



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11
3011 Bern
Telefon +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

BVD 120/2020/11

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 23. Juni 2020

in der Beschwerdesache zwischen

C._____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Frau Rechtsanwältin D._____

und

E._____
von Amtes wegen am Verfahren Beteiligte

sowie

Baupolizeibehörde der Stadt Burgdorf, Baudirektion, Lyssachstrasse 92, Postfach,
3401 Burgdorf

betreffend die Zwischenverfügung der Baupolizeibehörde der Stadt Burgdorf vom 31. Januar
2020 (Verfahren Nr. 2019-P0005; Lärmsanierung Industrieanlage)

I. Sachverhalt

1. Seit 2010 ist der metallverarbeitende Industriebetrieb der Beschwerdeführerin an der F._____strasse in Burgdorf ansässig (Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. G._____). Grundeigentümerin der Parzelle ist die von Amtes wegen am Verfahren Beteiligte. Mit Schreiben vom 14. Juli 2019 reichte der Grundeigentümer der unmittelbar benachbarten Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. H._____ bei der Stadt Burgdorf eine Lärmklage ein. Darin beklagt er sich über übermässige Lärmbelästigungen seit der Inbetriebnahme einer neuen Maschinenanlage im ehemaligen Speditionsbereich im Mai 2019. Sowohl der Betrieb der Beschwerdegegnerin als auch die Parzelle des benachbarten Klägers liegen im Anwendungsbereich der Zone mit Planungspflicht I._____ (ZPP I._____) mit einer Lärmempfindlichkeitsstufe III (ES III).

2. Die Stadt eröffnete in der Folge ein baupolizeiliches Verfahren und gab der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur Stellungnahme. Das im Rahmen dieses Verfahrens im Auftrag der Beschwerdeführerin erstellte Lärmgutachten¹ kam zum Schluss, dass die auf Basis

¹ A._____, Lärmgutachten vom 25. November 2019, Vorakten 2019-P0005, pag. 24 ff.

der gemessenen Lärmpegel für den exponiertesten Immissionsort F._____strasse ermittelten Beurteilungspegel weit über den massgebenden Planungswerten liegen. Die Überschreitung betrage am Tag ungefähr 11 dB(A), in der Nacht ungefähr 16 dB(A). Zur Einhaltung der Planungswerte bzw. zum Erfüllen der lärmrechtlichen Anforderungen an eine neue Anlage gemäss Art. 7 LSV² seien entsprechend wirksame Massnahmen erforderlich. Neben den von der Beschwerdeführerin bereits umgesetzten Massnahmen (Schliessen sämtlicher Tore und Fenster an der Ostfassade zwischen 22 Uhr und 6.30 Uhr, Verschliessen der Lücken des Falttors der Spedition mit Gummidichtungen) wurden im Gutachten zwei weitere Massnahmen vorgeschlagen (Schliessung der Fassade, Lärmschutzwand). Da keine der beiden Massnahmen alleine ausreichen würden, um die Planungswerte einzuhalten, seien diese in Kombination zu prüfen.

Mit Fachbericht vom 23. Dezember 2019 beurteilte die Abteilung Immissionsschutz der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion des Kantons Bern (WEU, damals noch Volkswirtschaftsdirektion) das Lärmgutachten als korrekt, vollständig und nachvollziehbar. Für das weitere Vorgehen empfahl die Fachstelle, die Beschwerdeführerin mittels Verfügung aufzufordern, innerhalb von drei Monaten die geplanten Massnahmen mit der zu erwartenden Lärmreduktion bei der Baudirektion der Stadt schriftlich einzureichen. Die Massnahmen seien anschliessend zu prüfen und es sei eine Frist zur Umsetzung einzureichen.

