



3003 Bern, 9. September 2015

Flughafen Bern-Belp

Betriebskonzession

Gesuch der Flughafen Bern AG

A. Sachverhalt

1. Am 16. Oktober 1985 erteilte das (damalige) Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (heute: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK) der Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG die Konzession für den Betrieb des Flughafens Bern-Belp. Diese trat am 1. Juni 1986 in Kraft und ist befristet bis zum 31. Mai 2016.
2. Mit Schreiben vom 12. Mai 2014 ersuchte die Alpar AG das UVEK, die bis zum 31. Mai 2016 geltende Betriebskonzession per 1. Januar 2015 mit der Gültigkeitsdauer bis zum 1. Januar 2065 zu erneuern. Dem Gesuch lag die gesetzlich vorgeschriebene Dokumentation bei, bestehend aus einem Finanzplan 2014–2018, dem Betriebsreglement mit Anhängen und Pflichtenheft der Flugplatzleitung sowie einem Auszug aus dem Handelsregister.
3. An der Generalversammlung vom 12. Juni 2014 beschlossen die Aktionäre der Alpar AG eine Namensänderung; neu heisst die Unternehmung Flughafen Bern AG. Am 8. September 2014 reichte diese dem mit der Instruktion des Verfahrens betrauten Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL einen aktuellen Auszug aus dem Handelsregister ein.
4. Das BAZL teilte der Flughafen Bern AG am 9. September 2014 mit, es halte eine vorzeitige Erneuerung der Konzession, wie dies beantragt sei, nicht für zulässig. Eine neue Konzession könne erst ab 1. Juni 2016 gültig sein. Ferner hielt das BAZL fest, dass die beantragte Gültigkeitsdauer von 50 Jahren gemäss dem übergeordneten Recht den Landesflughäfen vorbehalten sei, weshalb (auch) eine neue Konzession für 30 Jahre gültig sein werde. Das BAZL wies zudem darauf hin, dass gemäss den im Jahr 1999 geänderten Vorgaben des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0) verschiedene Inhalte der bisherigen Betriebskonzession neu (ausschliesslich) im Betriebsreglement geregelt sein müssten. Das Reglement könne auch soweit nötig redaktionell überarbeitet und erneuert werden.
5. Die Flughafen Bern AG reichte in der Folge am 2. Dezember 2014 dem BAZL ein aktualisiertes Betriebsreglement ein.
6. Das BAZL hörte mit Schreiben vom 23. Februar 2015 den Kanton Bern zum Konzessionsgesuch und zum überarbeiteten Betriebsreglement an. Das Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination AöV stellte die Unterlagen seinerseits weiteren kantonalen Stellen, den gemäss Objektblatt im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) von Fluglärm betroffenen Gemeinden sowie den Mitgliedern der kantonalen Luftfahrtkommission zu. Die Unterlagen wurden auch von den betroffenen internen Fachstellen des BAZL geprüft.
7. Mit Eingabe vom 29. April 2015 nahmen die in der kant. Luftfahrtkommission vertretenen Organisationen Vereinigung gegen Fluglärm VgF, WWF und Verkehrs-Club der Schweiz VCS gemeinsam Stellung zum Gesuch, wobei sie sich ausschliesslich zum überarbeiteten Betriebsreglement äussern.

Mit Schreiben vom 12. Mai 2015 äusserte sich das AöV zustimmend zur Erneuerung der Konzession und zum Betriebsreglement. Das Amt legte die bei ihm eingegangenen Stellungnahmen der angehörten Gemeinden bei.

8. In der Folge gab das BAZL der Flughafen Bern AG Gelegenheit, sich zu den eingegangenen Anträgen und Vorbehalten zu äussern. Diese nahm am 27. Mai 2015 Stellung. Im Anschluss reichte die Flughafen Bern AG den nochmals überarbeiteten Anhang 3 zum Betriebsreglement (Lärminderungsmaßnahmen) ein.

