Urteilskopf

125 II 129

13. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 3. März 1999 i.S. Coop Bern gegen X. und Mitbeteiligte sowie X. und Mitbeteiligte gegen Coop Bern, Einwohnergemeinde Belp, Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion sowie Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsgerichtsbeschwerden)
Regeste (de):
Luftreinhaltung und Lärmschutz bei einem Einkaufszentrum; Parkplatzbewirtschaftung; Immissionen des Kunden- sowie des Anlieferungsverkehrs.

Auflagen zur Regelung des Zufahrtsverkehrs (Einsatz von Sicherheitspersonal), zur Warenanlieferung und zur Ausrüstung der Lieferfahrzeuge (E. 5). Beurteilung der Lärmemissionen der Anlieferung nach Anhang 6 LSV (Industrie- und Gewerbelärm) und Massnahmen zu deren Verminderung (E. 6).

Die Pflicht zur Erhebung einer Gebühr für die Benützung von Kundenparkplätzen bei einem Einkaufszentrum ist als Betriebsvorschrift gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. c USG eine zulässige Massnahme der verschärften Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 Abs. 3 USG (E. 7 und 8). Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit in Bezug auf diese Massnahme (E. 9). Vereinbarkeit mit der Handels- und Gewerbefreiheit (E. 10).

Regeste (fr):
Protection de l'air et protection contre le bruit lors de la construction d'un centre commercial; exploitation des places de parc; immissions du trafic de la clientèle et du trafic de livraison.

Conditions attachées à la réglementation du trafic d'accès (engagement de personnel de sécurité), à la livraison des marchandises et à l'équipement des véhicules de livraison (consid. 5). Évaluation des émissions de bruit liées à la livraison des marchandises selon l'annexe 6 de l'OPB (bruit de l'industrie et des arts et métiers) et mesures prises pour les réduire (consid. 6).

L'obligation de percevoir une taxe pour l'utilisation des places de parc destinées aux clients d'un centre commercial constitue, en tant que prescription d'exploitation selon l'art. 12 let. c LPE, une mesure admissible de limitation plus sévère des émissions au sens de l'art. 11 al. 3 LPE (consid. 7 et 8). Intérêt public et proportionnalité en relation avec cette mesure (consid. 9). Compatibilité avec la liberté du commerce et de l'industrie (consid. 10).

Regesto (it):
Protezione contro l'inquinamento atmosferico e fonico nell'ambito di un centro commerciale; utilizzazione dei parcheggi; immissioni del traffico dei clienti e dei fornitori.

Condizioni inerenti alla regolamentazione del traffico d'accesso (impiego di personale di sicurezza), alla fornitura delle merci e all'equipaggiamento dei veicoli di trasporto (consid. 5). Valutazione delle emissioni foniche legate alla fornitura delle merci secondo l'allegato 6 dell'OIF (rumore dell'industria e delle arti e mestieri) e provvedimenti adottati per ridurle (consid. 6).

L'obbligo di prelevare una tassa per l'utilizzazione dei parcheggi dei clienti in un centro commerciale rappresenta, quale prescrizione d'esercizio secondo l'art. 12 cpv. 1 lett. c LPAmb, una misura ammissibile giusta l'art. 11 cpv. 3 LPAmb per limitare più aspramente le emissioni (consid. 7 e 8). Interesse pubblico e proporzionalità in relazione a tale provvedimento (consid. 9). Compatibilità con la libertà di commercio e d'industria (consid. 10).

Sachverhalt ab Seite 130

BGE 125 II 129 S. 130

Mit einem Gesamtentscheid nach Art. 9 des Koordinationsgesetzes des Kantons Bern vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1) erteilte der Regierungsstatthalter von Seftigen der Coop Bern am 18. Juli 1996 die Bau- und Gastgewerbebewilligung für die Errichtung eines Einkaufszentrums mit Restaurant, Tiefgarage (mit 145 Parkplätzen) und Wohnungen auf den Grundstücken Nrn. 937, 354 und 152 in Belp. Mit der Bewilligungserteilung wies der Regierungsstatthalter sämtliche noch nicht erledigten Einsprachen ab. Das in einer Zone mit Planungspflicht (ZPP) vorgesehene Vorhaben beruht auf der Überbauungsordnung Nr. 3a «Egge/Zossareal», welche von der Gemeindeversammlung am 9. Dezember 1993 angenommen und vom Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern am 26. Januar 1994 genehmigt wurde. Gegen diesen Entscheid gelangten verschiedene Nachbarn an die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern. Diese hiess die Beschwerden am 27. Februar 1997 insofern gut, als sie die Coop Bern verpflichtete, alle im Projekt vorgesehenen Kunden- und Angestelltenparkplätze zu bewirtschaften, d.h. darauf eine Benützungsgebühr zu erheben, welche den Benützern nicht zurückerstattet werden darf; im Übrigen wies sie die Beschwerden ab.

BGE 125 II 129 S. 131

Sowohl Coop Bern als auch die Nachbarn haben diesen Entscheid an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern weitergezogen. Das Verwaltungsgericht vereinigte die Verfahren, führte einen Augenschein durch und fällte seinen Entscheid am 16. März 1998. Die Beschwerden der Nachbarn hiess es teilweise gut und ergänzte die angefochtene Bewilligung mit vier Auflagen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und der Benützbarkeit des Schützenwegs für die betroffenen Anwohner. Im Übrigen wies es die Beschwerden der Nachbarn ab, soweit es darauf eintrat. Die Beschwerde der Coop Bern hiess es teilweise gut, indem es die Verpflichtung zur Parkplatzbewirtschaftung auf die Kundenparkplätze beschränkte und die Angelegenheit zur Festsetzung der Mindestparkgebühr an die Bau-,Verkehrs- und Energiedirektion zurückwies. Im Übrigen wies es auch diese Beschwerde ab. Coop Bern hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, das angefochtene Urteil sei insofern aufzuheben, als die Parkplatzbewirtschaftung bezüglich der Kundenparkplätze angeordnet und die Angelegenheit zur Ergänzung der Auflage im Sinne der Erwägungen an die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion zurückgewiesen worden ist. Eventualiter beantragt die Coop Bern eine Milderung der Parkplatzbewirtschaftung oder einen Aufschub des Entscheids in diesem Punkt bis nach Inbetriebnahme der Einstellhalle. Zudem beantragt Coop Bern die teilweise oder vollständige Aufhebung der im angefochtenen Urteil enthaltenen Auflagen Nr. 1, 3 und 4. Sie macht geltend, diese Auflagen seien im angefochtenen Umfang willkürlich. Einige Nachbarn haben gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts beim Bundesgericht ebenfalls Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und die nachgesuchte Bau- und Gastgewerbebewilligung sei zu verweigern. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) nahm am 26. August 1998 zur Lärmbekämpfung und Luftreinhaltung Stellung. Die Parteien erhielten Gelegenheit, sich dazu zu äussern. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde der Coop Bern teilweise gut und weist diejenige der Nachbarn im Sinne der Erwägungen ab.

BGE 125 II 129 S. 132

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. Die Nachbarn wenden im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein, das Bauvorhaben verursache übermässige Lärm- und Luftschadstoffimmissionen, weshalb es nicht bewilligt werden könne. Die Bauherrschaft hält demgegenüber die angeordneten Emissionsbeschränkungen für unzulässig. Bei der geplanten Überbauung handelt es sich um eine (neue) Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01), die Einwirkungen in Form von Luftverunreinigungen und Lärm erzeugen wird. Diese sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gesamthaft zu beurteilen, d.h. es sind alle Emissionen zu berücksichtigen, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden, einschliesslich der von den Bewohnern, Beschäftigten, Besuchern und Kunden verursachten Verkehrsemissionen in der Umgebung der Anlage (BGE 124 II 272 E. 2a mit Hinweisen). Die Emissionen sind im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 4 Abs. 1 der Luftreinhalteverordnung vom 16. Dezember 1985 [LRV, SR 814.318.142.1], Art. 7 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV, SR 814.41]). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG, Art. 9 Abs. 4 und Art. 31 ff. LRV). Wie es sich mit den erforderlichen Emissionsbegrenzungen verhält, wird im Einzelnen in den Erwägungen 6 ff. untersucht. Vorab ist daran zu erinnern, dass das Umweltschutzgesetz nicht ein Verhinderungs-, sondern ein Massnahmengesetz ist (BGE 116 Ib 159 E. 6b S. 167). Das von den Nachbarn angestrebte Verbot der Anlage kann vorliegend mit Umweltschutzgründen nicht gerechtfertigt werden.