Mit Zwischenverfügung vom 31. Januar 2020 verfügte die Stadt Folgendes:

- "3.1 Die Planungswerte werden am relevanten Immissionsort (F._____strasse) gemäss Lärmgutachten der A._____ vom 25. November 2019 überschritten. Die Anlage ist folglich soweit zu sanieren, dass die Planungswerte eingehalten werden (Art. 16 USG³).
- 3.2 Das Lärmgutachten der A._____ vom 25. November 2019 sowie der Fachbericht zur Lärmklage vom 23. Dezember 2019 werden den Parteien eröffnet.
- 3.3 Die Parteien erhalten Gelegenheit, sich zum Lärmgutachten, dem Fachbericht zur Lärmklage und dem weiteren, geplanten Vorgehen innerhalb von 30 Tagen seit Erhalt dieser Verfügung schriftlich zu äussern.
- 3.4 Die Anlagebetreiberin, C._____, hat bis am 30. April 2020 ein nachvollziehbares Sanierungsprojekt einzureichen (Sanierungsvorschlag, Art. 16 USG). In diesem ist aufzuzeigen, welche konkreten Sanierungsmassnahmen umgesetzt werden (z.B. anhand von: Beschrieb, Pläne, Betriebsabläufe, Lärmgutachten). Zudem ist nachzuweisen, dass mit den geplanten Massnahmen die massgebenden Planungswerte eingehalten werden.
- 3.5 Der weitere Verfahrensablauf wird nach Eingang der erforderlichen Unterlagen bzw. nach Ablauf der Frist festgelegt.
- 3.6 Im Winterhalbjahr sind die Tore und Fenster von 19:00 bis 07:00 Uhr an der Ostfassade zwingend geschlossen zu halten. Von 07:00 bis 19:00 Uhr dürfen die Tore an der Ostfassade nur während der Zeit des Be- und Entladens der Lastwagen (Spedition) geöffnet werden. Die Fenster sind auch tagsüber geschlossen zu halten.
- 3.7 Die Kosten dieser Verfügung werden am Schluss des Verfahrens verrechnet.
- 3.8 [Rechtsmittelbelehrung]
- 3.9 [Eröffnung]"

3. Gegen diese Zwischenverfügung reichte die Beschwerdeführerin am 3. März 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragt, die angefochtene Zwischenverfügung sei vollumfänglich aufzuheben und das Verfahren sei zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dabei macht sie

² Lärmschutz-Verordnung des Bundesrats vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41).

³ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01).

insbesondere geltend, bei ihrem Industriebetrieb handle es sich entgegen den Annahmen im vorinstanzlichen Verfahren nicht um eine neue, ortsfeste Anlage gemäss Art. 7 LSV, sondern um eine geänderte, altrechtliche Anlage gemäss Art. 8 Abs. 1 LSV.

4. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet⁴, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Mit Eingabe vom 27. März 2020 nahm die Abteilung Immissionsschutz zur Beschwerde Stellung. Die Stadt Burgdorf beantragt mit Stellungnahme vom 27. März 2020 die Abweisung der Beschwerde. Mit Schreiben vom 30. März 2020 gab der benachbarte Grundeigentümer und Anzeiger bekannt, dass er sich nicht am Verfahren beteiligen werde.

5. Mit Eingabe vom 8. Mai 2020 reichte die Stadt auf Ersuchen des Rechtsamts weitere Vorakten ein und beantwortete zwei Fragen. Die Beschwerdeführerin ging mit Stellungnahme vom 15. Mai 2020 auf die Fragen des Rechtsamts ein. Die Verfahrensbeteiligten erhielten danach Gelegenheit, sich abschliessend zu äussern. Mit Eingabe vom 4. Juni 2020 hält die Stadt an ihrer Stellungnahme vom 8. Mai 2020 fest. Die Beschwerdeführerin gab mit Schreiben vom 9. Juni 2020 bekannt, dass sie auf eine Stellungnahme zum Ergebnis des Beweisverfahrens verzichte.

6. Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

a) Angefochten ist eine Verfügung der Baudirektion der Stadt Burgdorf, mit welcher u.a. die Nichteinhaltung der bundesrechtlichen Lärmschutzbestimmungen durch den Industriebetrieb der Beschwerdeführerin festgestellt und von dieser ein Konzept mit geplanten Massnahmen zur Einhaltung der massgebenden Planungswerte verlangt wird. Es handelt sich dabei um eine Verfügung über eine Anlage im Anwendungsbereich von Anhang 6 LSV (Industrie- und Gewerbelärm), welche durch die Baudirektion der Stadt als die nach der Baugesetzgebung zuständige Behörde im Rahmen eines Baubewilligungs- oder Baupolizeiverfahrens getroffen wurde (Art. 12 bis 14 KLSV⁵). Für die Behandlung von Beschwerden gegen solche Verfügungen der Gemeindebehörden ist gemäss Art. 19 Abs. 2 KLSV i.V.m. Art. 49 BauG⁶ die BVD zuständig.