B. Erwägungen

I. Formelles

1. Im vorliegenden Verfahren geht es um die Erteilung einer Betriebskonzession für einen Flughafen gemäss Art. 36 LFG in der Fassung vom 18. Juni 1999. Gemäss Art. 36 Abs. 1 2. Satz LFG ist das UVEK für die Erteilung der Konzession zuständig.
2. Das Verfahren für die Erteilung einer Betriebskonzession wird weder im LFG noch in der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) geregelt. Insbesondere verlangt das Luftfahrtrecht keine Anhörung oder gar öffentliche Auflage eines Gesuchs um Erteilung einer Betriebskonzession.

Es gelten somit die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021). Gemäss Art. 30 Abs. 1 VwVG hört die Behörde die Parteien an, bevor sie verfügt. Laut Art. 6 VwVG gelten als Parteien Personen, deren Rechte und Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Die Legitimation zur Beschwerde ist in Art. 48 VwVG geregelt. Die Beschwerdeberechtigung und damit die Parteistellung steht demjenigen zu, der durch die Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 lit. b und c VwVG).

Nach der Konzeption des LFG in der seit 1. Januar 2000 geltenden Fassung ist die Betriebskonzession für Flughäfen im Unterschied zu der früheren Ausgestaltung weitgehend inhaltsleer. Die Konzession nach neuem Recht enthält insbesondere keine materiellen Vorgaben zum Betrieb. Nach der dazu entwickelten Praxis des Bundesgerichts sind von einem Konzessionsentscheid demnach nur der Gesuchsteller sowie allfällige Mitbewerber direkt betroffen (vgl. nicht publizierte Urteile 1A.72/2002 vom 19.8.2002, 1A.62/2003 und 1A.64-69/2003 vom 8.7.2003 sowie BGE 129 II 331). Die Beschwerdebefugnis steht denn auch nur diesen Parteien zu. Daraus folgt, dass das Gesuch um Erteilung bzw. Erneuerung einer Betriebskonzession nicht öffentlich aufgelegt werden muss.

3. Gemäss Art. 14 Abs. 2 VIL ist bei der Übertragung oder Erneuerung der Konzession das Betriebsreglement insoweit zu überprüfen und nötigenfalls zu ändern, als wesentliche Änderungen des Betriebs vorgesehen oder zu erwarten sind. Die Flughafen Bern AG hatte ihrem Konzessionsgesuch ursprünglich das geltende Betriebsreglement unverändert beigelegt. Aufgrund der per 1. Januar 2000 geänderten Bestimmungen des LFG zum Inhalt der Konzession sowie weiterer Änderungen im übergeordneten Recht musste auch das Reglement überarbeitet werden und wurde von der Flughafen Bern AG dem BAZL eingereicht. Im Rahmen der vorliegenden Konzessionserneuerung sieht die Gesuchstellerin keine Änderung des Betriebs vor. Die Festlegung des Verfahrens zur Genehmigung dieses Betriebsreglements ist Sache des dafür zuständigen BAZL.

II. Materielles

1. Gemäss Art. 12 Abs. 1 VIL wird die Betriebskonzession erteilt, wenn
 - der Betrieb den Zielen und Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) entspricht,
 - der Gesuchsteller über die erforderlichen Fähigkeiten, Kenntnisse und Mittel verfügt, um die Verpflichtungen aus Gesetz, Konzession und Betriebsreglement zu erfüllen,
 - das Betriebsreglement genehmigt werden kann.