5. a) Das Verwaltungsgericht hat die Bau- und Gastgewerbebewilligung des Regierungsstatthalters von Seftigen vom 18. Juli 1996 mit folgenden zusätzlichen Auflagen versehen (die von der Bauherrschaft angefochtenen Teile der Auflagen erscheinen fett): «3.4 Auflagen der kantonalen Behörden:
1. Für die aus beiden Richtungen von der Dorfstrasse in den Schützenweg einbiegenden Fahrzeuge sind gut sichtbar zwei Anzeigetafeln aufzustellen, welche die Belegung der Kundenparkplätze (inkl. der in den Schützenweg abgebogenen Fahrzeuge) anzeigen. In Spitzenzeiten (Zeiten, in denen die

Vollbelegung der Kundenparkplätze zu erwarten ist), muss die Coop Bern Sicherheitspersonal einsetzen, das die Einfahrt von Kundenfahrzeugen in den Schützenweg bei Vollbelegung der Kundenparkplätze verhindert. Die Ortspolizeibehörde Belp legt die Spitzenzeiten und die Einsatzweise des Sicherheitspersonals fest. 2. Auf der Höhe des Gebäudes Schützenweg Nr. 4 ist ein funkgesteuertes Rotlicht einzurichten, das auf Rot schaltet, wenn ein Lastwagen zur Anlieferung in den Schützenweg eingefahren ist. Nach Beendigung des Fahrmanövers zur Rampe ist das Signal auf Grün umzuschalten. 3. Die Coop Bern hat sicherzustellen, dass nur erfahrenes und gut instruiertes Fahrpersonal den Laden in Belp beliefert. Sämtliche anliefernden Lastwagen müssen mit Piepston und Rückfahrkamera ausgerüstet sein. 4. Die Anlieferung darf erst ab 06.00 Uhr morgens erfolgen. In der Zeit zwischen 06.00 Uhr und 07.00 Uhr muss der Piepston ausgeschaltet werden, falls dies technisch machbar ist. Das Wendemanöver muss diesfalls von einer Hilfsperson begleitet werden.» Das projektierte Einkaufszentrum wird für den motorisierten Verkehr von Angestellten und Kunden sowie für die Anlieferung über den Schützenweg erschlossen. Das Verwaltungsgericht hat erwogen, gemäss Art. 11 Bst. a und b der Überbauungsordnung «Egge/Zossareal» seien die Gestaltung der Fahrbereiche und die Fussgängerbereiche im Zusammenhang mit der Baueingabe zu diskutieren. Die besonderen örtlichen Verhältnisse (schmale Strasse,

Sackgasse, kein durchgehendes Trottoir) könnten grundsätzlich besondere Massnahmen in Form von Nebenbestimmungen zur Baubewilligung zwecks Gewährleistung der Verkehrssicherheit erfordern. Das Gericht ist zum Ergebnis gelangt, dass solche Nebenbestimmungen gestützt auf Art. 27 der kantonalen Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV, BGS 721.1) anzuordnen seien. Gemäss Art. 27 BauV darf der durch ein Einkaufszentrum verursachte Motorfahrzeugverkehr das öffentliche Strassennetz nicht überlasten (Abs. 1). Insbesondere sind nötigenfalls und sofern signalisationstechnische oder verkehrspolizeiliche Massnahmen nicht genügen, die Stellen des Verkehrsnetzes, die dem Mehrverkehr nicht gewachsen wären, baulich zu sanieren (Abs. 1 lit. b).
Die Beschwerdeführerin hält die Auflagen des Verwaltungsgerichts für willkürlich. Dabei stellt sie nicht die gesetzliche Grundlage oder deren Auslegung in Frage, sondern wendet sich gegen die Massnahmen, weil sie sie als nicht praktikabel bzw. undurchführbar, überflüssig und teilweise als mit Bundesrecht unvereinbar erachtet.

BGE 125 II 129 S. 134

b) Willkürlich ist ein Entscheid nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht hebt einen kantonalen Entscheid wegen materieller Rechtsverweigerung nur auf, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt nur vor, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 123 I 1 E. 4a S. 5 mit Hinweisen).
c) Gegen die Auflage Ziff. 1 (Einsatz von Sicherheitspersonal) wendet die Bauherrschaft ein, der Begriff der «Spitzenzeiten» sei zur Umsetzung der Auflage nicht geeignet. Es sei nicht möglich, pauschal festzulegen, wann Spitzenzeiten vorkommen würden. Es bestehe die Gefahr, dass die Ortspolizeibehörde den Einsatz von Personal für Zeiten anordne, in denen dies nicht nötig sei, und es umgekehrt unterlasse, in allen nötigen Fällen den Einsatz von Sicherheitspersonal vorzusehen. Die Beschwerdeführerin sorge bei anderen Filialen nachgewiesenermassen freiwillig für den Einsatz des erforderlichen Sicherheitspersonals.
Das zu lösende Problem besteht gemäss dem angefochtenen Urteil darin, dass bei übergrossem Andrang auf die Parkplätze Staus auf dem Schützenweg entstehen können, welche den Anwohnern im hinteren Teil des Schützenwegs die Zufahrt versperren und unnötige Immissionen verursachen. Weil der Schützenweg eine Sackgasse ist, besteht keine Ausweichmöglichkeit. Aus den Akten ergibt sich deutlich, dass die Erschliessungsverhältnisse für das Einkaufszentrum eher eng sind. Gleichzeitig ist der Anspruch der Anwohner des Schützenwegs, ihre Grundstücke grundsätzlich ohne Behinderungen erreichen zu können, zu beachten.
Mit Blick auf dieses Problem hat das Verwaltungsgericht jene Zeiten, in denen die Vollbelegung der Kundenparkplätze zu erwarten ist, als Spitzenzeiten bezeichnet. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die vom Verwaltungsgericht gewählte Umschreibung der Spitzenzeit geradezu unhaltbar wäre. Sie erscheint im Gegenteil durchaus sachgerecht, ist doch zu erwarten, dass ohne Gegenmassnahmen bei Vollbelegung des Parkhauses wartende Fahrzeuge auf dem Schützenweg stehen bleiben und diesen versperren. Die Bauherrschaft macht geltend, die Spitzenzeiten könnten stark variieren. Gerade weil heute die Spitzenzeiten nicht feststehen, hat das Verwaltungsgericht angeordnet, dass die mit den lokalen Verhältnissen vertraute

