



Urteil vom 4. September 2019

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann, Richter Christoph Bandli,
Gerichtsschreiber Marcel Zaugg.

Parteien

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
3. **C.** _____,
4. **D.** _____,
5. **E.** _____,
6. **F.** _____,
7. **G.** _____,
8. **H.** _____,

alle vertreten durch
Dr. iur. Adrian Strütt, Rechtsanwalt,
ettlersuter Rechtsanwälte,
Klausstrasse 43, Postfach 3062, 8034 Zürich,
Beschwerdeführende,

gegen

Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung,

Postfach 771, 2501 Biel/Bienne,

vertreten durch

lic. iur. Rolf G. Rätz, Fürsprecher,

Rätz - Hübscher - Kräuchi,

Bahnhofstrasse 11, Postfach, 3250 Lyss,

Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,

Postfach, 3003 Bern,

Vorinstanz.

Gegenstand

Flughafen Biel-Kappelen; Pistenverschiebung und
Änderungen Betriebsreglement.

Sachverhalt:**A.**

Die Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung ist Halterin und Betreiberin des Flugfeldes Biel-Kappelen. Das seit 1969 bestehende Flugfeld dient primär dem Flugsport (inkl. Fallschirmsport) und der fliegerischen Aus- und Weiterbildung. Im Übrigen wird es auch für den gewerbsmässigen Luftverkehr genutzt.

B.

Am 28. August 2014 reichte die Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ein Gesuch um Verschiebung der Graspiste und Befestigung mit Kunststoffgittern sowie zur Änderung des Betriebsreglements (inkl. Änderungen der An- und Abflugverfahren) ein. Gemäss dem Gesuch und dem diesem beigefügten Umweltbericht der Bächtold & Moor AG vom 11. August 2014 soll das Bauvorhaben der Erhöhung der Flugsicherheit dienen. Zudem würden sich durch die Pistenverschiebung neue An- und Abflugverfahren (neue Volten und Flughöhen) ergeben, die zu einer Reduktion der Lärmbelastung für die umliegenden Gebiete führen.

Die Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung ergänzte ihr Gesuch am 10. April 2015 mit Unterlagen im Umweltbereich.

C.

Das BAZL übermittelte die Gesuchsunterlagen am 13. August 2015 dem Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination des Kantons Bern (AöV Bern), teilte diesem mit, dass ein ordentliches Plangenehmigungsverfahren mit Publikation und öffentlicher Auflage durchgeführt werde und ersuchte es, die Unterlagen den betroffenen kantonalen Fachstellen und den Gemeinden Kappelen und Worben zur öffentlichen Auflage und Stellungnahme zukommen zu lassen. Zudem wurde dem AöV Bern Frist zur Stellungnahme angesetzt.

D.

Innerhalb der Auflage- und Einsprachefrist gingen beim BAZL 36 Einsprachen ein. U.a. erhoben am 28. September 2015 A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ und H._____ zusammen mit weiteren Privatpersonen gemeinsam Einsprache beim BAZL. Darin beantragten sie die Abweisung des Gesuchs und die Verweigerung der baulichen und betrieblichen Änderungen. Des Weiteren stellten sie Anträge zur Änderung des Betriebsreglements.

E.

Am 5. Oktober 2015 stellte das BAZL der Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung sowie dem BAFU die eingegangenen Einsprachen sowie die luftfahrtspezifische Prüfung der Abteilung Sicherheit Infrastruktur des BAZL vom 29. September 2015 zu. Die Zustellung weiterer behördlicher Stellungnahmen wurde nach Eingang der Dokumente in Aussicht gestellt.

F.

In der Folge führten die Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung mit den Gemeinden Kappelen und Worben, welche ebenfalls Einsprache erhoben hatten, Vergleichsgespräche. Dabei einigten sie sich anlässlich der Besprechung vom 5. November 2015 darauf, eine Bewegungszahlbeschränkung in das Betriebsreglement aufzunehmen. Gemäss dieser sollen die Flugbewegungen auf 12'000 pro Jahr beschränkt werden.

G.

Nach einer Anpassung des Projekts in Bezug auf die ökologischen Ausgleichsflächen liess das BAZL sämtliche behördlichen Stellungnahmen und die Dokumente zu den Projektänderungen bei der Gemeinde Kappelen auflegen und setzte den Einsprechenden Frist zur Einreichung von Schlussbemerkungen an. Am 4. September 2017 erstatteten A. _____ und B. _____ im Namen des "Einsprecherkollektivs" ihre Schlussbemerkungen. Darin hielten sie an ihrer Einsprache vom 28. September 2015 fest und lehnten die im Betriebsreglement neu festgelegte Bewegungszahlbeschränkung ab.

H.

Mit E-Mail vom 20. März 2018 teilte das BAFU dem BAZL nach vorausgegangenem Telefongespräch mit, dass es seinen Antrag 6 gemäss Stellungnahme vom 1. Februar 2016 – das BAFU hatte darin eine Beschränkung der Anzahl Flugbewegungen im Betriebsreglement auf 11'000 oder eine Anpassung der Lärmberechnung beantragt – als erfüllt erachte.

I.

Am 4. April 2018 informierte das BAZL die Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung, eine erneute luftfahrtspezifische Prüfung ihrer Abteilung Sicherheit Flugbetrieb, Sektion Flugschulen und Leichtaviatik (SBFL), habe ergeben, dass der Anhang 3 (An- und Abflugverfahren) zum Betriebsreglement nicht genehmigt werden könne und bat um Stellungnahme und Überarbeitung des erwähnten Anhangs gemäss den Vorgaben der Sektion SBFL.

Die Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung reichte dem BAZL am 9. April 2018 einen überarbeiteten Anhang 3 zum Betriebsreglement mit geänderten An- und Abflugverfahren ein.

J.

Mit Verfügung vom 23. April 2018 genehmigte das BAZL das Vorhaben der Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung und erteilte die nachgesuchte Plangenehmigung unter Auflagen. Zugleich bewilligte es das eingereichte Betriebsreglement vom 22. Mai 2016 (inkl. dem überarbeiteten Anhang 3) mit einer Änderung betreffend Anhang 2 "Betriebszeiten" und setzte den zulässigen Lärm auf der Basis von 11'000 Flugbewegungen gemäss der Lärmberechnung im Umweltbericht vom 11. August 2014 fest. Schliesslich wies es sämtliche weitergehenden Anträge in den Einsprachen im Sinne der Erwägungen ab.

K.