2. Verhältnis zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)

Am 18. Oktober 2000 hat der Bundesrat den allgemeinen Teil des SIL verabschiedet. Dieser enthält insbesondere die konzeptionellen Ziele und Vorgaben; diese bestehen im Wesentlichen aus der Festlegung des Gesamtnetzes und der einzelnen Teilnetze. Demgemäss gehört der Flughafen Bern-Belp zu den Regionalflugplätzen mit Linienverkehr. Diese ergänzen die Landesflughäfen als Träger des Linienverkehrs. Daneben sind sie Anlagen von regionaler Bedeutung für Geschäfts-, Touristik- und Arbeitsflüge und soweit möglich für die fliegerische Aus- und Weiterbildung sowie für den Flugsport.

Es entspricht demnach den Zielen und Vorgaben des SIL, den Betrieb des Flughafens Bern-Belp mittels einer Konzession weiter zu ermöglichen.

Am 30. Januar 2002 erliess der Bundesrat das Objektblatt für den Flughafen Bern-Belp. Dieses wurde mit Beschluss vom 4. Juli 2012 an die geplante Entwicklung des Flughafens angepasst. Mit dem Objektblatt ist die raumplanerische Abstimmung des Flughafens und seines Betriebs sowie der geplanten Entwicklung erfolgt. Die Prüfung der konkreten Projekte, insbesondere hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit, konnte allerdings noch nicht vorgenommen werden, weil dies Sache des jeweiligen (Plan-)Genehmigungsverfahrens ist. Sollten sich aus dieser Beurteilung oder aus andern, heute nicht absehbaren Gründen allenfalls Belastungen der Konzessionärin wie z. B. Einschränkungen des Betriebs, notwendige Veränderungen der Infrastruktur etc. ergeben, hätte diese dieselben ohne Anspruch auf Entschädigung zu tragen, weil die Konzession in Bezug auf den Betriebsumfang keine wohlverworbenen Rechte entstehen lässt. In die Konzession ist ein entsprechender Vorbehalt aufzunehmen.

3. Fähigkeiten, Kenntnisse und Mittel der Gesuchstellerin

Die Flughafen Bern AG bzw. ihre Namensvorgängerin Alpar AG betreibt den Flughafen Bern-Belp seit dessen Gründung im Jahr 1929, seit dem 1. Juni 1951 aufgrund einer Konzession des Bundes. Aus Sicht des UVEK verfügt die Flughafen Bern AG über die personellen und instrumentellen Fähigkeiten, Kenntnisse und Mittel, um langfristig einen ordnungsgemässen und sicheren Betrieb des Flughafens abzuwickeln. Auch in finanzieller Hinsicht ergibt die Prüfung der Unterlagen keinen Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Gesuchstellerin.

4. Betriebsreglement

Ob das von der Gesuchstellerin mit dem Konzessionsgesuch eingereichte Betriebsreglement genehmigt werden kann, hat das gemäss Art. 36c Abs. 3 LFG dafür zuständige BAZL zu entscheiden. Die in Art. 12 Abs. 1 lit. c VIL formulierte Voraussetzung stellt demnach für das UVEK bloss eine formelle Frage dar. Das UVEK hat nicht zu prüfen, ob das vorgelegte Betriebsreglement genehmigungsfähig ist. Das vorliegende Betriebsreglement wird vom BAZL mit gleichentags ergehender Verfügung genehmigt, weshalb der Erteilung der Betriebskonzession auch unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegen steht.

5. Inhalt der Konzession

Die sich aus der Betriebskonzession ergebenden Rechte und Pflichten sind in Art. 36a LFG generell umschrieben. Nach dessen Abs. 2 wird mit der Konzessionierung das Recht verliehen, einen Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und insbesondere Gebühren zu erheben. Der Konzessionär ist verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen. Art. 36a Abs. 3 LFG regelt die Übertragung der Konzession bzw. einzelner Rechte oder Pflichten auf Dritte. Diese Vorgaben sind als massgebende Bestimmungen in die Konzession aufzunehmen.

Der Flughafen Bern-Belp dient seit jeher auch den Flügen des Bundes bzw. Flügen, die der Erfüllung der Aufgaben des Bundes dienen. Basis dafür bildet eine Vereinbarung zwischen der Eidgenossenschaft und der Stadt Bern als Grundeigentümerin vom 16./30. Dezember 1929. Die Konzession von 1985 enthält in Ziff. 5 unter Verweis auf diese Vereinbarung Bestimmungen zur Benützung des Flughafens im Bundesinteresse. Diese Bestimmungen sind in die neue Konzession zu übernehmen.

6. Dauer der Konzession

Die Flughafen Bern AG beantragt, ihr die neue Konzession in Anlehnung an die Landesflughäfen für eine Dauer von 50 Jahren zu erteilen. Sie begründet dies damit, dass die wirtschaftliche und politische Bedeutung einer luftverkehrstauglichen Anlage in Bern sowie das Interesse des Bundes an der dauernden Erhaltung der fliegerischen Infrastruktur – auch für seine eigenen Bedürfnisse – eine längere Laufzeit rechtfertigten.

Gemäss Art. 13 lit. b VIL werden Betriebskonzessionen für Regionalflughäfen für eine Dauer von 30 Jahren erteilt; eine Konzessionsdauer von 50 Jahren ist den Landesflughäfen vorbehalten (Art. 13 lit. a VIL). Eine Statusänderung des Flughafens Bern-Belp zum Landesflughafen wird von der Gesuchstellerin nicht beantragt und stünde ohnehin nicht zur Debatte. Eine Verlängerung der Konzessionsdauer über 30 Jahre hinaus ist daher schon aus rechtlichen Gründen nicht möglich.

7. Fazit

Das Konzessionsgesuch erfüllt die gesetzlichen Anforderungen; die Betriebskonzession für den Flughafen Bern-Belp kann der Flughafen Bern AG daher für die Dauer von 30 Jahren erteilt werden.

III. Gebühren

Die Gebühr für die Erteilung der Betriebskonzession richtet sich nach der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 28. September 2007 (GebV-BAZL; SR 748.112.11), insbesondere nach deren Art. 3, 5 und 49 Abs. 1 lit. a. Sie ist von der Gesuchstellerin zu tragen. Die Gebühr für den vorliegenden Entscheid wird gemäss Art. 13 GebV-BAZL mit einer separaten Gebührenverfügung erhoben.

IV. Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden

Gemäss Art. 6 Abs. 1 LFG steht gegen Verfügungen, die gestützt auf das LFG und seine Ausführungsbestimmungen ergehen, die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen. Diese Beschwerde hat gemäss Art. 55 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) aufschiebende Wirkung. Da die gültige Betriebskonzession für den Flughafen Bern am 31. Mai 2016 abläuft und der Flughafen grundsätzlich nicht ohne Konzession betrieben werden kann, darf die Rechtskraft der neuen Konzession während der Dauer allfälliger Beschwerdeverfahren nicht aufgehoben werden. Entsprechend und Art. 55 Abs. 2 VwVG folgend, ist allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung ab 31. Mai 2016 zu entziehen.

V. Eröffnung und Bekanntmachung

Diese Verfügung wird der Gesuchstellerin eröffnet. Den interessierten Stellen von Bund und Kanton Bern sowie den Gemeinden und Organisationen, die vom Kanton angehört wurden, wird sie zur Kenntnis zugestellt.

C. Verfügung

1. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK erteilt

der Flughafen Bern AG

die Konzession zum Betrieb des Flughafens Bern-Belp

für die Dauer vom **1. Juni 2016 bis 31. Mai 2046**.

2. Massgebende Bestimmungen
 - 2.1 Die Konzession umfasst den Betrieb eines Flughafens nach den Bestimmungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ICAO sowie der Europäischen Union bzw. der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA für den nationalen und internationalen Verkehr.
 - 2.2 Die Flughafen Bern AG ist berechtigt und verpflichtet, den Flughafen während der gesamten Dauer der Konzession zu betreiben und die dafür erforderliche Infrastruktur zur Verfügung zu halten. Die Konzessionärin darf zu diesem Zweck von den Benutzern des Flughafens Gebühren erheben.
 - 2.3 Die Flughafen Bern AG ist verpflichtet, den Flughafen grundsätzlich für alle im nationalen und internationalen Verkehr zugelassenen Luftfahrzeuge offen zu halten. Menge und Abwicklung des zulässigen Flugverkehrs richten sich nach den Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt SIL und den Bestimmungen des Betriebsreglements. Sollten aus irgendwelchen Gründen – insbesondere solchen des Nachbar- und des Umweltschutzes – während der Dauer der Konzession Bau- oder Verkehrsbeschränkungen nötig werden, entsteht dadurch der Konzessionärin kein Anspruch auf Entschädigung.
 - 2.4 Die Flughafen Bern AG ist verpflichtet, dafür zu sorgen, dass dem Verkehr folgender Luftfahrzeuge alle Erleichterungen geboten werden, die mit dem Zweck des Flughafens als öffentlichem Flugplatz vereinbar sind:
 - Luftfahrzeuge des Bundes;
 - Luftfahrzeuge, die dem offiziellen Verkehr des diplomatischen Korps und von Behörden des In- und Auslandes dienen;
 - Luftfahrzeuge, die den Flughafen im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Zivilluftfahrt BAZL benützen.
 - 2.5 Die Flughafen Bern AG ist berechtigt, einzelne Rechte und Pflichten aus dieser Konzession an Dritte zu übertragen. Diese Rechtsverhältnisse unterliegen, soweit sie flughafenspezifische Aufgaben wie Treibstoffausschank, Flugzeugabfertigung, Passagier-, Gepäck-, Post- und Frachtabfertigung sowie Catering betreffen, dem öffentlichen Recht.
3. Die Gebühr für diese Verfügung wird nach Zeitaufwand erhoben und der Flughafen Bern AG auferlegt. Sie wird ihr mit separater Gebührenverfügung des BAZL eröffnet.
4. Allfälligen Beschwerden gegen die Ziffern 1–2.5 dieser Verfügung wird die aufschiebende Wirkung ab 31. Mai 2016 entzogen.
5. Diese Verfügung wird per Einschreiben eröffnet:
Flughafen Bern AG, Flugplatzstrasse 31, 3123 Belp

Diese Verfügung wird zur Kenntnis zugestellt (mit einfacher Post):

- Bundesamt für Zivilluftfahrt, 3003 Bern
- Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrscoordination, Reiterstrasse 11, 3011 Bern
- Gemeinderat Münsingen, Postfach 1330, 3110 Münsingen
- Gemeinderat Muri bei Bern, Thunstrasse 74, 3074 Muri
- Gemeinderat Rubigen, Postfach 192, 3113 Rubigen
- Gemeinderat Wald, Postfach 24, 3086 Zimmerwald
- Gemeinderat Wichtrach, Stadelfeldstrasse 20, 3114 Wichtrach
- Vereinigung gegen Fluglärm VgF, Postfach 900, 3000 Bern 9
für sich sowie WWF und VCS Schweiz

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

sign.

Doris Leuthard
Bundesrätin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung oder Teile davon kann innert 30 Tagen beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, Verwaltungsbeschwerde erhoben werden.

Die Beschwerdefrist beginnt bei persönlicher Eröffnung an die Parteien an dem auf die Eröffnung folgenden Tag, bei Publikation in einem amtlichen Blatt an dem auf die Publikation folgenden Tag zu laufen.

Die Beschwerde ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführer zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit die Beschwerdeführer sie in den Händen haben. Ferner ist die Vollmacht einer allfälligen Vertreterin oder eines allfälligen Vertreters beizulegen.

Allfällige Beschwerden gegen diese Verfügung haben ab dem 31. Mai 2016 keine aufschiebende Wirkung.