BGE 125 II 129 S. 135

Ortspolizeibehörde die Spitzenzeiten und die Einsatzweise des Sicherheitspersonals - in Absprache mit der Beschwerdeführerin - festzulegen habe. In welcher Weise dies im Detail zu geschehen hat, wird im Urteil nicht vorgegeben, sondern hat die Behörde zu entscheiden. Die Beschwerdeführerin kann, wie das Verwaltungsgericht ausdrücklich erwogen hat, angemessen am Entscheid über das Aufgebot von Sicherheitspersonal mitwir-

ken. Unter den gegebenen Umständen kann indessen der Entscheid über den Beizug von Sicherheitspersonal nicht in ihr freies Ermessen gestellt werden. Jedenfalls ist die gegenteilige Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht willkürlich. d) Die Bauherrschaft beanstandet die Auflage Ziff. 3, wonach nur erfahrenes und gut instruiertes Fahrpersonal den Laden in Belp beliefern darf. Die Begriffe «erfahren» und «gut instruiert» sind aus sich selbst heraus genügend verständlich. Abgesehen davon, dass das Fahrpersonal den üblichen professionellen Anforderungen zu genügen hat, kann diese Auflage nur bedeuten, dass Fahrpersonal einzusetzen ist, das nicht frisch aus der Ausbildung kommt, sondern einige Jahre Praxis besitzt, und das über die Besonderheiten der Zufahrt in Belp (Sackgasse; Notwendigkeit, das Trottoir zu befahren; Bedienung der Ampel; Möglichkeit, dass Kinder auf der Strasse sind etc.) instruiert ist. Ferner weist das Verwaltungsgericht mit Recht darauf hin, dass die Bauherrschaft die Zulieferfirmen auf bestimmte Modalitäten der Anlieferung verpflichten kann. Es wird seitens der Beschwerdeführerin nichts vorgebracht, was die umstrittene Auflage als willkürlich erscheinen liesse. e) Das Verwaltungsgericht hat angeordnet, dass sämtliche anliefernden Lastwagen mit einem akustischen Warnsignal beim Rückwärtsfahren sowie Rückfahrkamera ausgerüstet sein müssen. Diese Auflage geht im Wesentlichen auf Zusagen zurück, welche die Vertreter der Bauherrschaft anlässlich des verwaltungsgerichtlichen Augenscheins abgegeben und in der Stellungnahme zum Beweisergebnis bestätigt oder zumindest nicht zurückgenommen haben. Die Beschwerdeführerin wendet allerdings neu ein, die Auflage betreffend das Rückfahrwarnsignal verstosse gegen Art. 82 Abs. 4 der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge vom 19. Juni 1995 (VTS; SR 741.41). Dieser Einwand ist berechtigt. Zwar geht die Verordnung vom 19. Juni 1995 über technische Anforderungen an Transportmotorwagen und deren Anhänger (TAFV 1; SR 741.412) der VTS grundsätzlich vor. Dies gilt aber

nur, soweit in der TAFV 1 technische Anforderungen tatsächlich definiert sind (vgl. Art. 1 Abs. 1 VTS; Ziff. 1.1.1 und Ziff. 1.2.1.2 TAFV 1). Ziff. 1.2.1 TAVF 1 verweist auf die Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Wirtschaftskommission für Europa (ECE). Die Anforderungen an akustische Warnvorrichtungen ergeben sich aus der EG-Grundrichtlinie 70/388/EWG sowie dem ECE-Reglement 28 (vgl. Ziff. 2.14.4 TAFV 1). Diese Vorschriften enthalten keine Regeln über Warnsignale bei Rückwärtsfahrt, so dass kraft des erwähnten Verweises Art. 82 Abs. 4 VTS anzuwenden ist. Danach sind nicht vorgesehene Tonerzeuger verboten. Dies gilt ungeachtet dessen, dass diese Vorschrift in der Praxis häufig missachtet wird. Gemäss Art. 17 Abs. 1 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11) ist bei Fahrzeugen mit beschränkter Sicht nach hinten zum Rückwärtsfahren eine Hilfsperson beizuziehen, wenn nicht jede Gefahr ausgeschlossen ist. Die Verwendung eines akustischen Warnsignals beim Rückwärtsfahren bedeutet nicht, dass eine Gefahr in diesem Sinn ausgeschlossen werden kann, und entbindet daher gegebenenfalls nicht vom Beizug einer Hilfsperson. Im konkreten Fall kann, wie sich aus den Erwägungen im angefochtenen Entscheid deutlich ergibt, nie jede Gefahr beim Rückwärtsfahren ausgeschlossen werden.
Die Auflage, alle Fahrzeuge mit einem akustischen Warnsignal für Rückwärtsfahrten auszustatten, erweist sich als mit dem Bundesrecht klarerweise nicht vereinbar und ist daher aufzuheben. Im Weiteren ist der Einsatz eines akustischen Warnsignals zwischen 06.00 und 07.00 Uhr ohnehin unzulässig, so dass auf die entsprechende Auflage verzichtet werden kann. Angesichts der Verkehrsverhältnisse auf dem Schützenweg ist es jedoch gerechtfertigt, die Bauherrschaft in Anwendung von Art. 17 Abs. 1 VRV darauf hinzuweisen, dass für alle Rückwärtsfahrmanöver von anliefernden Lastwagen eine Hilfsperson beigezogen werden muss. Diese Pflicht ergibt sich direkt aus Art. 17 Abs. 1 VRV, weshalb die Formulierung einer entsprechenden Auflage nicht erforderlich erscheint. Ist bei der Anlieferung zum Einkaufszentrum für alle Rückwärtsfahrmanöver eine Hilfsperson unumgänglich, so ist die Auflage, alle Fahrzeuge mit einer Rückfahrkamera auszurüsten, unverhältnismässig und aufzuheben. Die Beschwerde der Bauherrschaft ist insoweit im Sinne der dargelegten Erwägungen gutzuheissen und die vorinstanzlichen Auflagen Ziff. 3, 2. Satz, und Ziff. 4, 2. und 3. Satz, sind zu streichen.

6. a) Nach Art. 7 Abs. 1 LSV sind die Lärm-Emissionen des Vorhabens gemäss dem Vorsorgeprinzip zu begrenzen (lit. a); die von der Anlage erzeugten Lärmimmissionen dürfen zudem die Planungswerte nicht überschreiten (lit. b). Massgeblich für den innerhalb der Anlage erzeugten Lärm sind die Planungswerte für Industrie- und Gewerbelärm gemäss Anhang 6 LSV. Entsprechend Art. 3 der kommunalen Überbauungsordnung Nr. 3a «Egge/Zossareal» vom 9. Dezember 1993 gilt für die ganze Überbauung die Empfindlichkeitsstufe III nach Art. 43 LSV. Diese nutzungsplanerische Festlegung kann im vorliegenden Verfahren nicht akzessorisch überprüft werden. Nach den zutreffenden Feststellungen im angefochtenen Entscheid gilt sodann auch für die Liegenschaft der beschwerdeführenden Nachbarn am Schützenweg die Empfindlichkeitsstufe III. Damit beträgt der anwendbare Planungswert gemäss Anhang 6 LSV am Tag 60 und in der Nacht 50 dB(A), wobei der Tag anders als bei der Beurteilung von Strassenverkehrslärm (vgl. Anhang 3 LSV) von 07.00 bis 19.00 Uhr umschrieben wird (Ziff. 31 Anhang 6 LSV).
Ausserdem darf der Betrieb der Anlage nicht dazu führen, dass durch die Mehrbeanspruchung einer Verkehrsanlage die Immissionsgrenzwerte überschritten werden oder durch die Mehrbeanspruchung einer sanierungsbedürftigen Verkehrsanlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden (Art. 9 LSV). Gemäss Anhang 3 LSV beträgt der massgebliche Immissionsgrenzwert 65 dB(A) am Tag und 55 dB(A) in der Nacht, wobei hier der Zeitraum von 22.00 bis 06.00 Uhr als Nacht gilt (Ziff. 32 Anhang 3 LSV). b) Vorliegend ist umstritten, ob der Verkehr auf dem Schützenweg einschliesslich der Anlieferung zu übermässigen Lärmimmissionen führe. Entsprechende Berechnungen sind bis anhin unterblieben, was das Verwaltungsgericht damit rechtfertigte, dass ein Lärmgutachten zur Lärmbelastung an der Dorfstrasse vorliege. Dieses zeige, dass an dieser mit wesentlich mehr Verkehr als der Schützenweg belasteten Strasse die Planungswerte eingehalten seien. Also sei auch nicht zu erwarten, dass am Schützenweg nach Errichtung der neuen Anlage die Planungswerte überschritten würden. Dieser Überlegung kann hinsichtlich des Verkehrslärms ohne weiteres gefolgt werden; hinsichtlich des Lärms aus dem Güterumschlag wären hingegen einige zusätzliche Abklärungen zumindest nützlich gewesen. Das BUWAL hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, die Verkehrslärmimmissionen am Schützenweg würden bei höchstens 60 dB(A) am Tag liegen und könnten für die Nacht vernachlässigt

werden; eine Verletzung von Art. 9 LSV sei nicht zu erwarten. Auch die beschwerdeführenden Nachbarn bringen nichts vor, was die Annahme rechtfertigen würde, die neue Anlage werde eine Überschreitung des Immissionsgrenzwerts für Verkehrslärm entlang dem Schützenweg verursachen. Namentlich hat die vom Verwaltungsgericht verfügte Auflage über den Einsatz von Sicherheitspersonal zur Folge, dass Staus auf dem Schützenweg kaum je vorkommen werden. Dies wirkt sich auch positiv auf die Lärmimmissionen aus. c) Wie das BUWAL zu Recht feststellt, sind die Emissionen der Anlieferung (Andockmanöver der Lastwagen, Be- und Entladen) nach Anhang 6 und nicht nach Anhang 3 LSV zu beurteilen. Das BUWAL ist zum Schluss gelangt, der massgebliche Planungswert für die Nacht werde um ca. 3 dB(A) überschritten. Entgegen den Berechnungs-Annahmen des BUWAL sollen indessen gemäss den Ausführungen der Bauherrschaft die Lastwagen nur be- und entladen werden, wenn das Tor der Anlieferungsrampe geschlossen ist. Dies erscheint bereits nach dem Vorsorgeprinzip im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG geboten. Ausserdem soll der Anlieferungsbereich nach den Angaben der Bauherrschaft mit schallschluckenden Materialien ausgekleidet werden. Im Weiteren ist zu beachten, dass die Lastwagen beim Rückwärtsfahren kein akustisches Warnsignal von sich geben dürfen, wodurch die Lärmimmissionen etwas reduziert werden. Die Bauherrschaft ist bei ihren Zusagen zu behaften, ohne dass dafür zusätzliche Auflagen in die Baubewilligung aufgenommen werden müssen, zumal solche Auflagen von keiner der Parteien beantragt worden sind (Art. 114 Abs. 1 OG). Unter diesen Voraussetzungen darf ohne weitere Untersuchungen angenommen werden, dass die Planungswerte für Industrie- und Gewerbelärm gegen den Schützenweg hin eingehalten werden.

7. a) Der Immissionspegel für Stickstoffdioxid (NO2) liegt gemäss dem angefochtenen Entscheid bei 29 mg/m3 und damit knapp unter dem zulässigen Jahresmittelwert von 30 mg/m3 (vgl. Anhang 7 LRV). Damit stellt sich die Frage, ob Anlass für verschärfte Emissionsbegrenzungen nach Art. 11 Abs. 3 USG besteht. Die kantonalen Instanzen und das BUWAL haben dies bejaht und darauf hingewiesen, dass Belp im Massnahmenplangebiet der Region Bern liegt. Das zuständige kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) hat im Fachbericht vom 8. November 1996 überzeugend darauf hingewiesen, dass der Rückgang bei den Emissionen des Verkehrs in letzter Zeit abflacht und wegen der immer noch erheblichen Zunahme der Verkehrsleistung mit einem erneuten

Anstieg der Emissionen in der Agglomeration Bern zu rechnen ist. Gemäss Art. 11 Abs. 3 USG sind verschärfte Emissionsbegrenzungen dann anzuordnen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen schädlich oder lästig werden. Verschärfte Emissionsbegrenzungen sind daher nicht nur bei aktuell übermässiger Belastung, sondern auch dann erforderlich, wenn zu erwarten ist, dass Immissionsgrenzwerte überschritten würden, falls die Emissionen nur nach Massgabe von Art. 11 Abs. 2 USG, d.h. nach den Grundsätzen des Vorsorgeprinzips, begrenzt würden (ANDRÉ SCHRADE/THEO LORETAN, Kommentar USG, 2. Auflage Zürich 1998, N. 38 zu Art. 11). Angesichts der vom KIGA erwarteten Entwicklung ist die Anordnung von verschärften Emissionsbegrenzungen nicht zu beanstanden. In diesem Sinn wurde beim umstrittenen Bauvorhaben die Anzahl der bewilligten Parkplätze gegenüber dem sog. Normbedarf gesenkt. Diese Massnahme wird nicht beanstandet. Die Bauherrschaft wendet sich indessen gegen die von der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion zusätzlich verfügte Auflage zur Parkplatzbewirtschaftung, wonach die Parkplätze den Kunden nur gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden dürfen. b) Wo, wie hier, eine Vielzahl von Anlagen die übermässige Luftbelastung verursachen, sind die erforderlichen Emissionsbegrenzungen durch einen Massnahmenplan gemäss Art. 31 ff. LRV (bzw. gemäss Art. 44a USG in der Fassung vom 21. Dezember 1995) zu koordinieren (vgl. dazu ausführlich BGE 124 II 272 E. 4a S. 279 mit Hinweisen). Es ist grundsätzlich Sache des Massnahmenplans, die für die Verbesserung der Luftqualität erforderlichen Massnahmen auszuwählen, Art und Weise ihres Vollzugs zu bestimmen und den Realisierungszeitraum festzulegen (vgl. Art. 32 Abs. 1 lit. e-g LRV in der Fassung vom 15. Dezember 1997). Dazu gehört auch die Entscheidung, ob solche Massnahmen unmittelbar durch Einzelverfügung oder erst aufgrund kantonaler oder kommunaler Verordnungen zu ergreifen sind (Art. 44a Abs. 2 USG; BGE 124 II 272 E. 5c S. 285). Massnahmen, die unmittelbar angeordnet werden können, sind solche, für die bereits eine - nach Möglichkeit im Massnahmenplan zu bezeichnende - Rechtsgrundlage besteht, sei dies im USG oder in einem anderen, allenfalls auch kantonalen Erlass. Immerhin kann trotz vorhandener Rechtsgrundlage ein ergänzender kantonaler Erlass dann erwünscht sein, wenn eine grössere Anzahl vergleichbarer Fälle zu regeln ist, etwa zur Festlegung von Sanierungsfristen für Feuerungsanlagen (THEO LORETAN,

Kommentar USG, N. 55 f. zu Art. 44a). Andrerseits darf das Koordinationsgebot nicht überdehnt werden. Es ginge nicht an, Emissionsbegrenzungen, die sich ohne weiteres direkt auf Art. 12 USG stützen lassen und die im Massnahmenplan vorgesehen sind, nur deshalb nicht zuzulassen, weil der Massnahmenplan eine zusätzliche Gesetzesgrundlage vorsieht, die trotz Fristablauf noch aussteht. Versäumnisse im kantonalen Umsetzungsprozess dürfen das bundesrechtliche Emissionsbegrenzungskonzept nicht ausser Kraft setzen. Vorliegend ist der «Massnahmenplan zur Luftreinhaltung in der Region Bern» vom Januar 1992 anwendbar. Er sieht in