Gegen diese Verfügung des BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) vom 23. April 2018 erheben A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ und H._____ (nachfolgend: Beschwerdeführende) mit gemeinsamer Eingabe vom 23. Mai 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und stellen folgende Rechtsbegehren:

"1. Es sei die angefochtene Verfügung im Sinne der nachstehenden Rechtsbegehren aufzuheben und das revidierte Betriebsreglement mit den nachfolgenden *Einschränkungen im Anhang 2* zu ergänzen:

- 1.1. Betriebszeiten/Sonderregelungen an folgenden Feiertagen:
 - 1.1.1. Bettag ganztags gesperrt (*zusätzlich*)
 - 1.1.2. Ostersonntag, Pfingstsonntag, Auffahrt: bis 13:00 Uhr gesperrt (*statt bis 10:00 Uhr*)
- 1.2. Betriebszeiten/Allgemeines/Helikopterschulung (*zusätzlich*):
 - 1.2.1. Maximal 30 Flugbewegungen pro Jahr
 - 1.2.2. Helikopter: Stationierung verboten
 - 1.2.3. Gyrokopter: Verbot von Betrieb und Stationierung
- 1.3. Sonderregelungen/Flugtage und Wettkampfanlässe (*Reduktion auf ein Wochenende; neuer erster Satz*):
 - 1.3.1. An einem Wochenende pro Jahr können die ordentlichen Benützungseinschränkungen für Flugtage oder Wettkämpfe überschritten werden.
- 1.4. Sonderregelungen/Fallschirmsprungbetrieb (*zusätzlich*):
 - 1.4.1. Gleichzeitiger/paralleler Einsatz mehrerer Flugzeuge ist verboten.

- 1.4.2. Nach dem Absetzen der Springer hat das Absetzflugzeug einen normalen Sink- und Landeanflug vorzunehmen. Lärmin- intensive Schnelllandungen / Sturzflüge sind verboten.
 - 1.4.3. Sonntage und gewisse Feiertage: maximal an zwei (statt drei) aufeinanderfolgenden Sonntagen ist der Fallschirmsprungbetrieb zulässig.
 - 1.4.4. Flugtage oder Para-Wettkämpfe: Bei der maximal zulässigen Anzahl der Sonntage mit Sprungbetrieb (zehn Sonntage pro Jahr) werden Flugtage und Parawettkämpfe angerechnet (Streichung der entsprechenden Ausnahmebestimmung 2.c).
 - 1.4.5. Rückkehr des Absetzflugzeuges nach auswärtigen Spring- sonntagen: Es darf anlässlich des Rückflugs höchstens ein Absprung erfolgen (Ergänzung von Ziff. 2.d.).
2. Es sei die angefochtene Verfügung insofern aufzuheben, als die Bewe- gungszahlen gegenüber dem bisherigen Betrieb ausgeweitet werden und es seien maximal 9'500 Flugbewegungen zuzulassen.
 3. Es sei auf die Befestigung der Piste mit Kunststoffgittern zu verzichten.
- Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin."

L.

In ihrer Vernehmlassung vom 24. Juli 2018 schliesst die Vorinstanz auf Ab- weisung der Beschwerde und verweist zur Begründung im Wesentlichen auf die Ausführungen in der angefochtenen Verfügung.

M.

Die Flugplatzgenossenschaft Biel und Umgebung (nachfolgend: Be- schwerdegegnerin) beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 31. August 2018 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

N.

In ihrer Replik vom 2. November 2018 halten die Beschwerdeführenden an ihren Anträgen und Standpunkten fest.

O.

Die Beschwerdegegnerin bekräftigt in ihrer Duplik vom 3. Januar 2019 ebenfalls ihre bereits gestellten Begehren.

P.

Auch die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 4. Januar 2019 an ihren Anträ- gen fest.

Q.

Mit Zwischenverfügung vom 7. Januar 2019 ersucht das Bundesverwal- tungsgericht das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) sowie das BAFU um Erstattung eines Fachberichts. Dieser Aufforderung kommt das ARE

mit Stellungnahme vom 7. Februar 2019 und das BAFU mit solcher vom 7. März 2019 nach. Beide Fachbehörden kommen darin zum Schluss, dass die angefochtene Verfügung als bundesrechtskonform zu beurteilen sei.

R.

In ihren Schlussbemerkungen vom 4. April 2019 bzw. 9. April 2019 halten sowohl die Beschwerdegegnerin als auch die Beschwerdeführenden an ihren Anträgen fest.

S.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 VGG entschieden hat.

Gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.0) kann gegen Verfügungen, die sich auf das LFG und seine Ausführungsbestimmungen stützen, nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege Beschwerde geführt werden. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung gemäss Art. 5 VwVG, die sich auf das LFG und dessen Ausführungsverordnungen stützt. Sodann handelt es sich beim BAZL um eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). 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.

Die Beschwerdeführenden haben im vorinstanzlichen Genehmigungsverfahren erfolglos Einsprache gemäss Art. 36d Abs. 4 LFG erhoben und sind somit durch die angefochtene Verfügung formell beschwert. Sie wohnen allesamt in der Nachbarschaft des Flugfeldes Biel-Kappelen und sind mehr als die Allgemeinheit von den Lärmemissionen des Flugbetriebs betroffen. Entsprechend sind sie durch die angefochtene Verfügung auch materiell beschwert und damit zur vorliegenden Beschwerde legitimiert (vgl. zur Beschwerdelegitimation im Zusammenhang mit Fluglärmemissionen die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-6524/2015 vom 14. November 2016 E. 1.2 und A-3339/2015 vom 22. August 2016 E. 1.3, je mit Hinweisen).

1.3 Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Er wird einerseits bestimmt durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung (Anfechtungsgegenstand), andererseits durch die Parteibehörden. Das Anfechtungsobjekt bildet den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erste Instanz nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, darf die zweite Instanz grundsätzlich nicht beurteilen. Der Streitgegenstand darf sich im Laufe des Rechtsmittelzuges nicht erweitern und qualitativ nicht verändern (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8, 208 und 2.213, je mit Hinweisen).

Wie die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung zu Recht feststellte, bildete die (aufsichtsrechtliche) Rüge der ungenügenden Präsenz des Flugplatzleiters auf dem Flugfeld Biel-Kappelen nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens betreffend Pistenverschiebung und Änderung des Betriebsreglements. Soweit die Beschwerdeführenden im vorliegenden Beschwerdeverfahren erneut die Präsenz des Flugplatzleiters und die Aufsicht über das Flugfeld als mangelhaft rügen, gehen sie damit über den möglichen Streitgegenstand hinaus, weshalb darauf nachfolgend nicht weiter einzugehen ist.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwvG) ist daher unter Vorbehalt der soeben gemachten Einschränkung einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht allerdings eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht ohne Not in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese – wie vorliegend die Vorinstanz – den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen näher steht als die Beschwerdeinstanz. Es hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, muss aber der Vorinstanz die Wahl zwischen mehreren sachgerechten Lösungen überlassen. Wenn es um die Beurteilung ausgesprochener Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über besonderes Fachwissen verfügt, weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass Letztere die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen getroffen hat (Urteile des BVerger A-3339/2015 vom 22. August 2016 E. 2, A-7248/2014 vom 27. Juni 2016 E. 2 und A-696/2015 vom 17. März 2016 E. 2.2; vgl. ferner BGE 136 I 184 E. 2.2.1 und 135 II 296 E. 4.4.3). Entsprechendes gilt auch, wenn der Gesetzgeber eine Fachinstanz bezeichnet hat, der bestimmte naturwissenschaftliche oder technische Fragen zur Stellungnahme vorzulegen sind. Von der Beurteilung einer solchen Fachinstanz dürfen die entscheidende Instanz und das Bundesverwaltungsgericht nur aus triftigen Gründen abweichen (vgl. BGE 139 II 185 E. 9.3 und Urteil des BGer 1E.1/2006 vom 12. April 2006 E. 5; Urteile des BVerger A-604/2017 vom 22. März 2018 E. 2.2, A-3993/2015 vom 15. Februar 2016 E. 2 und A-3826/2013 vom 12. Februar 2015 E. 2).