b) Als Zwischenverfügung gelten Verfügungen, die das Verfahren weder ganz noch teilweise abschliessen (Art. 61 Abs. 1 VRPG⁷). Mit diesen werden die erforderlichen Zwischenschritte angeordnet, um das Verfahren zur Entscheidreife zu führen. Im Vordergrund stehen verfahrensleitende Verfügungen. Anordnungen, die einen Teilaspekt des festzulegenden Rechtsverhältnisses vorweg regeln, stellen keine Zwischenverfügungen, sondern Teilverfügungen dar. Sie sind wie die Endverfügung anfechtbar. Mit solchen Teilentscheiden wird über eine Grundsatzfrage oder einen Teilaspekt des Streitgegenstandes selbständig entschieden.⁸

⁴ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (Organisationsverordnung BVD, OrV BVD; BSG 152.221.191).

⁵ Kantonale Lärmschutzverordnung vom 14. Oktober 2009 (KLSV; BSG 824.761).

⁶ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

⁷ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

⁸ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 61 N. 1 f. und Art. 49 N. 13.

Entgegen der Bezeichnung der angefochtenen Verfügung handelt es sich bezüglich der erwähnten Anordnungen nicht um eine Zwischenverfügung im Sinne von Art. 61 Abs. 1 VRPG. Vielmehr hat die Vorinstanz mit dieser Verfügung abschliessend darüber entschieden, dass der Industriebetrieb der Beschwerdeführerin die Planungswerte einzuhalten hat und die Beschwerdeführerin ein Konzept einreichen muss, welches die Einhaltung dieser Planungswerte nachweist. Damit wurde über einen Teilaspekt des Streitgegenstandes – nämlich die Frage, welche Grenzwerte einzuhalten sind – vorweg und abschliessend entschieden. Es handelt sich daher um eine Teilverfügung, welche wie die Endverfügung anfechtbar ist.

c) Die Beschwerdeführerin ist als Anlagebetreiberin und Adressatin der angefochtenen Verfügung durch die angefochtene Verfügung beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 65 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde wird eingetreten.

2. Lärmimmissionen, neue oder bestehende Anlage

a) Die Vorinstanz hat bei der Abteilung Immissionsschutz des Kantons einen Fachbericht zur Lärmklage eingeholt.⁹ Die Fachstelle hält in diesem Fachbericht vom 23. Dezember 2019 fest, der Betrieb der Beschwerdeführerin bestehe seit 2010 an diesem Standort. Vormalig habe das Gebäude vorwiegend als Lager der B._____ gedient. Der Betrieb gelte somit als neue ortsfeste Anlage. Die Lärmemissionen dieser Anlage müssten soweit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar sei und dass die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten. Sowohl der Betrieb als auch die massgebende Liegenschaft im Immissionsbereich lägen in einer Zone mit Planungspflicht mit einer ES III. Beim Unternehmen werde seit April 2019 im Dreischichtbetrieb gearbeitet. Das Lärmgutachten vom 25. November 2019 habe sie geprüft und für korrekt, vollständig und nachvollziehbar befunden. Das Gutachten weise aus, dass die Planungswerte am relevanten Immissionsort weit überschritten würden.

Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, bei ihrem Industriebetrieb handle es sich nicht um eine neue, ortsfeste Anlage gemäss Art. 7 LSV, sondern um eine geänderte, altrechtliche Anlage gemäss Art. 8 Abs. 1 LSV. Der Teilabbruch und Ersatz des Gebäudeteils F._____strasse gestützt auf den Entscheid vom 7. Juli 1998 habe eine lärmschutzrechtlich wesentliche Änderung einer altrechtlichen Anlage dargestellt, nicht jedoch eine Erstellung einer neurechtlichen Anlage im Sinne von Art. 25 USG oder eine vollständige Zweckänderung gemäss Art. 2 Abs. 2 LSV. So sei die bestehende Anlage in konstruktiver oder funktionaler Beziehung nicht so weit verändert worden, dass das, was von der bisherigen Anlage weiterbestanden habe, von geringerer Bedeutung erscheine als der erneuerte Teil. Die Lärmemissionen der gesamten Anlage hätten entsprechend weiterhin die Immissionsgrenzwerte einhalten müssen, nicht die Planungswerte. Mit der Übernahme der bestehenden Industrieanlage von der B._____ im Jahr 2010 seien in bau- und lärmschutzrechtlicher Hinsicht lediglich geringfügige Änderungen der bestehenden, altrechtlichen Anlage verbunden gewesen. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz und der Abteilung Immissionsschutz habe das Gebäude vor der Übernahme nicht vorwiegend als Lager der B._____ gedient. Vielmehr sei das Gebäude von der B._____ in erster Linie für die Produktion und Montage von Landmaschinen sowie für die Spedition genutzt worden. Ausserdem habe sich in der Liegenschaft eine Lackieranlage, eine Versuchsabteilung, ein Bremsprüfstand und ein Schulungsraum befunden. Die Nutzung habe sich mit der Übernahme 2010 nicht geändert. Es seien weiterhin mechanisch bearbeitete Teile

⁹ Vorakten 2019-P0005, pag. 48.

für den Fahrzeugbau, insbesondere für Landmaschinen, hergestellt worden. Darüber hinaus befänden sich die Spedition sowie Büro- und Lagerräume in der Liegenschaft. Weiter werde in ihrem Betrieb nicht erst seit April 2019, sondern schon seit 2010 im Drei-Schicht-Betrieb gearbeitet. Bereits der Vorgängerbetrieb habe über die erforderlichen Bewilligungen für den Drei-Schicht-Betrieb verfügt und diese ausgeübt. Eine vollständige Zweckänderung sei daher klar zu verneinen. Schliesslich sei auch der Austausch der rund 30-jährigen CNC-Maschinen durch neue CNC-Maschinen im Mai 2019 nicht als wesentliche, sondern wiederum bloss als unwesentliche Änderung des altrechtlichen Betriebs zu qualifizieren. Die betrieblichen Lärmemissionen hätten sich durch die neuen Maschinen sogar leicht reduziert. In Nachachtung des Vorsorgeprinzips hätten sie die neuen Maschinen zudem tiefer im Gebäude platziert.

b) Beim Betrieb der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV, die den bundesrechtlichen Umweltschutz- und Lärmbestimmungen unterliegt. Gemäss diesen Bestimmungen sind Lärmemissionen sowohl bei neuen Anlagen als auch bei der Änderung von bestehenden Anlagen so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (vorsorgliche Emissionsbegrenzung, Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 LSV). Steht fest oder ist zu erwarten, dass trotz vorsorglicher Emissionsbegrenzung die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, sind die Emissionsbegrenzungen weiter zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG). Ob die Voraussetzungen einer verschärfen Emissionsbegrenzung gegeben sind, hat die Behörde anhand der Belastungsgrenzwerte zu beurteilen. Dabei gelten im Bereich des Lärmschutzes für die wesentliche Änderung einer bestehenden ortsfesten Anlage sogenannte Immissionsgrenzwerte (Art. 8 Abs. 2 LSV). Diese sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). Für die Errichtung neuer ortsfester Anlagen gelten dagegen strengere Werte, die sogenannten Planungswerte (Art. 23 und 25 Abs. 1 USG, Art. 7 Abs. 1 Bst. b LSV). Anhang 6 zur LSV legt die Belastungsgrenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm fest.

Als Stichtag für die Abgrenzung von bestehenden und neuen Anlagen im Sinne des USG gilt grundsätzlich das Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 (Art. 47 LSV). Allerdings gilt auch die Änderung einer bereits vor dem 1. Januar 1985 bestehenden Anlage als Neubau, wenn bei einer gesamtheitlichen Betrachtung die geänderte Anlage einer neuen Anlage gleichkommt. Ein Neubau liegt etwa vor, wenn nach der Änderung der bestehende Teil gegenüber dem neuen Teil als unbedeutend erscheint. Ein Wiederaufbau ist in der Regel ein Neubau.¹⁰ Auch die vollständige Zweckänderung von ortsfesten Anlagen und Bauten gilt als neue Anlage (Art. 2. Abs 2 LSV). Führt schliesslich die Änderung einer vor 1985 bestehenden Anlage, die bisher nur geringfügig Lärm verursachte, zu störendem Lärm, so gelten für sie die Vorschriften über neue Anlagen.¹¹ Es würde dem Sinn des Gesetzes widersprechen, wenn bestehende Anlagen, die beim Inkrafttreten der massgeblichen Lärmschutzvorschriften noch keinen störenden Lärm verursachten, bei einem späteren Ausbau mehr Lärm erzeugen dürften als Anlagen, die nach dem Inkrafttreten der erwähnten Vorschriften erstellt wurden.¹²

Die Umstellung von einem Tages- auf einen 3-Schichtbetrieb gilt als übergewichtige Änderung. Der Betrieb wird daher wie eine Neuanlage behandelt und muss seine Immissionen am Tag und in der Nacht mindestens so weit begrenzen, dass die Planungswerte eingehalten sind.¹³

¹⁰ Schrade/Wiestner, USG-Kommentar, 2011, Art. 18 N. 25 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Griffel/Rausch, Kommentar USG, Ergänzungsband, Art. 25 N. 11.

¹¹ Schrade/Wiestner, a.a.O., Art. 18 N. 25 mit weiteren Hinweisen; VGE 2011/333 vom 3. April 2012 E. 3.1.

¹² BGer 1A.195/2006 vom 17. Juli 2007 E. 2.5.1.

¹³ Bundesamt für Umwelt BAFU, Arbeitspapier "Grundlagen Industrie- und Gewerbelärm", Version vom 19.3.2008, S. 30.

c) Aus den von der Stadt Burgdorf zur Verfügung gestellten Archivakten ergibt sich in Bezug auf die Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. G._____ Folgendes: Im Jahr 1959 erhielt die B._____ die Bewilligung für die Erstellung des Gebäudeteils F._____strasse X mit unterirdischer Einstellhalle, Lagerflächen im Erdgeschoss und im ersten Obergeschoss sowie Ausstellungs- und Vortragsraum im zweiten Obergeschoss. Der Gebäudeteil F._____strasse Y bestand gemäss den damaligen Plänen bereits und wurde im Rahmen dieser Baubewilligung auf der nördlichen Seite lediglich etwas verlängert. Dieser Gebäudeteil umfasste gemäss den damaligen Grundrissplänen in der Hauptsache Lagerflächen. So bestand im Untergeschoss ein grosses bestehendes Lager sowie im nördlichen Teil Schutzräume, im Erdgeschoss ebenfalls ein grosses bestehendes Lager sowie im neuen nördlichen Teil eine Reparaturgarage, ein kleines Magazin und ein Speditionsbüro und schliesslich im ersten Obergeschoss ein Speditionslager. Noch im selben Jahr wurde der B._____ die Aufstockung des Gebäudeteils F._____strasse X um ein drittes Obergeschoss (ebenfalls als Lagerraum) bewilligt.

In den Folgejahren erhielt die B._____ für die Gebäudeteile J._____strasse Y und X die folgenden Baubewilligungen:

- Juni 1961: Einbau einer Montage-Öffnung auf der Ostseite des Gebäudes Y
- Juli 1966: Erstellen eines Ausstellungsraumes als Aufbau über der bestehenden Garage in der südwestlichen Ecke des Gebäudes X, Auffahrtsrampe zum Gebäude Y und Parkplatzanlage südwestlich dieser Gebäude.
- August 1988: Neuversetzen der Tankanlagen, Anpassung der Betankungsplatzentwässerung im Nordosten des Gebäudes Y.
- Oktober 1991: Toreinbau in Südfassade Gebäude X.
- Juni 1997: Sanierung Westfassade Gebäude X, Teilsanierung Nordfassade Gebäude X und Y.

Mit Gesamtentscheid vom 7. Juli 1998 bewilligte die Stadt der B._____ den Teilabbruch des Gebäudeteils F._____strasse Y sowie den Abbruch weiterer Gebäude (F._____strasse) und den Neubau eines im Vergleich zum bisherigen Gebäudeteil F._____strasse Y deutlich grösseren Fabrikgebäudes. Dieses Fabrikgebäude schloss als neuer Gebäudeteil F._____strasse Y direkt an den Gebäudeteil F._____strasse X an. Gemäss den bewilligten Plänen waren im Erdgeschoss u.a folgende Räume untergebracht: "Versandbereitstellung", "Lager", "Bremsprüfstand/Fahrzeugendkontrolle", "Versuche/Prototypen". Das erste Obergeschoss war für die "Endmontage" vorgesehen und das zweite Obergeschoss wurde in diesen Plänen noch als "Disponibel" bezeichnet. Im damaligen Baugesuch gab die Bauherrschaft einzig Arbeitszeiten tagsüber zwischen 7.00 Uhr und 17.30 Uhr an 220 Arbeitstagen pro Jahr an, nicht jedoch Arbeitszeiten nachts. In der Folge bewilligte die Stadt im Zusammenhang mit dem Neubau bis Februar 2000 sieben kleinere Projektänderungen¹⁴, wobei die Nutzung der Räume weitgehend unverändert blieb. Einzig in Bezug auf die Nutzung der Räume im Erdgeschoss kam ein neuer Raum "AM-Montage" dazu und die noch nicht näher bezeichnete Fläche im zweiten Obergeschoss wurde als Malerei mit Farb- und Heizraum bewilligt.

Im Jahr 2010 übernahm die Beschwerdeführerin das Gebäude an der F._____strasse Y/X mit Fertigungsbereich und stellte darin – wie ihre Vorgängerin – mechanisch bearbeitete Teile für den Fahrzeug- und Maschinenbau her. Im Zuge des Betriebsübergangs erteilte die Stadt der Beschwerdeführerin mit Gesamtentscheid vom 18. Dezember 2009 die Baubewilligung für folgendes Bauvorhaben: "Einbau neuer Duschen und Garderoben mit WC-Anlage im UG, Büroausbau im 2. OG, Einbau einer Trafostation und Gasheizung in UG mit Abgaskamin, Neuer

¹⁴ Projektänderungsbewilligungen vom 15. Oktober 1998, 26. Mai 1999, 8. Juli 1999, 25. Oktober 1999, 22. Dezember 1999, 10. Februar 2000 und 14. Februar 2000.

Kanalisationsanschluss an F._____strasse, Neue Parkplätze, Erstellen Kühlturm und Methanoltank, Neue Dachterrasse, Dacherhöhung für Sandstrahlanlage". Am 23. Juli 2010 wurde sodann die folgende Projektänderung bewilligt: "Abbruch Gebäude Nr. X, Erstellen Umfahrungsstrasse um Gebäude Nr. Y, Änderung der Fenstereinteilung infolge Abbruch Gebäude Nr. X, Verschieben Aussenkamin an Nordfassade, Sanierung Fensterfront Nordfassade 2. OG, diverse Änderungen der inneren Raumaufteilung, Anbringen Leuchtreklame an Nordfassade." Auch wenn die Beschwerdeführerin in diesen Räumlichkeiten weiterhin mechanisch bearbeitete Teile für den Fahrzeug- und Maschinenbau herstellte, wurden mit diesen Bewilligungen die verschiedenen Räume im Gebäudeteil F._____strasse Y grösstenteils neuen bzw. anderen Tätigkeiten im Bearbeitungsprozess zugeordnet. Gleichzeitig wurden verschiedene Bearbeitungsprozesse in die ursprünglich nur als Lagerflächen bewilligten Räumlichkeiten des Gebäudeteils F._____strasse X ausgedehnt. In beiden Baugesuchen gab die Beschwerdeführerin neben Arbeitszeiten tagsüber zwischen 5.00 Uhr und 20.00 Uhr an 220 Arbeitstagen pro Jahr auch Arbeitszeiten nachts von 20.00 Uhr bis 5.00 Uhr an 220 Arbeitsnächten pro Jahr an. Zum damaligen Zeitpunkt lag die Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. G._____ noch in einer Arbeitszone mit ES IV.

Mit einer Zonenplanänderung vom 20. Juni 2011¹⁵ wurde das gesamte Gebiet der heutigen ZPP I._____ und damit auch die Parzellen Burgdorf Grundbuchblatt Nrn. L._____ der ES III zugeordnet, welche bis heute gilt (vgl. Baureglement der Stadt Burgdorf, Abschnitt 5 "Besondere baurechtliche Grundordnungen", "ZPP I._____").

Gemäss den unbestrittenen Ausführungen der Beschwerdeführerin ersetzte sie im Mai 2019 schliesslich die rund 30-jährigen CNC-Maschinen mit neuen CNC-Maschinen.

d) Massgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung, ob die Änderung einer bestehenden Anlage als Neuanlage zu gelten hat, ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens des USG am 1. Januar 1985.¹⁶ Es ist unbestritten, dass der Gewerbebetrieb auf dem betreffenden Areal bereits vor 1985 bestand und die beiden Gebäudeteile F._____strasse Y und X auf der Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. G._____ bereits damals diesem Gewerbebetrieb dienten. Allerdings waren die Räumlichkeiten dieser beiden Gebäudeteile vor dem Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 nicht als Produktionsstätten bewilligt, sondern als Einstellhalle, Lagerfläche sowie Ausstellungs- und Vortragsraum (Gebäudeteil X) bzw. fast ausschliesslich als Lagerfläche (Gebäudeteil Y). Soweit die Beschwerdeführerin in der Eingabe vom 15. Mai 2020 ausführt, in Gebäudeteil Y sei bereits seit 1959 eine Versuchsabteilung untergebracht gewesen, in welcher schon ab diesem Zeitpunkt Dauertests durchgeführt worden seien, so widerspricht diese unbelegte Aussage den massgebenden Plänen der damaligen Zeit. Darin waren in diesem Gebäudeteil keine Produktionsräume, sondern – mit Ausnahme der kleinen Reparaturgarage und dem Büro im nördlichen Teil – einzig Lagerflächen untergebracht bzw. bewilligt. Selbst wenn diese Räumlichkeiten schon damals so genutzt worden wären, so widersprach diese Nutzung dem damals bewilligten Zustand. Auf diese Aussage der Beschwerdeführerin kann deshalb nicht abgestellt werden.

Erst nach dem Inkrafttreten des USG erfuhren diese Gebäude weitgehende Veränderungen und wurde der Betrieb in diesen Räumlichkeiten laufend ausgebaut: Der unmittelbar an die Liegenschaft des Lärmklägers angrenzende Gebäudeteil 107 wurde gestützt auf den Gesamtentscheid vom 7. Juli 1998 nahezu ganz abgebrochen und durch ein deutlich grösseres Fabrikgebäude ersetzt. Anstelle von blossen Lagerräumlichkeiten hat die Stadt in diesem

¹⁵ Änderung des Zonenplans und Baureglements, ZPP Nummern M_____ und N_____ vom 20. Juni 2011, durch das AGR genehmigt am 3. Oktober 2011.

¹⁶ Vgl. etwa BGE 123 II 325.

Gebäudeteil neu Produktionsräume bewilligt. Bereits mit dieser Änderung erfuhr die Anlage nicht nur in konstruktiver Hinsicht und in Bezug auf dessen Funktion eine weitgehende Änderung, sondern aufgrund des Wechsels von blosser Lagerhaltung zu einem Produktionsstandort auch hinsichtlich des Lärms. Bereits dies rechtfertigt die Anwendung der Vorschriften über neue Anlagen. Mit der Betriebsübernahme durch die Beschwerdeführerin im Jahr 2010 und gestützt auf die damaligen Bewilligungen hat diese den Betriebsstandort in den Räumlichkeiten der Gebäude Y und X weiter ausgebaut. Gemäss den damals bewilligten Plänen wurden die Räume im Gebäudeteil F._____strasse Y grösstenteils neuen bzw. anderen Tätigkeiten im Bearbeitungsprozess zugeordnet, verschiedene Bearbeitungsprozesse wurden sodann in die vor 1985 nur als Lagerflächen bewilligten Räumlichkeiten des Gebäudeteils F._____strasse X ausgedehnt.

Was die Arbeit im Dreischichtbetrieb betrifft, so vermag die Beschwerdeführerin mit den im Rahmen ihrer Eingabe vom 15. Mai 2020 eingereichten Nachweisen zu belegen, dass sie seit Übernahme der Liegenschaft an der F._____strasse Y/X im Jahr 2010 fast ununterbrochen im Dreischichtbetrieb gearbeitet hat. Gleichzeitig bringt sie vor, dass gemäss mündlichen Informationen des ehemaligen Geschäftsführers sowie des ehemaligen Personalchefs der B._____ auch diese schon seit 1980 im Dreischichtbetrieb gearbeitet habe. Für diese Aussage vermag die Beschwerdeführerin allerdings keine Belege einzureichen. Sie steht sodann im Widerspruch zu den aufgeführten Archivunterlagen der Stadt (vgl. E. 2c): Danach waren zu diesem Zeitpunkt in den Gebäuden Y und X noch gar keine Produktionsräume bewilligt. Dies geschah erst mit der am 7. Juli 1998 erteilten Bewilligung für den Neubau des Fabrikgebäudes an der F._____strasse Y. In den Baugesuchsunterlagen zum Gesamtentscheid vom 7. Juli 1998 gab die damalige Bauherrschaft zudem selber einzig Arbeitszeiten tagsüber zwischen 7.00 Uhr und 17.30 Uhr an 220 Arbeitstagen pro Jahr an, nicht jedoch Arbeitszeiten nachts. Aufgrund dieser Unterlagen ist damit vielmehr davon auszugehen, dass der Dreischichtbetrieb in den Räumlichkeiten der Gebäudeteile Y und X erst deutlich nach Inkrafttreten des USG aufgenommen wurde. Letztlich kann dies jedoch offen bleiben. Die Änderungen am Betriebsstandort in den Gebäuden F._____strasse Y und X nach dem Inkrafttreten des USG waren unabhängig vom Zeitpunkt der Einführung des Dreischichtbetriebs so weitgehend, dass bereits deshalb von einer neuen Anlage auszugehen ist (vgl. oben).

Insgesamt kann der heute bestehende Betrieb an diesem Standort an der F._____strasse Y und X nicht mehr mit jenem vor 1985 verglichen werden. Die seit 1985 erfolgten Änderungen sind im Rahmen einer Gesamtbetrachtung derart weitgehend, dass die heute bestehende Anlage als Neuanlage im Sinne des USG zu qualifizieren ist, welche die Planungswerte einzuhalten hat. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin erweisen sich damit als unbegründet. Die Vorinstanz verlangt zu Recht die Einhaltung der Planungswerte.

e) Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, erst mit der Herabstufung der Parzellen Burgdorf Grundbuchblatt Nrn. L._____ von einer ES IV in eine ES III sei die altrechtliche Industrieanlage sanierungsbedürftig im Sinne von Art. 16 Abs. 1 USG geworden. Die Sanierungspflicht werde aber gemäss Art. 18 Abs. 1 USG erst ausgelöst, wenn die altrechtliche Anlage wesentlich umgebaut oder erweitert würde. Ein solcher wesentlicher Umbau habe im Anschluss nie stattgefunden.

Wie dargelegt (E. 2d) sind die nach 1985 vorgenommenen Änderungen so weitgehend, dass die geänderte Anlage bei einer gesamtheitlichen Betrachtung einer neuen Anlage gleichkommt. Für neubauähnliche Änderungen gelten die Vorschriften für neue Anlagen; die Anlage hat nach der Änderung grundsätzlich die Planungswerte einzuhalten.¹⁷ Diese Planungswerte werden

¹⁷ Schrade/Wiestner, a.a.O., Art. 16-18 N. 20.

vorliegend gestützt auf das Lärmgutachten klar nicht eingehalten. Ob die Anlage vor der Herabstufung von einer ES IV in eine ES III die massgebenden Planungswerte einhielt, muss aufgrund der deutlichen Überschreitung bezweifelt werden, kann aber offen bleiben. So fallen neubauähnliche Änderungen wie die vorliegende nicht unter Art. 18 USG; sie können mit anderen Worten nicht als Altanlagen vom Sanierungsrecht profitieren, sondern haben die Vorschriften für Neuanlagen einzuhalten und müssen damit den Anforderungen von Art. 25 USG genügen.¹⁸ Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin sind die notwendigen Vorkehren zur Einhaltung der Planungswerte sofort und damit unabhängig von einem wesentlichen Umbau oder einer wesentlichen Erweiterung zu treffen.

f) Damit ist angefochtene Verfügung in Abweisung der Beschwerde zu bestätigen.

3. Kosten

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.00 (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV¹⁹).

b) Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Verfügung der Stadt Burgdorf vom 31. Januar 2020 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.00 werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

¹⁸ Schrade/Wiestner, a.a.O., Art. 18 N. 16 und N. 47; Wolf, USG-Kommentar, 2011, Art. 25 N. 47.

¹⁹ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

IV. Eröffnung

- Frau Rechtsanwältin D._____, eingeschrieben
- E._____, eingeschrieben
- Baupolizeibehörde der Stadt Burgdorf, Baudirektion, eingeschrieben

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in vier Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.