Massnahme P1.1 vor, dass der Kanton ein Musterreglement über die Bemessung der Abstellplätze bei Neu- und Umbauten vorlegt, welche die Gemeinden ihren Parkplatzreglementen zu Grunde zu legen haben. Diese Massnahme wurde dann offenbar in etwas abgeänderter Form verwirklicht, indem am 29. Juni 1994 die kantonale Parkplatzverordnung für lufthygienische Massnahmenplangebiete (PPV; BSG 823.113) erlassen wurde. Gemäss Massnahme P1.2 haben die Gemeinden überdies in einem Parkplatz-Richtplan festzulegen, wie die bestehenden Parkplätze zu bewirtschaften und allenfalls zu reduzieren sind. Diese Massnahme soll sich auf ein kantonales Dekret über die Erhebung von kantonalen Lenkungsabgaben auf Parkplätzen sowie eine kantonale Richtlinie für kommunale Parkplatz-Richtpläne stützen. Als Vollzugsfrist nennt der Massnahmenplan Ende 1994. Entsprechende Umsetzungen durch den Kanton sind bislang unterblieben, und die Gemeinde Belp hat keinen Parkplatz-Richtplan festgesetzt. Immerhin lässt sich feststellen, dass der Massnahmenplan die Bewirtschaftung von öffentlichen und öffentlich zugänglichen Parkplätzen mittels Parkgebühren ausdrücklich vorsieht (Massnahme P1.2 c). Dies ist hingegen nicht der Fall hinsichtlich der privaten, nicht allgemein zugänglichen Parkplätze. Massnahme P2.2 über den Arbeitsverkehr mit Privatfirmen sieht nur Informationskampagnen und die Beratung von Firmen für die umweltfreundliche Abwicklung des Angestelltenverkehrs vor, nicht hingegen weitergehende Massnahmen. Es ist schon aus diesem Grund nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht die Pflicht zur Bewirtschaftung von Angestelltenparkplätzen aufgehoben hat. c) Die Parkplatzbewirtschaftung stellt im vorliegenden Zusammenhang keine raumplanerische Massnahme dar. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Massnahmenplan und Nutzungsplanung (vgl. BGE 124 II 272 E. 4c) stellt sich daher hier nicht.

BGE 125 II 129 S. 141

8. Die Bauherrschaft macht geltend, der angefochtene Entscheid verletze die Eigentumsgarantie (Art. 22ter BV) sowie die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV). Die angefochtene Anordnung greift in die Eigentümerposition der Bauherrschaft ein. Sie ist mit Art. 22ter BV nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt und sich unter den gegebenen Umständen als verhältnismässig erweist (BGE 121 I 117 E. 3b). Die Bauherrschaft rügt, die Pflicht zur Parkplatzbewirtschaftung beruhe nicht auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Die kantonalen Instanzen erblicken die gesetzliche Grundlage in Art. 12 Abs. 1 lit. c USG. Danach werden Emissionen durch den Erlass von Verkehrs- oder Betriebsvorschriften eingeschränkt. a) Das Bundesgericht hat in BGE 119 Ib 480 E. 7c S. 491 f. ausgeführt, die Verpflichtung zur Einführung einer Mitarbeiter-Parkplatzgebühr könne nicht als Betriebsvorschrift im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG betrachtet werden, weil eine solche Massnahme nicht auf eine Beeinflussung des Betriebsablaufs ziele und nur in einem relativ weiten Zusammenhang mit dem Betrieb stünde. Diese Rechtsprechung wurde in BGE 123 II 337 E. 7b S. 354, wo ebenfalls die Parkplatzbewirtschaftung von Mitarbeiter-Parkplätzen zur Diskussion stand, bestätigt. Das Verwaltungsgericht knüpft im angefochtenen Entscheid an die erwähnte bundesgerichtliche Praxis an und weist darauf hin, dass das Bundesgericht noch nie Gelegenheit hatte, sich über die Parkplatzbewirtschaftung bei Einkaufszentren zu äussern. Weiter wird im angefochtenen Entscheid die Kritik an der bisherigen bundesgerichtlichen Praxis, die sich jedoch wie erwähnt nicht zur Parkplatzbewirtschaftung bei Einkaufszentren äussert, erwähnt (RETO JACOBS, Lastengleichheit - ein sinnvolles Prinzip bei der Anordnung verschärften Emissionsbegrenzungen? in URP 1994 S. 341 ff., S. 360; KLAUS VALLENDER/THEO LORETAN/RETO MORELL, Das Umweltschutzgesetz in der Rechtsprechung 1990 bis 1994, in URP 1995 S. 165 ff., S. 209; s. auch SCHRADE/LORETAN, a.a.O., N. 9 f. zu Art. 12 und N. 17c zu Art. 11). In Bezug auf die umweltschutzrechtliche Behandlung von Kundenparkplätzen bei Einkaufszentren hat das Verwaltungsgericht erwogen, dass die durch Besucherverkehr verursachten Immissionen dem Betrieb selber zuzurechnen seien (BGE 120 Ib 436 E. 2a/bb 441 f.). Die im Innern eines Einkaufszentrums vorgesehenen Parkplätze seien als ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG

BGE 125 II 129 S. 142

und Art. 2 Abs. 1 LRV zu betrachten und müssten so ausgerüstet und betrieben werden, dass die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen und, sofern die Voraussetzungen für eine Verschärfung der Emissionsbegrenzungen erfüllt seien, die Immissionsgrenzwerte eingehalten würden (Urteil des Bundesgerichts vom 17. Mai 1995 in URP 1995 S. 498 ff.). Auch bei der Beurteilung von Lärmimmissionen würden grundsätzlich alle Geräusche mitberücksichtigt, welche durch die bestimmungsgemässe Nutzung eines Betriebs verursacht würden, unabhängig davon, ob diese innerhalb oder ausserhalb des Gebäudes bzw. des Betriebsareals entstünden (vgl. BGE 124 II 272 E. 2a; BGE 123 II 325 E. 4a/bb, 74 E. 3b, je mit Hinweisen). Dazu zähle das Bundesgericht auch den von den Besucherinnen und Besuchern verursachten Lärm beim Betreten und Verlassen einer Gaststätte sowie beim Parkieren auf dem Kundenparkplatz (BGE 124 II 272 E. 2a sowie Urteil des Bundesgerichts vom 24. Juni 1997 in Praxis 1997 Nr. 166 E. 2b mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht hält es für widersprüchlich, einerseits den Kundenverkehr bei der Beurteilung der zulässigen Luft- und Lärmimmissionen dem Betrieb zuzurechnen, andrerseits eine direkt auf eine Reduktion der entsprechenden Emissionen zielende Massnahme nicht als Betriebsvorschrift zu betrachten, weil sie nur in einem relativ weiten Zusammenhang mit dem Betrieb stehe. Für Einkaufszentren, deren Betriebskonzept geradezu auf Anfahrten der Kunden mit dem Auto ausgerichtet sei, könne jedenfalls nicht gesagt werden, dass Vorschriften über die Benützung der Kundenparkplätze nur «in einem relativ weiten Zusammenhang mit dem Betrieb» stünden und deshalb nicht als Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG gelten könnten. Der Zusammenhang sei in solchen Fällen nicht weniger direkt als bei den mit Rücksicht auf die Verkehrsimmissionen verfügten Öffnungszeiten, die als betriebliche Massnahmen anerkannt seien (BGE 123 II 325 E. 4e/bb S. 336; 119 Ia 378 E. 9 S. 387 f.). So wie die Schliessung des Betriebs vor weiteren Anfahrten mit Motorfahrzeugen abhalte und demnach an der Quelle ansetze, ziele auch die Bewirtschaftung von Kundenparkfeldern auf eine Reduktion der Fahrzeugbewegungen ab und damit auf eine Verminderung der Emissionen an der Quelle. In BGE 120 Ib 456 E. 5d S. 463 habe auch das Bundesgericht anerkannt, dass zur Emissionsbegrenzung unter anderem Belegungsbeschränkungen für Parkfelder in Betracht kommen könnten, wenn sie eindeutig definiert sowie kontrollier- und durchsetzbar seien.

b) Diesen Ausführungen des Verwaltungsgerichts ist zuzustimmen. Aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich nicht der Schluss ziehen, Massnahmen der Parkplatzbewirtschaftung könnten generell nie als Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG gelten. Vielmehr ist darauf abzustellen, ob das Parkplatzangebot in einem hinreichend engen Zusammenhang mit dem Betrieb der in Frage stehenden Anlage steht und ob die Parkplatzbewirtschaftung einen Beitrag zur Verringerung der Emissionen an der Quelle zu leisten vermag. Dies kann in Bezug auf die Kundenparkplätze von Einkaufszentren bejaht werden, da solche Zentren erfahrungsgemäss von einem grossen Teil der Konsumenten mit dem Auto erreicht werden (vgl. BGE 124 II 272 E. 3d/aa S. 278) und die Einführung einer Gebührenpflicht für die Benützung der Parkplätze geeignet ist, die Anzahl der Fahrzeugbewegungen zu reduzieren. Auch indirekt wirkende Massnahmen sind Massnahmen «bei der Quelle» im Sinne von Art. 11 USG, da sie die Einwirkungen am Ort ihres Entstehens begrenzen (SCHRADE/LORETAN, a.a.O., N. 14 ff. zu Art. 11, insbes. N. 16b und 17b). Wie mit der Beschränkung der Öffnungszeiten einer Anlage, wodurch der Kundenverkehr beschränkt werden soll (vgl. BGE 119 Ia 378 E. 9 S. 387 f.), kann auch mit der Limitierung der Parkplatzzahl und der Gebührenpflicht eine Reduktion der dem Anlagenbetrieb zurechenbaren Emissionen erreicht werden. Die Erhebung einer Parkplatzgebühr hat tendenziell zur Folge, dass der betreffende Ort weniger häufig mit dem Auto besucht wird, sei es dank der Wahl eines anderen Verkehrsmittels oder durch Verzicht auf die betreffende Fahrt. Bei der Bewirtschaftung der Kundenparkplätze handelt es sich zudem wie bei der Regelung der Öffnungszeiten um eine Massnahme betrieblicher Natur. Werden die Sekundäremissionen bzw. der diese verursachende Verkehr zum Betrieb gezählt, so ist es folgerichtig, Massnahmen zur Begrenzung dieser Emissionen als Betriebsvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG anzuerkennen. Die Bauherrschaft wendet ein, die Erhebung von Gebühren wirke nur indirekt auf die Emissionen ein, anders als etwa eine Beschränkung der Öffnungszeiten. Dem kann nicht zugestimmt

werden. Die Beschränkung der Öffnungszeiten mag zwar unmittelbarer in den Betriebsablauf eingreifen als die Verpflichtung, Parkplatzgebühren zu erheben. Beide Massnahmen stellen letztlich aber Auflagen über die Betriebsführung dar, deren Wirkung jedoch nicht in gleichem Masse direkt wahrgenommen werden kann. Von Bedeutung ist dabei, dass auch mit einer Beschränkung der Öffnungszeiten nicht

direkte Emissionsreduktionen verbunden sind, sondern solche sich erst durch den Rückgang der Fahrzeugbewegungen während der Schliessungszeiten ergeben. Allerdings kommt nicht jede nur noch ganz mittelbar auf das Emissionsverhalten einwirkende Massnahme als Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 USG in Frage. Zwischen den erfassten Sekundäremissionen, dem Betrieb der Anlage und den fraglichen Massnahmen muss vielmehr ein hinreichend direkter, funktioneller Zusammenhang bestehen. Bei der vorliegend umstrittenen Gebührenpflicht für die Kundenparkplätze ist dieser Zusammenhang zu bejahen. Es handelt sich somit bei dieser Parkplatzbewirtschaftung um eine Betriebsvorschrift im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG. c) Die Bauherrschaft macht geltend, ein rechtlich massgeblicher Unterschied zwischen der Bewirtschaftung von Kunden- und Angestelltenparkplätzen sei kaum auszumachen. Bei beiden Parkplatzarten gehöre das Zur-Verfügung-Stellen zum Betrieb der Anlage, wie auch die Emissionen aus dem Verkehr der Angestellten zu den zurechenbaren Sekundäremissionen zählten. Auch wenn diese Betrachtungsweise nicht zum vornherein abzulehnen ist, ist zu beachten, dass Angestelltenparkplätze im Allgemeinen wesentlich weniger Fahrten pro Tag auslösen als Kundenparkplätze, was eine differenzierte Behandlung, je nach Immissionslage, Alternativen bei der verkehrsmässigen Erschliessung, Grösse der Anlage etc., rechtfertigen kann. Vorliegend besteht jedenfalls - wie das Verwaltungsgericht zu Recht entschieden hat - kein Anlass, abweichend vom Massnahmenplan eine Bewirtschaftung der Angestelltenparkplätze ins Auge zu fassen. d) Nach der langjährigen Rechtsprechung des Bundesgerichts bedürfen öffentliche Abgaben grundsätzlich einer Grundlage in einem formellen Gesetz, welches zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen sowie Gegenstand und Bemessungsgrundlagen der Abgabe selbst festlegt. Für gewisse Kausalabgaben gelten herabgesetzte Anforderungen (BGE 123 I 248 E. 2 mit Hinweisen). Die Verpflichtung, der Kundschaft Parkplätze nur gegen Gebühr zur Verfügung zu stellen, begründet keine öffentliche Abgabepflicht. Sie beschlägt vielmehr ausschliesslich das Verhältnis zwischen dem Anlagebetreiber und den Nutzern und greift in dieses Verhältnis nicht anders ein als andere betriebliche Massnahmen, wie sie zuvor erwähnt wurden und gestützt auf Art. 12 USG angeordnet werden können. Die Bauherrschaft beruft sich daher auch unter abgaberechtlichen Gesichtspunkten zu Unrecht auf eine Missachtung des

Legalitätsprinzips. Namentlich kann die Situation nicht mit jener verglichen werden, in welcher der Staat eine Parkplatzgebühr erhebt, woraus ihm anders als im vorliegenden Fall Einnahmen entstehen würden. e) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Bauherrschaft zu Unrecht geltend macht, es fehle an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für die hier umstrittene Parkplatzbewirtschaftungspflicht.

9. Die Bauherrschaft stellt auch in Abrede, dass an der angefochtenen Massnahme ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe und dass sie verhältnismässig sei. a) Es ist unbestritten, dass an Massnahmen zur Reduktion von Emissionen des Verkehrs ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Hingegen bestreitet die Bauherrschaft, dass eine unkoordinierte, nur im Einzelfall angeordnete Parkplatzbewirtschaftung einem öffentlichen Interesse entspreche. Die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argumente überschneiden sich mit der Rüge, die Massnahme sei ungeeignet bzw. nicht erforderlich und damit unverhältnismässig. Die kantonalen

Instanzen haben nicht behauptet, mit der angeordneten Parkplatzbewirtschaftung könnten überregional, d.h. ausserhalb von Belp und dessen nächster Umgebung, lufthygienische Verbesserungen erreicht werden. Hingegen nehmen sie an, durch die Gebührenpflicht könne erreicht werden, dass Kunden aus dem Nahbereich des Einkaufszentrums auf den Gebrauch des Autos eher verzichteten als ohne die Massnahme. Insbesondere kann laut dem angefochtenen Entscheid verhindert werden, dass Personen, welche bisher ihre Einkäufe im Dorf zu Fuss oder per Velo erledigt haben, in Zukunft das Auto benützen. Ausserdem bestehe die Möglichkeit, dass auch Autokundinnen und -kunden wegen der Parkgebühr ihr Einkaufsverhalten änderten, indem sie Einkäufe zusammenfassten und vorwiegend noch die Grosseinkäufe mit dem Auto tätigten. An einer solchen lokal wirksamen Massnahme besteht grundsätzlich ein öffentliches Interesse. Zu prüfen ist, ob die Einwände der Bauherrschaft die Erwartungen des Verwaltungsgerichts, welche Sachverhaltsfeststellungen darstellen und daher das Bundesgericht grundsätzlich binden, als offensichtlich unrichtig oder unzutreffend erscheinen lassen (vgl. Art. 105 Abs. 2 OG).
Was die regionalen Auswirkungen angeht, so spricht die Bauherrschaft zu Unrecht davon, dass die Kundschaft auf Nachbargemeinden «ausweichen» werde, um der Gebühr zu entgehen. Damit nimmt sie an, es werde zusätzlicher Verkehr in Nachbargemeinden ausgelöst.

Wie das Verwaltungsgericht jedoch mit Recht erwähnt, will die Bauherrschaft mit dem neuen Zentrum, welches neue Parkplätze enthält, in erster Linie Kundschaft anziehen bzw. gewinnen, die bisher anderswo oder ohne Auto eingekauft hat. Wenn Kunden, die dies schon heute tun, weiterhin für ihre Einkäufe in Nachbargemeinden fahren, so verändert sich lufthygienisch nichts, d.h. es entsteht kein Zusatzverkehr. Es ist auch nicht zu erwarten, dass Kunden, die bisher ihre Einkäufe (mit dem Auto) in Belp getätigt haben, dies in Zukunft in einer Nachbargemeinde tun, nur weil sie im Parkhaus der Bauherrschaft eine angemessene Gebühr zu entrichten haben (vgl. auch hinten E. 9d). Das Verwaltungsgericht geht wie dargelegt von einer positiven Wirkung aus, indem zusätzliche Autofahrten vermieden oder vermindert werden können. Die Bauherrschaft hält dem entgegen, in der Umgebung des Einkaufszentrums stünden zeitweilig 60 bis 70 Gratisparkplätze zur Verfügung. Es werde daher kein Minderverkehr entstehen, sondern die motorisierte Kundschaft werde versuchen, auf diesen Plätzen zu parkieren, mit entsprechendem (zusätzlichem) Such- und Ausweichverkehr. Die von der Bauherrschaft erwähnten Parkplätze stehen aber entweder meistens überhaupt nicht zur Verfügung (60 Parkplätze auf dem Schulhausplatz) oder sind jedenfalls nicht eher verfügbar als bis anhin (20 bis 25 Parkplätze beim Restaurant/Hotel Schützen und den dortigen Geschäften). Auch die Ausführungen der Bauherrschaft zu den weiteren Einkaufsmöglichkeiten in Belp lassen die Feststellungen des Verwaltungsgerichts über die Auswirkungen der angefochtenen Parkplatzbewirtschaftung in keiner Weise als offensichtlich unrichtig oder unvollständig erscheinen. Die in Belp bestehenden Einkaufsmöglichkeiten mit jeweils wenigen Parkplätzen lassen sich nicht mit einem weiteren Einkaufszentrum mit zentraler Parkierungsanlage vergleichen. Zudem kann vorausgesetzt werden, dass die ansässige Bevölkerung mit den Parkierungsmöglichkeiten vertraut ist, so dass ein unüblicher Ausweich- und Suchverkehr nicht zu erwarten ist. Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass die beiden anderen in Belp vertretenen Grossverteiler zur Zeit keine Parkplatzgebühren erheben müssen. Diese zwei Geschäfte sind sowohl von der Verkaufsfläche als auch von der Parkplatzzahl her mit dem Vorhaben der Bauherrschaft nicht zu vergleichen. Die dort vorhandenen 29 und 19 Parkplätze (gegenüber 108 gedeckten Kundenparkplätzen im vorliegenden Projekt) werden an der Wirkung der umstrittenen Parkplatzbewirtschaftung nichts Wesentliches ändern.

b) Die Ausführungen der Bauherrschaft über den betroffenen Kundenkreis gehen sowohl an der Sache wie auch an der Argumentation des Verwaltungsgerichts vorbei, weshalb sich das Bundesgericht damit nicht weiter zu

befassen hat. Das Verwaltungsgericht hat ausdrücklich verneint, dass die angefochtene Massnahme einen nennenswerten Umsteigeeffekt auf den öffentlichen Verkehr bewirken werde, vor allem wegen des bescheidenen Gebührenrahmens von Fr. 0.50 bis Fr. 1.50 pro Stunde und des ungenügenden Angebots an öffentlichen Verkehrsmitteln. c) Die Bauherrschaft hält auch an der vom Verwaltungsgericht verworfenen Auffassung fest, die Gebührenerhebung ab erster Minute weise gegenüber einer verzögerten Gebührenerhebung (z.B. nach Ablauf von 60 Minuten) keine ökologischen Vorteile auf. Es ist indessen offenkundig, dass die Möglichkeit, während einer Stunde gratis zu parkieren, den vom Verwaltungsgericht erwarteten lufthygienischen Nutzen aufheben würde. Eine Stunde Parkierdauer gestattet nach den Darlegungen der Bauherrschaft einem Grossteil der Konsumenten, ihre Einkäufe zu erledigen. Der durch die Parkgebühr geschaffene Anreiz, dabei auf das Auto zu verzichten, würde entfallen. Aus dem von der Bauherrschaft ins Recht gelegten Gutachten ergibt sich nichts anderes. Dieses Gutachten weist verschiedentlich darauf hin, dass wissenschaftliche Grundlagen für die Beantwortung der hier gestellten Frage fehlen. Möglich sei nur eine Wirkungsabschätzung in Thesenform. Der Gutachter nimmt an, dass der Autokundenanteil im geplanten Einkaufszentrum bei 30 bis 60% liegen werde. Fussgänger und Velofahrer machen demnach einen Anteil von 40 bis 70% aus, was erheblich ist. Das Gutachten bestätigt sodann, dass eine Gebührenerhebung ab der ersten Minute verhindern kann, dass Kunden, die bisher zu Fuss, mit dem Velo oder mit dem öffentlichen Verkehrsmittel einkaufen, auf das Auto umsteigen. Hingegen werde das Verhalten von bisherigen Autokunden nicht verändert. Die Wirkung der umstrittenen Massnahme besteht daher in erster Linie darin, dass sie eine lokale Mehrbelastung vermeiden hilft, was angesichts der beträchtlichen Vergrösserung des Parkplatzangebots nicht gering zu veranschlagen ist, sondern einem gewichtigen lufthygienischen Ziel entspricht, umso mehr, als die Belastung in Belp offenbar knapp unter dem Immissionsgrenzwert für NO2 liegt. Die Argumentation der Bauherrschaft, wonach eine koordinierte, flächendeckende Einführung der Parkplatzbewirtschaftung in den Massnahmenplangebieten weiterreichende lufthygienische Erfolge

erwarten liesse, ist zwar überzeugend. Es kann indessen nicht gesagt werden, nur mit einer solchen flächendeckenden Bewirtschaftung lasse sich eine ökologisch positive Wirkung erzielen. Im Übrigen hat die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion im Beschwerdeentscheid vom 27. Februar 1997 erklärt, sie werde im Sinne einer Praxisänderung in Zukunft die Bewirtschaftung von Parkplätzen als emissionsbegrenzende Betriebsvorschrift nach Art. 12 USG anordnen. Diese Praxisänderung wird die kantonalen und kommunalen Behörden nicht davon entbinden, die im Massnahmenplan vorgesehenen Parkplatz-Richtpläne samt Grundlagen für eine Parkplatzbewirtschaftung zu schaffen. Das Verwaltungsgericht hat aber mit Recht darauf hingewiesen, dass die Praxisänderung der Direktion kurzfristig, trotz der kommunalen Zuständigkeit und der damit unvermeidlichen Unterschiede im Vollzugsstand, eine gewisse Koordination zwischen massnahmenpflichtigen Gemeinden, die bereits einen Richtplan erlassen hätten, und solchen, die noch im Rückstand seien, bewirken werde. Diese Koordination kann vorläufig als ausreichend angesehen werden. Nach dem Ausgeführten lässt sich festhalten, dass die angefochtene Parkplatzbewirtschaftung sich eignet, um den angestrebten Zweck zu erreichen, und nicht weiter geht, als dafür nötig ist. d) Die Bauherrschaft bestreitet auch die Zumutbarkeit der verlangten Parkplatzbewirtschaftung. Sie bringt vor, durch die umstrittene Massnahme entstünden ihr erhebliche Umsatzeinbussen. Das Verwaltungsgericht hat demgegenüber erwogen, die Parkplatzgebühr werde in mässiger Höhe, in einem Rahmen von Fr. 0.50 bis 1.50, festzusetzen sein und angesichts der in Belp gegebenen Umstände, namentlich des Fehlens weiterer grosser Einkaufszentren, für die Bauherrschaft keine einschneidende Massnahme bedeuten. Es ist vorab daran zu erinnern, dass verschärfte Emissionsbegrenzungen grundsätzlich unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Zumutbarkeit angeordnet werden können (BGE 124 II 272 E. 3d/cc S. 278 f.; BGE 120 Ib 436 E. 3b S. 454). Das entbindet nicht von der Voraussetzung, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der Massnahme und der Schwere der damit verbundenen Nachteile, die z.B. als Kosten beim Massnahmenpflichtigen anfallen können, zu wahren ist (SCHRADE/LORETAN, a.a.O., N. 43a zu Art. 11 USG). Die Bauherrschaft beruft sich zur Erhärtung ihres Standpunkts auf eine Statistik ihres Geschäfts in Murten, wo zunächst eine Parkplatzgebühr

von Fr. 1.20 ab der ersten Minute, später erst nach 30 Minuten erhoben wurde. Die Ausführungen der Bauherrschaft widerlegen nicht, dass in Murten dank anderer Einkaufszentren mit grossen Parkarealen Ausweichmöglichkeiten bestehen, wie sie in Belp nicht vorhanden sind. Ausserdem vermag die Statistik der Bauherrschaft nicht zu erklären, weshalb die Umsatzzahlen in Murten bereits einen Monat vor der Lockerung der Parkierungsgebühren deutlich gestiegen sind. Es ist daher anzunehmen, dass auch noch andere Faktoren die Entwicklung der Verkaufszahlen in Murten beeinflusst haben. Mit der Vorinstanz ist festzustellen, dass vorliegend kein Missverhältnis zwischen möglichen Umsatzeinbussen und dem Nutzen der Parkplatzbewirtschaftung besteht. Einen weitergehenden Anspruch auf die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Emissionsbegrenzung besitzt die Bauherrschaft nicht.

10. Die Bauherrschaft rügt schliesslich eine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit, insbesondere des sich daraus ergebenden Gebots der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden. Sie bemängelt diesbezüglich das Fehlen einer generell-abstrakten Regelung der Parkplatzbewirtschaftung. a) Nach dem vorne in E. 8 und 9 Ausgeführten steht fest, dass die angefochtene Parkplatzbewirtschaftungspflicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im überwiegenden öffentlichen Interesse steht und verhältnismässig ist. Ferner stellt sie von ihrem Motiv her klarerweise keine wirtschaftspolitisch motivierte Massnahme dar (vgl. BGE 119 Ia 378 E. 5b S. 382). b) Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden verbietet Massnahmen, welche den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren bzw. nicht wettbewerbsneutral sind. Als direkte Konkurrenten gelten die Angehörigen der gleichen Branche, die sich mit gleichen Angeboten an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen (BGE 121 I 129 E. 3b mit Hinweisen). Nach der in BGE 121 I 129 vorgenommenen Präzisierung der Rechtsprechung fliesst der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden nicht aus Art. 4, sondern aus Art. 31 BV. Damit gewährt er einen Schutz vor staatlichen Ungleichbehandlungen, die zwar auf ernsthaften, sachlichen Gründen beruhen, gleichzeitig aber, ohne in der Hauptstossrichtung wirtschaftspolitisch motiviert zu sein, einzelne Konkurrenten namentlich durch unterschiedliche Belastungen oder staatlich geregelten Marktzugang bzw. -ausschluss begünstigen oder benachteiligen (BGE 121 I 129 E. 3d S. 134).

Als direkte Konkurrenten im Sinne dieser Praxis können von vornherein nur die in Belp ansässigen Geschäfte gelten, nicht jedoch weiter entfernte Anbieter. Es ist überdies fraglich, ob die bestehenden Geschäfte in Belp und das geplante Zentrum als direkte Konkurrenten zu gelten haben, will doch die Bauherrschaft ein Geschäft mit deutlich grösserer Verkaufsfläche und vor allem mit einer gedeckten, relativ grossen Parkhalle einrichten, so dass sich fragt, ob sie sich mit gleichem Angebot an dasselbe Publikum richtet. Die Frage kann offen gelassen werden. Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden gilt nicht absolut und schliesst nicht aus, etwa aus Gründen des Umweltschutzes gewisse umweltverträgliche Verfahren oder Produkte zu begünstigen. Zu vermeiden sind spürbare Wettbewerbsverzerrungen, was eine Interessenabwägung impliziert (PAUL RICHLI, Besprechung von BGE 121 I 129, in AJP 1995 S. 1203 ff., S. 1204; RENÉ A. RHINOW, Kommentar BV, Rz. 184 zu Art. 31). Die vorliegend angeordnete Parkplatzbewirtschaftung ist im Massnahmenplan vorgesehen. Das Verwaltungsgericht hat verfügt, dass die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion die Höhe der zu erhebenden Gebühr im Rahmen von Fr. 0.50 bis Fr. 1.50 festzulegen hat. Die Direktion hat auch erklärt, dass sie neue Einkaufszentren in vergleichbarer Situation der gleichen Bewirtschaftungspflicht zu unterstellen gedenkt. Da in Belp kein anderer Anbieter mit vergleichbar grosser Verkaufs- und Parkierungsfläche vorhanden ist, entsteht keine spürbare Wettbewerbsverzerrung. Es ist vielmehr sachlich gerechtfertigt, einen grösseren

Verursacher einer Umweltbelastung einer stärkeren Einschränkung zu unterstellen als einen kleinen. Dabei ist es durchaus zulässig und stimmt mit der bundesgerichtlichen Praxis überein, den Anbieter von Waren, d.h. den Betreiber eines Einkaufszentrums, als Verursacher des Kundenverkehrs anzusehen. Die Ungleichbehandlung gegenüber den bestehenden Geschäften ist daher im Interesse der damit verfolgten Umweltschutzanliegen zumindest vorläufig hinzunehmen. Es ist indessen daran zu erinnern, dass es dem Grundsatz der Lastengleichheit widerspricht, Verschärfungen der Emissionsbegrenzungen allein bei neuen Anlagen anzuordnen und bestehende davon auszunehmen (BGE 118 Ib 26 E. 5d S. 34). Während die Beschränkung des Parkierungsangebots aus Gründen des Bestandesschutzes auf Neuanlagen beschränkt bleiben muss, spricht grundsätzlich wenig dagegen, die Bewirtschaftungspflicht im Rahmen des Massnahmenplans auch auf bestehende Anlagen auszudehnen, wo

dies lufthygienisch erforderlich erscheint. Es könnte daher - vorbehältlich wesentlicher entgegenstehender Gründe - auf die Dauer nicht hingenommen werden, dass der Kanton bzw. die Gemeinden in den Massnahmenplangebieten die bestehenden Parkierungsanlagen bei Einkaufszentren ab einer - von den kantonalen Instanzen festzulegenden - Grösse nicht auch der Parkplatzbewirtschaftungspflicht unterstellen. Andrerseits liesse es sich im heutigen Zeitpunkt nicht rechtfertigen, die Bewilligung für das Einkaufszentrum ohne diese im Massnahmenplan vorgesehene Emissionsbeschränkung zu erteilen (vgl. SCHRADE/LORETAN, a.a.O., N. 40a zu Art. 11 USG).

11. a) Zusammenfassend ergibt sich, dass kein Anlass besteht, die Bau- und Gewerbebewilligung für das Einkaufszentrum zu verweigern. Die Beschwerde der Nachbarn ist daher im Sinne der Erwägungen abzuweisen. Die von der Bauherrschaft beanstandete Pflicht zur Erhebung von Parkplatzgebühren erweist sich als verfassungs- und gesetzmässig. Die von der Bauherrschaft in Bezug auf die Pflicht zur Ausstattung der anliefernden Lastwagen mit akustischer Warnvorrichtung und Rückfahrkamera vorgebrachten Rügen sind teilweise gerechtfertigt, was zu einer teilweisen Beschwerdegutheissung im Sinne der Erwägungen und zur teilweisen Aufhebung der Auflagen führt. Anlass zur Gutheissung der Eventualanträge der Bauherrschaft besteht nicht.