3.

Zunächst ist auf die formelle Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs einzugehen.

3.1 Die Beschwerdeführenden machen geltend, ihnen seien die zwischen der Erstattung der Schlussbemerkungen vom 4. September 2017 und dem Ergehen der angefochtenen Verfügung entstandenen Akten nicht zur

Kenntnis gebracht worden. So sei ihnen die E-Mail des BAFU vom 20. März 2018 nicht zugestellt worden. Nicht bekannt sei zudem, was die Vorinstanz dem BAFU vorgängig in der E-Mail vom 19. März 2018 mitgeteilt habe. Auch sei die An- und Abflugkarte am 9. April 2018 angepasst worden, ohne dass sie sich hierzu hätten äussern können. Sodann habe die Frage der umweltrechtlichen Vorgaben diesbezüglich nicht mehr geprüft werden können. Dies stelle eine gravierende Gehörsverletzung dar.

3.2 Die Vorinstanz bestreitet eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Beim Austausch zwischen ihr und dem BAFU vom 19./20. März 2018 sei es lediglich darum gegangen zu bestätigen, dass der Antrag 6 der Stellungnahme des BAFU vom 1. Februar 2016 erfüllt sei. Ihre E-Mail vom 19. März 2018 habe keinen Text enthalten. Aufgrund eines Telefongesprächs habe sie dem BAFU die Stellungnahme ihrer Sektion Umwelt vom 22. März 2016 kommentarlos per E-Mail zugestellt, woraufhin das BAFU mit E-Mail vom 20. März 2018 deren Auffassung bestätigt habe. Die Beschwerdeführenden hätten im Rahmen der Schlussbemerkungen Gelegenheit gehabt, u.a. Einsicht in die Stellungnahme der Sektion Umwelt vom 22. März 2016 zu nehmen. Daraus sei ersichtlich gewesen, dass der Antrag 6 der Stellungnahme des BAFU vom 1. Februar 2016 erfüllt sei. Sie hätten Gelegenheit gehabt, sich hierzu in den Schlussbemerkungen zu äussern. Durch die Nichtzustellung der E-Mail vom 20. März 2018 sei den Beschwerdeführenden kein Nachteil erwachsen. Diese hätten daher nicht mehr angehört werden müssen.

Nach Eingang der Schlussbemerkungen habe sie eine weitere luftfahrtspezifische Prüfung durchgeführt, ohne die Beschwerdeführenden anschliessend nochmals anzuhören. Die spezifischen An- und Abflugrouten für den Pilatus Porter PC6 hätten nicht den internationalen Normen entsprochen und hätten ein Sicherheitsrisiko dargestellt. Sie seien in der Folge vollständig aufgehoben worden, womit dem Antrag der Beschwerdeführenden nach Aufhebung der Steig- und Senkrouten für Absetzflugzeuge vollumfänglich entsprochen worden sei. Zusätzlich sei im Anhang 3 des Betriebsreglements lediglich eine geringfügige Änderung betreffend die Crosswind-Kurve Piste 23 vorgenommen worden. Diese habe keine Auswirkungen auf die Lärmberechnung und entspreche im Wesentlichen den öffentlich aufgelegten An- und Abflugverfahren. Eine nochmalige Anhörung der Beschwerdeführenden und des BAFU sei daher entbehrlich gewesen.

3.3 Die Beschwerdegegnerin bestreitet ebenfalls eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die E-Mail des BAFU vom 20. März 2018 sei als verwaltungsinterne Akte vom Einsichtsrecht ausgeschlossen. Die angepassten Volten würden sodann den Anliegen der Beschwerdeführenden besser entsprechen und sich positiv auf die Lärmschutzbestimmungen auswirken. Eine weitere Anhörung der Beschwerdeführenden habe sich deshalb erübrigt.

3.4

3.4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist als selbständiges Grundrecht in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) verankert und wird für das Verwaltungsverfahren in den Art. 29 ff. VwVG konkretisiert. Der Gehörsanspruch umfasst verschiedene Teilgehalte, so das Recht einer Partei, vor Erlass einer Verfügung orientiert zu werden und sich zur Sache zu äussern, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 144 I 11 E. 5.3 und 135 II 286 E. 5.1; Urteil des BGer 1C_77/2013 vom 19. Juli 2013 E. 3.2; Urteil des BVGer A-7503/2016 vom 16. Januar 2018 E. 4.4, WALDMANN/BICKEL in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 29 N 44 ff.).

3.4.2 Nach Art. 30 Abs. 1 VwVG hört die Behörde die Parteien an, bevor sie verfügt. Der Anspruch auf vorgängige Anhörung beinhaltet insbesondere, dass die Behörde sich beim Erlass ihrer Verfügung nicht auf Tatsachen abstützen darf, zu denen sich die von der Verfügung betroffene Person nicht vorgängig äussern und diesbezüglich Beweis führen konnte (BVGE 2014/22 E. 5.1 und 2013/23 E. 6.1). Die Modalitäten der Anhörung müssen so ausgestaltet werden, dass die Parteien ihre Mitwirkungsrechte angemessen, wirksam und effizient wahrnehmen können (WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 30 N 30 m.H.). Voraussetzung einer wirksamen und sachbezogenen Ausübung des Äusserungsrechts ist die Aktenkenntnis durch Akteneinsicht. Eine notwendige Bedingung für die Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts sowie für die Ausübung des damit in engem Zusammenhang stehenden Rechts auf Äusserung besteht darin, dass die Behörde die Parteien davon in Kenntnis setzt, wenn sie dem Dossier neue Akten beifügt, die für die Entscheidungsfindung wesentlich sein können (WALDMANN/OESCHGER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 26 N 32 und 72; BGE 128 V 272 E. 5b/bb, Urteil des BGer 8C_147/2007 vom 27. Februar 2008 E. 4.2;

BVGE 2014/22 E. 5.2). Die Akteneinsicht kann nicht mit der Begründung verweigert werden, die fraglichen Akten seien für den Verfahrensausgang belanglos. Es muss den Betroffenen selbst überlassen sein, die Relevanz der Akten zu beurteilen (BGE 132 V 387 E. 3.2; BVGE 2014/38 E. 7).

3.4.3 Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt grundsätzlich dazu, dass der formell mangelhafte Entscheid der Vorinstanz im Beschwerdeverfahren aufgehoben wird. Das Bundesgericht lässt es jedoch zu, Verfahrensfehler wie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen bzw. die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und der Betroffene die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist. Des Weiteren dürfen dem Betroffenen durch die Heilung keine unzumutbaren Nachteile entstehen (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des BGer 2C_856/2013 vom 10. Februar 2014 E. 3.2; WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 29 N. 114 ff.).

3.5 Es ist unbestritten, dass den Beschwerdeführenden die seit der Erstattung ihrer Schlussbemerkungen vom 4. September 2017 entstandenen Akten, insbesondere die E-Mail des BAFU vom 20. März 2018 sowie der überarbeitete Anhang 3 zum Betriebsreglement mit geänderten An- und Abflugverfahren, vor Erlass der angefochtenen Verfügung nicht zur Kenntnis gebracht wurden und sie sich zu diesen nicht mehr äussern konnten. Ob die Vorinstanz die Beschwerdeführenden hierzu explizit hätte anhören müssen, zumal sie sich in der angefochtenen Verfügung u.a. auf diese Unterlagen stützte, kann offen bleiben. Denn zumindest hätten die erwähnten Akten den Beschwerdeführenden vor Erlass der Verfügung zur Kenntnis gebracht werden müssen, damit sie die Möglichkeit gehabt hätten, bei Bedarf von sich aus darauf zu reagieren. Dabei ist unwesentlich, ob die Akten als entscheidrelevant anzusehen sind oder den Beschwerdeführenden dadurch, dass ihnen die Akten nicht zur Kenntnis gebracht wurden, ein Nachteil entstand. Durch ihr Vorgehen hat die Vorinstanz den Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführenden verletzt.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin handelt es sich bei der E-Mail vom 20. März 2018 nicht um eine verwaltungsinterne Akte, welche gemäss Rechtsprechung vom Akteneinsichtsrecht ausgenommen ist (vgl. hierzu WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 26 N 65; BGE 125 II 473 E. 4a). Dies wird von der Vorinstanz denn auch gar nicht geltend gemacht.

3.6 Den Beschwerdeführenden wurden die fraglichen Unterlagen zusammen mit der angefochtenen Verfügung zugestellt bzw. sie erhielten spätestens im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens Kenntnis davon. Dadurch konnte die im vorinstanzlichen Verfahren unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs im vorliegenden Beschwerdeverfahren nachgeholt werden. Da die Gehörsverletzung als nicht besonders schwer zu qualifizieren ist und das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden mit voller Kognition überprüft, ist die Gehörsverletzung als geheilt anzusehen, zumal auch nicht ersichtlich ist, inwiefern den Beschwerdeführenden dadurch ein unzumutbarer Nachteil entstehen könnte. Immerhin ist der Gehörsverletzung im vorliegenden Beschwerdeverfahren bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen angemessen Rechnung zu tragen (vgl. Urteile des BVerwG A-7166/2016 vom 7. November 2017 E. 3.4 und A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 8.3.4, je m.w.H.).

4.

Mit der angefochtenen Verfügung erteilte die Vorinstanz einerseits die nachgesuchte Plangenehmigung betreffend Verschiebung der Graspiste und Befestigung mit Kunststoffgittern und bewilligte andererseits das geänderte Betriebsreglement. Die Beschwerdeführenden machen im Allgemeinen geltend, die Änderungen im Betriebsreglement und die Pistenbefestigung würden in rechtswidriger Weise zu einer Ausdehnung des Flugbetriebes und zu stärkeren Lärmemissionen führen. In diesem Zusammenhang bringen sie verschiedene Rügen vor. Bevor auf diese im Einzelnen eingegangen wird, werden nachfolgend die massgebenden Rechtsgrundlagen betreffend die Plangenehmigung und die Änderung des Betriebsreglements dargelegt.

5.

5.1 Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb eines Flugplatzes dienen (Flugplatzanlagen, vgl. zum Begriff auch Art. 2 Bst. e der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL, SR 748.131.1]), dürfen nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 LFG; vgl. auch Art. 27a VIL). Die Plangenehmigung für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, setzt grundsätzlich einen Sachplan nach Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) und Art. 14 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) voraus (Art. 37 Abs. 5 LFG). Um einen solchen Sachplan handelt es sich beim Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt

(SIL, vgl. Art. 2 Bst. g VIL), der gemäss Art. 3a Abs. 1 VIL die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt der Schweiz für die Behörden verbindlich festlegt. Er besteht aus zwei Teilen, dem Konzeptteil und dem Objektteil. Der Konzeptteil enthält generelle Ziele und Vorgaben zur Infrastruktur der schweizerischen Zivilluftfahrt. Er legt das Gesamtnetz mit den Standorten und den Funktionen der einzelnen Flugplätze fest. Der Objektteil konkretisiert die Vorgaben aus dem Konzeptteil für die einzelnen Flugplätze. In den einzelnen Objektblättern werden für jeden Flugplatz der Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb festgelegt. Zudem werden die Auswirkungen auf Raum und Umwelt aufgezeigt (Art. 3a Abs. 2 VIL, vgl. zudem < <http://www.bazl.admin.ch/sil> >, abgerufen am 12. August 2019).

5.2 Art. 27d Abs. 1 VIL bestimmt, dass die Plangenehmigung erteilt wird, wenn das Projekt den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht (Bst. a) und die Anforderungen nach Bundesrecht erfüllt, namentlich die luftfahrtspezifischen und technischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung, des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes (Bst. b).

5.3

5.3.1 Gemäss Art. 36c Abs. 1 LFG hat jeder Flugplatzhalter ein Betriebsreglement zu erlassen. In diesem Betriebsreglement sind die im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), in der Betriebsbewilligung sowie in der Plangenehmigung vorgegebenen Rahmenbedingungen konkret auszugestalten und insbesondere die Organisation des Flugplatzes (Bst. a) und die An- und Abflugverfahren sowie die besonderen Vorschriften für die Benützung des Flugplatzes (Bst. b) festzuhalten (vgl. Art. 36c Abs. 2 LFG). Der Flugplatzhalter hat das Betriebsreglement sowie dessen Änderungen genehmigen zu lassen (vgl. Art. 36c Abs. 3 LFG sowie Art. 24 f. VIL).

5.3.2 Auf Verordnungsstufe werden die Vorgaben zum Betriebsreglement weiter konkretisiert. Das Betriebsreglement regelt den Flugplatzbetrieb in allen Belangen. Es enthält Vorschriften über die Organisation des Flugplatzes, die Betriebszeiten, die An- und Abflugverfahren, die Benützung von Flugplatzanlagen durch Passagiere, Luft- und Bodenfahrzeuge sowie sonstige Benutzer und die Bodenabfertigungsdienste (Art. 23 VIL). Zu den An- und Abflugverfahren gehören namentlich die An- und Abflugrouten (Urteile des BVGer A-3339/2015 vom 22. August 2016 E. 4.2 und A-5411/2012

vom 5. Mai 2015 E. 4.3; Urteil des BGer 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010 E. 10.1.1, nicht publiziert in BGE 137 II 58).

Die erstmalige Genehmigung oder spätere Änderung des Betriebsreglements erfolgt auf Gesuch hin (vgl. Art. 24 VIL mit Vorgaben zum Gesuchsinhalt). Art. 25 Abs. 1 VIL regelt die einzelnen Genehmigungsvoraussetzungen. Danach ist das Betriebsreglement eines Flugfeldes bzw. sind Änderungen desselben zu genehmigen, wenn der Inhalt den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht (Bst. a), die Vorgaben der Betriebsbewilligung und der Plangenehmigung umgesetzt sind (Bst. b), die luftfahrtspezifischen Anforderungen sowie die Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sind (Bst. c), der Lärmbelastungskataster festgesetzt werden kann (Bst. d), der Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster festgesetzt werden kann (Bst. e) und die Voraussetzungen für die Gewährleistung der Sicherheit gemäss Art. 23a VIL erfüllt sind (Bst. f).

6.

6.1 Die Beschwerdeführenden verlangen eine akzessorische Überprüfung des aktuellen SIL-Objektblattes zum Flugfeld Biel-Kappelen vom 3. Februar 2016. Dieses sei widersprüchlich und in dem Sinne bundesrechtswidrig, als es gegen das Umweltrecht, insbesondere den Lärmschutz verstosse. So solle gemäss den Vorgaben in den "Festlegungen" des SIL-Objektblattes der Betrieb im bisherigen Rahmen weitergeführt werden und es sei das Vorsorgeprinzip zu beachten. Es solle keine wesentliche Verkehrszunahme erfolgen. Im Widerspruch dazu werde in den "Erläuterungen" zum SIL-Objektblatt eine Zunahme der Lärmbelastung scheinbar zugelassen, indem eine Erweiterung des SIL-Potentials von 9'150 gemäss dem alten SIL-Objektblatt vom 2. November 2005 auf 11'000 oder 12'000 Flugbewegungen als zulässig erachtet werde.

6.2 Sachpläne sind für die Behörden grundsätzlich verbindlich (Art. 22 Abs. 1 RPV; vgl. ferner Art. 3a Abs. 1 VIL). Eine Festsetzung bindet die Behörden allerdings nur insoweit, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen (Art. 22 Abs. 3 RPV). Dies setzt voraus, dass sich die Sachplanbehörde mit einem Interessenkonflikt im Sachplan ausdrücklich auseinandergesetzt und sich klar für den Vorrang des einen oder anderen

Interesses entschieden hat. Die Sachplanfestsetzungen können auf Beschwerde von Privaten und Gemeinden hin im Plangenehmigungsverfahren vorfrageweise auf ihre Bundesrechtskonformität überprüft werden. Der dem Bundesrat zustehende Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum ist dabei zu respektieren (BGE 139 II 499 E. 4.1 f., Urteil des BGer 1C_662/2017 vom 14. Mai 2019 E. 2.2; Urteil des BVGer A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 4.2).

6.3 Das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01), welches u.a. bezweckt, Menschen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen (Art. 1 Abs. 1 USG), sieht vor, dass Emissionen wie Lärm durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt werden (Art. 11 Abs. 1 USG). Für die Beurteilung von schädlichem oder lästigem Lärm legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 USG). Die Immissionsgrenzwerte für Lärm ziviler Flugplätze sind in Anhang 5 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) festgelegt.

Wird eine Anlage – wie dies vorliegend unbestritten der Fall ist – wesentlich geändert, so müssen die Lärmemissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 8 Abs. 2 LSV). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge zudem so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (sog. Vorsorgeprinzip; Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 8 Abs. 1 LSV).

6.4 Das SIL-Objektblatt für das Flugfeld Biel-Kappelen vom 3. Februar 2016 sieht – wie vorne erwähnt – in den "Festlegungen" vor, dass der Betrieb im bisherigen Rahmen weitergeführt werde. Er sei so zu gestalten, dass keine wesentliche Verkehrszunahme statfinde. Zur Reduktion der Umweltbelastung treffe die Flugplatzleiterin die betrieblich möglichen Vorkehrungen im Sinne des Vorsorgeprinzips und wache über die Einhaltung der Vorschriften. In den "Erläuterungen" des SIL-Objektblattes wird sodann ausgeführt, dass die Lärmbelastungskurve auf einem Potential von 11'000 Flugbewegungen mit der aktuellen Flottenzusammensetzung basiere. Sie berücksichtige die geplante Verschiebung und Befestigung der Piste. Eine verbindliche Zahl der jährlichen Flugbewegungen sei nicht festgesetzt, es

sei jedoch im Betriebsreglement eine Begrenzung auf jährlich 12'000 Flugbewegungen vorgesehen.

6.5 Ein Widerspruch zwischen den "Festlegungen" und "Erläuterungen" im SIL-Objektblatt liegt nicht vor. Gemäss den "Festlegungen" soll lediglich eine "wesentliche Verkehrszunahme" vermieden werden, womit eine Verkehrszunahme nicht ausgeschlossen wird. Der Konzeptteil des SIL weist für das Flugfeld Biel-Kappelen für die jährliche Verkehrsleistung ein Potential von 12'500 Flugbewegung aus (Konzeptteil des SIL vom 18. Oktober 2000, Teil III B-25, < <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt--sil-/konzeptteil-sil.html> >, abgerufen am 13. August 2019). Bei den von den Beschwerdeführenden erwähnten und im alten SIL-Objektblatt als "Potential SIL" angegebenen 9'150 Flugbewegungen handelt es sich nicht um die maximal zulässige Anzahl Flugbewegungen pro Jahr, sondern um die Jahresverkehrsleistung des Jahres 1998, auf welcher die Lärmbelastungskurve für das alte SIL-Objektblatt beruhte.

6.6 Die im SIL-Objektblatt enthaltene Lärmbelastungskurve wurde auf der Basis von 11'000 Flugbewegungen berechnet und berücksichtigt die aktuelle Flottenzusammensetzung sowie die geplante Verschiebung und Befestigung der Piste. Da bei der Lärmberechnung auch die Zusammensetzung der Flugzeugflotte berücksichtigt wird, können auch bei jährlich 12'000 Flugbewegungen die gemäss Lärmberechnung noch zulässigen Lärmimmissionen eingehalten werden, sofern sich die Flotte aus entsprechend leiseren Flugzeugen zusammensetzt. In seinem Fachbericht vom 7. Februar 2019 äussert sich das BAFU deshalb dahingehend, dass die in Form von Lärmbelastungskurven festgelegten zulässigen Lärmimmissionen trotz steigender Verkehrszahlen nicht einer Zunahme, sondern einer deutlichen Abnahme der Lärmimmissionen nach Anhang 5 LSV entsprechen würden. Dies sei gemäss Umweltbericht der Bächtold & Moor AG vom 11. August 2014 auf einen grösseren Steig- und Anflugwinkel und etwas höhere Voltenflüge sowie auf die Verwendung von leiseren Flugzeugen zurückzuführen. Diese Einschätzung im Umweltbericht erscheine plausibel. Für das Bundesverwaltungsgericht besteht kein Anlass, von der Auffassung des BAFU abzuweichen, zumal die Beschwerdeführenden auf diese Aussagen gar nicht eingehen und diese nicht substantiiert bestreiten (vgl. hierzu auch vorstehend E. 2). Insofern steht fest, dass das geplante Vorhaben auch bei einer Steigerung der Flugbewegungen auf 12'000 pro Jahr zu einer deutlich geringeren Lärmbelastung führen wird.

6.7 Im Ergebnis erweist sich das SIL-Objektblatt für das Flugfeld Biel-Kappelen vom 3. Februar 2016 somit weder als widersprüchlich noch als bundesrechtswidrig.

7.

7.1 Betreffend die Plangenehmigung wehren sich die Beschwerdeführenden gegen die Befestigung der Piste mit Kunststoffgittern. Diese sei nicht sicherheitstechnisch begründbar. Es handle sich um eine kapazitätserweiternde Massnahme, die den Ganzjahresbetrieb zulasse. Aktuell werde das Flugfeld während rund acht Monaten intensiv genutzt und die witterungsbedingten Einschränkungen hätten den Anwohnern gewisse Phasen der Ruhe gewährt. Die Kunststoffelemente würden nun zusätzliche Starts und Landungen bei Nässe und Schnee zulassen. Dies führe automatisch zu einer Ausbreitung der Lärmbelastung über das ganze Jahr. Insbesondere könnten lärmige Oldtimer-Maschinen häufiger fliegen und die Piste könnte vermehrt für die kommerzielle Luftfahrt genutzt werden. Die Vorinstanz habe bereits im Jahr 2012 in der Verfügung über das Beitragsgesuch für die Drehung und Verschiebung der Piste von einer freiwilligen Massnahme gesprochen. Die Befestigung der Piste sei dabei nicht einmal erwähnt worden.

7.2 Die Vorinstanz äussert sich in ihrer Vernehmlassung nicht explizit zur Befestigung der Piste. Aus der angefochtenen Verfügung geht jedoch hervor, dass diese Massnahme der Erhöhung der Flugsicherheit dienen soll.

7.3 Die Beschwerdegegnerin bringt vor, die Befestigung der Piste mit Kunststoffelementen stelle eine sicherheitstechnische Massnahme dar. Bei der aktuellen Pistenbeschaffenheit könnten Flugzeuge bei Nässe nicht starten oder landen, ohne dabei ein Risiko einzugehen. Bereits jetzt herrsche auf dem Flugfeld Biel-Kappelen ein Ganzjahresbetrieb, welcher durch Nässe jedoch erheblich eingeschränkt werde. Dass durch die neue Pistenbeschaffenheit zukünftig vermehrt Flugzeuge auch bei Nässe starten und landen würden, sei zu erwarten. Da das neue Betriebsreglement jedoch eine Obergrenze von 12'000 Flugbewegungen enthalte, werde es zu keiner Zunahme des Flugverkehrs kommen. Dieser werde nur über eine längere Zeitspanne verteilt, was sich wiederum positiv auf die Lärmbelastung auswirke. Die Kunststoffgitter würden sich zudem auch positiv auf die Bodenbeschaffung auswirken, da sich das Gewicht der Flugzeuge auf eine grössere Auflagefläche verteile.

7.4 Das ARE führt in ihrem Fachbericht vom 7. März 2019 betreffend die Befestigung der Piste mit Kunststoffgittern aus, diese sei sicherheitstechnisch begründet. Soweit die Befestigung nicht dazu führe, dass die gemäss SIL-Objektblatt vorgesehenen maximal 12'000 Flugbewegungen pro Jahr überschritten würden und die festgelegte Lärmbelastungskurve nicht mehr eingehalten werde, sei diese Massnahme nicht zu beanstanden. Das BAFU seinerseits bringt in seinem Fachbericht vom 7. Februar 2019 vor, es erscheine nachvollziehbar, dass die Befestigung der Piste der Sicherheit im Flugbetrieb diene. Dabei handle es sich um ein gewichtiges öffentliches Interesse. Es sei nicht auszuschliessen, dass es aufgrund der Pistenbefestigung zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen in der kalten Jahreszeit respektive an Tagen mit schlechteren Wetterbedingungen komme. Diesfalls Sorge die Bewegungszahlbegrenzung auf 12'000 respektive 8'000 Bewegungen "lauter" Flugzeuge dafür, dass der Lärm auch an in der Lärmberechnung gemäss Anhang 5 LSV unberücksichtigten ruhigeren Tagen nicht übermässig zunehme.

7.5 Nach übereinstimmender Ansicht der beiden Fachbehörden ist die Befestigung der Piste mit Kunststoffgittern sicherheitstechnisch begründet. Dass eine mit Kunststoffgittern befestigte Piste im Vergleich zu einer reinen Graspiste sicherheitstechnische Vorteile bietet, erscheint denn auch ohne Weiteres nachvollziehbar. Die Beschwerdeführerin vermag sodann nicht darzulegen, inwiefern diese Feststellung unzutreffend sein sollte. Sie führt selbst aus, dass die Pistenbefestigung Starts und Landungen bei Nässe und Schnee zulassen würde, womit sie der befestigten Piste zumindest bei schlechten Witterungsverhältnissen eine erhöhte Sicherheit zuspricht. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Befestigung der Piste mit Kunststoffgittern der Erhöhung der Flugsicherheit dient.

7.6 Es ist unbestritten, dass sich das Flugfeld durch die Pistenbefestigung vermehrt nutzen lässt und es zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen insbesondere in der Winterzeit und bei nassen Wetterbedingungen kommen kann. Nichtsdestotrotz kann nicht von einer kapazitätserweiternden Massnahme gesprochen werden. Das Betriebsreglement enthält eine Bewegungszahlbeschränkung. Gemäss dieser sind die Flugbewegungen auf 12'000 pro Jahr beschränkt, wobei maximal 8'000 "laute" und 4'000 "leise" Flugzeuge zulässig sind. Diese Beschränkung besteht unabhängig von der Pistenbeschaffenheit. Der Umstand, dass die Flugpiste durch die Befestigung an mehr Tagen pro Jahr genutzt werden kann, lässt somit insgesamt nicht mehr Flugbewegungen zu. Diese werden lediglich auf mehr Tage ver-

teilt, was sich jedoch auf die Berechnung der Lärmimmissionen nach Anhang 5 LSV nicht erhöhend auswirkt. Nach Anhang 5 Ziff. 32 LSV wird bei der Berechnung auf die zwei verkehrsreichsten Wochentage der verkehrsreichsten sechs Monate abgestellt. So oder so darf der von der Vorinstanz festgelegte zulässige Lärm gemäss Art. 37a LSV zudem nicht überschritten werden.

7.7 Die Befestigung der Piste mit Kunststoffgittern erhöht somit die Flugsicherheit, ohne jedoch zu mehr Lärmimmissionen oder zu einer grösseren Anzahl zulässigen Flugbewegungen zu führen. Damit erweist sich die Rüge der Beschwerdeführenden als unbegründet.

8.

8.1 Schliesslich wehren sich die Beschwerdeführenden gegen die im neuen Betriebsreglement vorgesehenen Betriebszeiten und die ebenfalls darin festgesetzte Obergrenze von 12'000 Flugbewegungen. Sie verlangen diverse Einschränkungen betreffend den Betrieb (vgl. Ziff. 1 der Rechtsbegehren) und die Zulassung von maximal 9'500 Flugbewegungen (vgl. Ziff. 2 der Rechtsbegehren). Zur Begründung führen sie insbesondere aus, es seien keinerlei Massnahmen im Sinne des Vorsorgeprinzips geprüft und schon gar nicht angeordnet worden. Insbesondere werde nirgends dargelegt, weshalb die Beibehaltung der aktuellen Vorgaben betreffend Bewegungszahlen und Betriebszeiten unverhältnismässig bzw. technisch und betrieblich nicht machbar und wirtschaftlich sei. Es habe keine Abwägung der Interessen der Beschwerdegegnerin an einer Ausdehnung des Betriebes gegenüber denjenigen der Anwohner an einer geringen Lärmbelastung stattgefunden.

8.2 Die Vorinstanz verweist in ihrer Vernehmlassung auf ihre Ausführungen in der angefochtenen Verfügung. Daraus geht hervor, dass sie das Betriebsreglement durch die Festlegung des zulässigen Lärms, der auf den Lärmkurven des SIL-Objektblattes und 11'000 Flugbewegungen basiere sowie der Festlegung der Bewegungszahlbeschränkung von 12'000 Flugbewegungen als SIL-konform erachtet. Auch sei die Bewegungszahlbeschränkung von 12'000 Flugbewegungen als geeignete Massnahme zur Emissionsbegrenzung anzusehen, womit dem Vorsorgeprinzip Rechnung getragen werde. Die Vorinstanz prüfte sodann, ob das Vorsorgeprinzip weitere Einschränkungen erfordert, erachtete solche jedoch nicht als notwendig.

8.3 Die Beschwerdegegnerin macht geltend, für das richtige Mass von lärmbegrenzenden Vorkehrungen sei eine Interessenabwägung vorzunehmen. Sie sei auf die Einnahmen und den möglichst ausgelasteten Betrieb des Flugfeldes angewiesen, weshalb Aspekten einer wirtschaftlichen Tragfähigkeit Rechnung getragen werden müsse. Das Interesse am Flugfeld und dessen Veranstaltungen sei gross, es werde rege benützt. Den Betrieb zu optimieren und modifizieren sei dringend von Nöten. Die Aktivitäten würden sich im üblichen Rahmen, insbesondere in den Tagesstunden abwickeln. Zudem werde durch die neue Lage und die angepassten Volten die Lärmbelastung in den nächstgelegenen Wohngebieten um 5 dB und mehr reduziert. Die Emissionen würden also ohnehin schon gesenkt. Zusätzlich werde im neuen Betriebsreglement die Anzahl Starts pro Tag mit dem Absetzflugzeug des Fallschirmsportbetriebes gesenkt. Den Interessen der betroffenen Bevölkerung sei somit ausreichend Beachtung geschenkt worden. Da die Planungswerte selbst bei der Erweiterung der Betriebszeiten eingehalten seien, liesse sich eine Betriebsbeschränkung nur rechtfertigen, wenn mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Lärmreduktion erreicht werden könne. Dies sei nicht der Fall und eine weitere Einschränkung wäre unverhältnismässig.

8.4 Wie vorne erwähnt, wird im Betriebsreglement eine Obergrenze von 12'000 Flugbewegungen festgesetzt, wobei maximal 8'000 "laute" und 4'000 "leise" Flugzeuge zulässig sind. Sodann sieht das Betriebsreglement für verschiedene Feiertage eine Aufhebung der bisherigen Sperrung oder eine Ausdehnung der Betriebszeiten vor. Zusätzlich dürfen neu an Sonn- und Feiertagen während der gesamten Betriebszeit auch auswärtige Flugzeuge starten und landen. Auch entfällt die Flugplatzsperre bei Beerdigungen. Bei der Helikopterschulung sind hingegen Landtrainings und Voltenflüge nicht mehr gestattet. Auch in anderen Bereichen werden die Regelungen zum Betrieb teilweise gelockert oder verschärft.

8.5 Die im Betriebsreglement festgesetzte Obergrenze von 12'000 Flugbewegungen stimmt mit den Vorgaben im SIL-Objektblatt überein. Die Vorinstanz legte in der angefochtenen Verfügung den zulässigen Lärm in Übereinstimmung mit der Lärmbelastungskurve im SIL-Objektblatt auf der Basis von 11'000 Flugbewegungen gemäss der Lärmberechnung im Umweltbericht vom 11. August 2014 fest. Wie ebenfalls bereits ausgeführt, kann der zulässige Lärm – bei geänderter Flottenzusammensetzung – auch bei jährlich 12'000 Flugbewegungen eingehalten werden (vgl. vorstehend E. 6.6). Es ist sodann unbestritten, dass beim genehmigten Projekt die Immissionsgrenzwerte gemäss Anhang 5 LSV eingehalten sind, wie

dies Art. 8 Abs. 2 LSV verlangt. Dank verschiedener Massnahmen sinkt die Lärmbelastung sogar unter die tieferen Planungswerte. Zu prüfen bleibt, ob trotz Einhaltung der Planungs- und Immissionsgrenzwerte aufgrund des Vorsorgeprinzips weitergehende Massnahmen zu ergreifen sind.

8.6 Emissionen wie Lärm sind unabhängig von der bestehenden Belastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 8 Abs. 1 LSV). Die materielle Tragweite des Vorsorgeprinzips wird dabei durch das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV; vgl. dazu statt vieler BGE 142 I 49 E. 9.1) beschränkt. Auch Massnahmen der Vorsorge dürfen nur angeordnet werden, wenn sie verhältnismässig sind (Urteile des BVGer A-6544/2016 vom 1. Mai 2017 E. 5.1 und A-3930/2011 vom 29. Mai 2012 E. 5.5.4). Die Planungswerte dienen der vorbeugenden Vermeidung bzw. Begrenzung von Lärmbelastungen und damit der Lärmvorsorge (ZÄCH/WOLF, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Art. 23 N 8 und 18). Sind diese – wie vorliegend – eingehalten, erweisen sich weitergehende Emissionsbeschränkungen unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes deshalb meist nur dann als im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG wirtschaftlich tragbar, wenn mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen erreicht werden kann (Urteil des BGer 1C_162/2015 vom 15. Juli 2016 E. 6.2; BGE 133 II 169 E. 3.2, 127 II 306 E. 8 und 124 II 517 E. 5a; Urteil des BVGer A-3339/2015 vom 22. August 2016 E. 7.3.2). Ein Anspruch auf absolute Ruhe besteht sodann nicht (Art. 15 USG; BGE 133 II 169 E. 3.2 und 126 II 300 E. 4c/bb).

8.7 Das geplante Vorhaben führt auch bei Steigerung der Flugbewegungen zu einer deutlichen Reduktion der Lärmbelastung und stellt damit im Vergleich zur früheren Situation eine Verbesserung dar (vgl. vorstehend E. 6.6). Dies gilt auch unter Berücksichtigung der punktuell ausgedehnten Betriebszeiten. Bei der Berechnung der Lärmimmissionen nach Anhang 5 LSV wird das vermehrte Flugaufkommen an einzelnen Tagen insofern berücksichtigt, als nicht auf den durchschnittlichen Lärm eines Jahres, sondern der zwei verkehrsreichsten Wochentage der verkehrsreichsten sechs Monate abgestellt wird (vgl. Anhang 5 Ziff. 32 LSV). Wie das BAFU in seinem Fachbericht vom 7. Februar 2019 zutreffend ausführt, wird die durch die ausgedehnteren Betriebszeiten ermöglichte zusätzliche Nutzung an verkehrsreichen Tagen somit in den Lärmbelastungskurven abgebildet und durch diese begrenzt. Die Bewegungszahlbeschränkung im Betriebsreglement stellt sodann sicher, dass die Lärmbelastung auch an in der Lärmbe-

rechnung gemäss Anhang 5 LSV unberücksichtigten Tagen nicht übermässig zunimmt (vgl. vorstehend E. 7.6 sowie Fachbericht des BAFU vom 7. Februar 2019).

Dass die Beschwerdegegnerin auf die Einnahmen und den möglichst ausgelasteten Betrieb des Flugfeldes angewiesen ist, wird von den Beschwerdeführenden nicht in Abrede gestellt. Diese hat ein (wirtschaftliches) Interesse an den punktuell ausgedehnten Betriebszeiten und einer erhöhten Anzahl Flugbewegungen. Die Flugaktivitäten finden sodann während der Tageszeit statt. Das Betriebsreglement inklusive Bewegungszahlbeschränkung ist das Ergebnis von Verhandlungen zwischen der Beschwerdegegnerin und den Anwohnergemeinden. Die Interessen der Anwohner sind somit nicht unberücksichtigt geblieben. So wurden beispielweise die Anzahl Wochenenden für Wettkampfanlässe von ursprünglich drei auf zwei reduziert. Die im Betriebsreglement vorgesehenen Lockerungen sind insgesamt denn auch als moderat zu bezeichnen. Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass die von den Beschwerdeführenden beantragten Betriebseinschränkungen die bereits reduzierten Lärmimmissionen höchstens geringfügig noch weiter herabzusetzen vermöchten. Eine weitere Lärmbegrenzung im Rahmen der Vorsorge erscheint deshalb auch nach Ansicht des BAFU nicht geboten.

8.8 Insgesamt erweisen sich die von den Beschwerdeführenden beantragten Betriebseinschränkungen aufgrund des Ausgeführten als unverhältnismässig, weshalb darauf zu verzichten ist. Die nach dem Umbau und der Änderung des Betriebsreglements zu erwartenden Lärmimmissionen des Flugfeldes werden durch die von der Vorinstanz festgelegten zulässigen Lärmimmissionen, den Bewegungsplafond und die verbliebenen Einschränkungen im Betriebsreglement wirksam begrenzt. Auch nach Ansicht des BAFU hat die Vorinstanz dem Vorsorgeprinzip im Rahmen ihres Ermessens genügend Rechnung getragen. Die Beschwerde erweist sich somit in diesem Punkt ebenfalls als unbegründet.

9.

Zusammengefasst ergibt sich, dass sowohl die Erteilung der Plangenehmigung als auch die Genehmigung des neuen Betriebsreglements als rechtmässig anzusehen sind. Die Beschwerde ist folglich abzuweisen, sofern darauf eingetreten werden kann.

10.

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

10.1 Aufgrund des Verfahrensausgangs gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend und haben grundsätzlich die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 VwVG). Sie haben jedoch zu Recht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gerügt, was bei den Kostenfolgen zu berücksichtigen ist (vgl. vorstehend E. 3.6, ferner Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Es rechtfertigt sich daher, die auf Fr. 2'500.– festzusetzenden Verfahrenskosten (Art. 1 ff. VGKE) um einen Fünftel auf Fr. 2'000.– zu reduzieren. Sie sind dem von den Beschwerdeführenden geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 500.– ist ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

10.2

10.2.1 Nach dem soeben Gesagten ist den Beschwerdeführenden schliesslich trotz ihres Unterliegens eine reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Anspruch auf Entschädigung der materiell unterliegenden Partei nur soweit besteht, als ihr nennenswerte (zusätzliche) Kosten entstanden sind, die ohne die Gehörsverletzung nicht angefallen wären (vgl. Urteile des BGer 8C_843/2014 vom 18. März 2015 E. 11, 4A_263/2012 vom 22. Oktober 2012 E. 4.2.1 und 9C_68/2012 vom 30. März 2012 E. 3.1, je m.w.H.). Die Aufwendungen im Zusammenhang mit den Ausführungen zur gerügten Verletzung des rechtlichen Gehörs sind als relativ gering zu erachten. Ein gewisser Mehraufwand ist den Beschwerdeführenden jedoch entstanden. Da deren Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, ist die reduzierte Parteientschädigung aufgrund der Akten und der praxismässigen Bemessungsfaktoren zu bestimmen (Art. 14 Abs. 2 und Art. 8 ff. VGKE). Angemessen erscheint, den Beschwerdeführenden eine Parteientschädigung von Fr. 500.– zuzusprechen. Sie ist dem Verursacherprinzip folgend der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen (vgl. Art. 64 Abs. 2 VwVG sowie Art. 66 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110] und Art. 5 VGKE analog; Urteile des BGer 4A_612/2013 vom 25. August 2014 E. 8 und 2C_1093/2012 vom 26. April 2013 E. 3; Urteile des BVGer A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 13.2.2 und A-2121/2013 vom 27. Januar 2015 E. 6.1.3).

10.2.2 Der obsiegenden, anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin ist eine angemessene Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE). Der Vertreter der Beschwerdegegnerin reichte am 4. April 2019 eine Kostennote ein. Darin macht er bei einem Zeitaufwand von 38.10 Stunden eine Entschädigung von Fr. 11'014.50 (Honorar von Fr. 10'000.– zuzüglich Barauslagen von Fr. 227.– sowie Mehrwertsteuer) geltend. Angesichts des Umstands, dass der Rechtsvertreter erst nach Einreichung der vorliegenden Beschwerde von der Beschwerdegegnerin mandatiert wurde und deshalb mit der streitgegenständlichen Sach- und Rechtsslage noch nicht vertraut war sowie aufgrund der Schwierigkeit des Falles und des Umfangs der Rechtsschriften und Akten, erscheint der geltend gemachte Zeitaufwand angemessen. Der der Kostennote zugrunde gelegte Stundenansatz entspricht sodann dem gesetzlichen Rahmen (vgl. Art. 10 Abs. 2 VGKE). Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin somit eine Parteientschädigung von Fr. 11'014.50 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. b und c VGKE) zu entrichten.

10.2.3 Die Vorinstanz als Bundesbehörde hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, sofern darauf eingetreten werden kann.

2.

Den Beschwerdeführenden werden reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem von den Beschwerdeführenden geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 500.– wird den Beschwerdeführenden nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Kontoangaben mitzuteilen.

3.

Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 500.– zu bezahlen.

Die Beschwerdeführenden haben der Beschwerdegegnerin nach Eintritt des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 11'014.50 zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 361.22-LSZP/00002; Einschreiben)
- das GS UVEK (Gerichtsurkunde)
- das BAFU (B-Post)
- das ARE (B-Post)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Marcel Zaugg

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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: