00 und 16.00 Uhr erlaubt seien. In der Replik vom 6. September 2010 erwähnt der Beschwerdeführer ausdrücklich, dass sich die Beschwerde nicht gegen die Beschränkungen bezüglich der Hunter-Standläufe richte, weshalb sich Weiterungen zu diesem Punkt erübrigen.

5.5 Der Beschwerdeführer verlangt dagegen u.a. eine Lärmverkapselung der Triebwerkstandläufe. Für eine solche Massnahme besteht, selbst wenn sie technisch und betrieblich möglich wäre, mit Blick auf die wirtschaftliche Tragbarkeit bzw. die Zumutbarkeit (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne) kein Anlass. Dass sich eine Lärmverkapselung eignen würde, die Lärmemissionen zu begrenzen, steht zwar ausser Frage. Hingegen ist zu beachten, dass - wie das BAFU als Fachbehörde bestätigt - die IGW bezüglich der Triebwerkstandläufe vorliegend nicht überschritten werden. Zudem stehen mildere Mittel zur Emmissionsbegrenzung zur Verfügung, was beispielsweise mit der Neuregelung der Hunter-Standläufe umgesetzt wird. Bei der beschwerdeweise beantragten Lärmverkapselung handelt es sich um eine Anlage, die offensichtlich zu erheb-

lichen Investitionskosten und zu weitreichenden betrieblichen Umstellungen führen würde. Sie hätte für die Beschwerdegegnerin grosse finanzielle und betriebliche - mithin unverhältnismässige - Einschränkungen zur Folge.

Soweit der Beschwerdeführer mit der beantragten Massnahme auf eine vollständige Lärmeinschränkung bezüglich der Triebwerkstandläufe zielt, besteht darauf auch kein Anspruch. Denn das Vorsorgeprinzip hat nicht emissionseliminierenden, sondern lediglich emissisonsbegrenzenden Charakter. Nicht jeder im strengen Sinne unnötige Lärm muss völlig untersagt werden. Es gibt keinen Anspruch auf absolute Ruhe; vielmehr sind geringfügige, nicht erhebliche Störungen hinzunehmen (BGE 133 II 169 E. 3.2).

Insgesamt vermag das Interesse des Beschwerdeführers an einer Lärmverkapselung die für die Beschwerdegegnerin damit verbundenen Nachteile nicht zu überwiegen. Dass die Vorinstanz die vom Beschwerdeführer beantragte Lärmverkapselung der Triebwerkstandläufe abgewiesen hat, ist somit nicht zu beanstanden.

5.6 Soweit der Beschwerdeführer schliesslich nicht nur Massnahmen bezüglich der Hunter-Standläufe, sondern bezüglich aller Standläufe von Flugzeugen und Helikoptern verlangt, erscheint dies mit Blick auf das Vorsorgeprinzip und die derzeit extensive Regelung als prüfenswert und nicht von vornherein als unhaltbar.

So zeigt sich etwa bereits in der von der Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort gemachten Angabe, wonach sie freiwillig sämtliche Standläufe am Sonntag verboten habe, dass technisch und betrieblich mögliche und wirtschaftlich tragbare Massnahmen bestehen dürften. Insofern ist nicht auszuschliessen, dass sich die Lärmemissionen im Zusammenhang mit den Triebwerkstandläufen sämtlicher Flugzeuge und Helikopter mit kleinem bzw. verhältnismässigem Aufwand reduzieren lassen könnten.

Die Vorinstanz äussert sich dazu im Beschwerdeverfahren lediglich mit dem allgemeinen und nicht weiter begründeten Hinweis, dass weitergehende Massnahmen unverhältnismässig und wirtschaftlich nicht tragbar seien. Soweit sie in der Verfügung erwähnt, dass die Hunter-Standläufe wesentlich lauter seien als die übrigen auf dem Flugfeld St. Gallen-Altenrhein stattfindenden Standläufe und es deshalb unter Berücksichti-

gung des Verhältnismässigkeitsprinzips sinnvoll und angezeigt sei, lediglich diese zu beschränken, kann ihr nicht gefolgt werden. Denn im Rahmen des Vorsorgeprinzips werden emissionsbegrenzende Massnahmen auch dann als verhältnismässig erachtet, wenn sich damit geringfügige Emissionen mit kleinem Aufwand erheblich verringern lassen (BGE 133 II 169 E. 3.2).

Wie solche Massnahmen vorliegend konkret ausgestaltet werden könnten, lässt sich aufgrund der Aktenlage indes nicht verlässlich beurteilen. Mangels hinreichend erstellten Sachverhalts und aufgrund der diesbezüglich äusserst knappen Begründung der Vorinstanz kann vorliegend denn auch kein Sachentscheid gefällt werden. Da die Beantwortung der zu klärenden Frage sodann in erheblichem Masse von einer fachlichen Beurteilung abhängt, ist die Sache ausnahmsweise an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG; Urteil des Bundesgerichts 1C_277/2007 vom 30. Juni 2008 E. 2.2). Diese wird zu prüfen haben, ob und bejahendenfalls inwiefern die Lärmemissionen im Zusammenhang mit den Triebwerkstandläufen sämtlicher Flugzeuge und Helikopter im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip verringert werden können. Die Beschwerde erweist sich demnach in diesem Punkt als begründet.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen und Ziffer 1.5 des Dispositivs der Verfügung vom 23. Februar 2010 insoweit aufzuheben ist, als damit Massnahmen zur Lärmemissionseinschränkung im Zusammenhang mit den Triebwerkstandläufen sämtlicher Flugzeuge und Helikopter abgewiesen wurden. Die Sache ist an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie die notwendigen Abklärungen im Sinne des vorstehend Gesagten (E. 5.6) vornimmt. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

7.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Kosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Obsiegen und Unterliegen im Prozess ist grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der beschwerdeführenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids, zu beurteilen, wobei auf das materiell wirklich Gewollte abzustellen ist (vgl. BGE 123 V 156 E. 3c; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 207, Rz. 4.43).

7.1 Der Beschwerdeführer dringt mit seinen Anträgen lediglich insoweit durch, als er weitere Abklärungen zur Lärmemissionseinschränkung im Zusammenhang mit den Triebwerkstandläufen sämtlicher Flugzeuge und Helikopter beantragt hat. Das Obsiegen ist vorliegend mit einem Viertel zu gewichten. Folglich sind dem Beschwerdeführer dreiviertel der Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 2'000.-- aufzuerlegen. Unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.-- sind ihm demzufolge Fr. 500.-- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten.

7.2 Die verbleibenden Verfahrenskosten von Fr. 500.-- sind der teilweise unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen.

Der Vorinstanz sind gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.

8.

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Obsiegt die Partei nur teilweise, so ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen. Das Verhältnis zwischen Obsiegen und Unterliegen entspricht demjenigen bei den Verfahrenskosten (MARCEL MAILLARD, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Zürich 2009, Rz. 17 zu Art. 64 VwVG).

8.1 Der teilweise obsiegende und anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung; diese bemisst sich - ausgehend von einer von Amtes wegen festzusetzenden Entschädigung in der Höhe von Fr. 4'000.-- (Art. 14 Abs. 2 VGKE) und unter Berücksichtigung seines teilweisen Unterliegens (¾) - auf Fr. 1'000.-- (inklusive Auslagen und Mehrwertsteuer) und ist der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen.

8.2 Die teilweise obsiegende Beschwerdegegnerin hat in keinem Stadium des Verfahrens eine anwaltliche oder nichtanwaltliche (berufsmässige) Vertretung in Anspruch genommen und ihr sind deshalb keine Kosten im Sinne von Art. 64 Abs. 1 VwVG entstanden (vgl. auch Art. 9 Abs. 1 Bst. a VGKE). Ihr steht deshalb keine Parteientschädigung zu.

Die Vorinstanz hat gemäss Art. 7 Abs. 3 VGKE keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Ziffer 1.5 des Dispositivs der Verfügung vom 23. Februar 2010 insoweit aufgehoben, als damit Massnahmen zur Lärmemissionseinschränkung im Zusammenhang mit den Triebwerkstandläufen sämtlicher Flugzeuge und Helikopter abgewiesen wurden. Die Sache wird zur weiteren Abklärung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

3.
Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- auferlegt. Dieser Betrag wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.-- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 500.-- wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder seine Kontonummer bekannt zu geben.

4.
Der Beschwerdegegnerin werden Verfahrenskosten von Fr. 500.-- auferlegt. Diesen Betrag hat sie innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

5.
Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.-- (inklusive Auslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

6.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 31-06-6801'ACH / bam; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
– das BAFU

Die vorsitzende Richterin: Der Gerichtsschreiber:

Marianne Ryter Sauvant Toni Steinmann

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und 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: