

BGer 1C 188/2024 vom 10. Mai 2024

Bundesgericht, 2024-05-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_188_2024

FR: TF 1C 188/2024 du 10 mai 2024

IT: TF 1C 188/2024 del 10 maggio 2024

Regeste

Bewilligung zur Entgegennahme von Sonderabfällen und anderen kontrollpflichtigen Abfällen; vorsorgliche Massnahmen | Ökologisches Gleichgewicht

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Entscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Es handelt sich um einen Zwischenentscheid (vgl. BGE 144 III 475 E. 1.1.1 mit Hinweisen), der weder die Zuständigkeit noch den Ausstand betrifft (Art. 92 BGG) und deshalb nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG anfechtbar ist. Gemäss dieser Bestimmung ist die Beschwerde unter anderem zulässig, wenn der angefochtene Entscheid einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a). Dieser Nachteil muss rechtlicher Natur sein (BGE 144 III 475 E. 1.2). Die Beschwerdeführerin verfügte bis zum 31. Dezember 2023 - wenn auch nicht ohne Unterbruch - über eine Bewilligung zur Entgegennahme bestimmter Sonderabfälle und anderer kontrollpflichtiger Abfälle für die Anlage Bärwis; die Bauten und Anlagen, soweit dafür keine Baubewilligung vorlag, waren bis dahin von den Behörden toleriert worden. Vor diesem Hintergrund droht ihr ein rechtlicher Nachteil, da die Baudirektion die Bewilligung nicht über den 31. Dezember 2023 hinaus verlängerte und die Betriebseinstellung anordnete (vgl. Urteile 1C_344/2021 vom 14. Januar 2022 E. 1.1; 2C_547/2015 vom 7. Januar 2016 E. 1.3.3, in: SJ 2016 I S. 260; je mit Hinweisen). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde gegen Entscheide über vorsorgliche Massnahmen kann nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden (Art. 98 BGG). Die Beschwerdeführerin rügt eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung und Rechtsanwendung (Art. 9 BV) sowie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) durch das Verwaltungsgericht. Damit macht sie eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend.

E. 3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, es wäre im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes die Einschränkung der vorsorglichen Massnahmen auf die Entgegennahme von nicht gefährlichen Stoffen angezeigt gewesen. Dies habe das Verwaltungsgericht in Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör komplett unberücksichtigt gelassen. Ebenso habe es sich nicht mit ihren Vorbringen befasst, wonach die Betriebseinstellung nicht dringlich sei. Schliesslich habe sie in ihren Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren dargelegt, dass sie sich um einen Alternativstandort bemüht

habe. Auch darauf sei das Verwaltungsgericht nicht eingegangen. Das Verwaltungsgericht legte dar, dass es sich aufgrund der gewichtigen raumplanungsrechtlichen Wiederherstellungsinteressen und der wiederholten Missachtung der Bewilligungspflichten und -vorschriften durch die Beschwerdeführerin nicht rechtfertige, den Betrieb in Bezug auf nicht kontrollpflichtige Abfälle vorläufig zu gestatten. Weiter begründete es, weshalb es davon ausgeht, dass den umwelt- und raumplanungsrechtlichen Interessen zeitnah Nachachtung zu verschaffen sei, wobei es unter anderem darauf hinwies, dass die Beschwerdeführerin ohne Bewilligung potenziell gefährliche und wassergefährdende Stoffe entgegengenommen habe. Schliesslich hat es sich zwar nicht mit sämtlichen Vorbringen der Beschwerdeführerin zu ihren Bemühungen um einen alternativen Standort befasst, jedoch unter Berücksichtigung des Verhaltens der Beschwerdeführerin und der Behörden aufgezeigt, dass die Beschwerdeführerin die Suche nach einem Alternativstandort seit 2019 nicht mit der nötigen Intensität vorangetrieben habe. Die betreffenden Ausführungen genügen der Begründungspflicht. Es reicht aus, dass die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid die für sie wesentlichen Überlegungen aufgeführt hat. Die Beschwerdeführerin war gestützt darauf ohne Weiteres in der Lage, den Entscheid sachgerecht anzufechten (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2).

E. 4

Die Beschwerdeführerin ist weiter der Auffassung, die Sachverhaltsfeststellung, wonach sie sich in den vergangenen fünf Jahren nicht um einen Alternativstandort bemüht habe, sei willkürlich. Es ist unzutreffend, dass das Verwaltungsgericht der Beschwerdeführerin vorgeworfen habe, sich in den vergangenen fünf Jahren nicht um einen Alternativstandort bemüht zu haben. Vielmehr bezeichnete es diese Bemühungen nicht als hinreichend intensiv, was nicht dasselbe ist. Wie aus den nachfolgenden Erwägungen hervorgeht, ist diese Frage zudem nicht ausschlaggebend, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist (s. Art. 97 Abs. 1 BGG, wonach die Feststellung des Sachverhalts nur insoweit gerügt werden kann, als sie für den Verfahrensausgang relevant ist).

E. 5

Das Verwaltungsgericht stützte seinen Entscheid auf § 6 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2). Nach dieser Bestimmung, die gemäss § 70 VRG im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht entsprechend anwendbar ist, trifft die Verwaltungsbehörde die nötigen vorsorglichen Massnahmen (Satz 1). Bei Kollegialbehörden ist in dringlichen Fällen der Vorsitzende hiezu ermächtigt (Satz 2). Das Verwaltungsgericht hielt einleitend fest, gemäss der Rechtsprechung setze der Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen Dringlichkeit voraus, d.h. es müsse sich als notwendig erweisen, die fraglichen Vorkehren sofort zu treffen. Sodann müsse der Verzicht auf Massnahmen für den Betroffenen einen Nachteil bewirken, der nicht leicht wiedergutzumachen sei, wofür ein tatsächliches, insbesondere wirtschaftliches Interesse genüge. Erforderlich sei schliesslich, dass die Abwägung der verschiedenen Interessen den Ausschlag für den einstweiligen Rechtsschutz gebe und dieser verhältnismässig erscheine. Der durch die Endverfügung zu regelnde Zustand solle weder präjudiziert noch verunmöglicht werden. Vorsorgliche Massnahmen beruhten auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage. Die Hauptsachenprognose könne dabei berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig sei; bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten dränge sich hingegen Zurückhaltung auf, weil in diesem Fall die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen im Hauptverfahren erst noch

beschafft werden müssten. Diese Ausführungen entsprechen der bundesgerichtlichen Praxis zur aufschiebenden Wirkung und anderen vorsorglichen Massnahmen, insbesondere zu Art. 55 f. VwVG (SR 172.021; BGE 145 I 73 E. 7.2.3.2 S. 106; 130 II 149 E. 2.2; Urteile 2C_595/2021 vom 30. September 2021 E. 4.3, in: SJ 2022 S. 369; 9C_986/2012 vom 20. Dezember 2012 E. 2.1; 1C_88/2009 vom 31. August 2009 E. 3.1; je mit Hinweisen). Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Anwendung dieser Regeln auf den konkreten Fall durch das Verwaltungsgericht willkürlich ist.

E. 6.1

Mit Blick auf den konkreten Fall berücksichtigte das Verwaltungsgericht zunächst, dass sowohl die Gutheissung als auch die Abweisung des Gesuchs eine teilweise Vorwegnahme des Entscheids in der Sache darstellen würde. Gegen die vorläufige Bewilligungsverlängerung spreche das raumplanerische Interesse, rechtswidrige Bauten nur für eine beschränkte Zeit hinzunehmen. Das AWEL habe die Beschwerdeführerin bereits am 10. Juli 2017 darauf aufmerksam gemacht, dass die bau- und raumplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Anlage noch geprüft werden müssten. Die Baudirektion habe der Beschwerdeführerin im Jahr darauf beschieden, dass keine Bewilligung in Aussicht gestellt werden könne. Ein Einzonungsgesuch der Beschwerdeführerin sei 2019 abgelehnt worden. Ab dem 1. Januar 2020 habe sie den Betrieb trotz abgelaufener Bewilligung weitergeführt. Das AWEL habe die Bewilligung am 25. August 2022 ein letztes Mal und befristet bis am 31. Dezember 2023 erneuert, um der Beschwerdeführerin den Übergang an einen Ersatzstandort zu ermöglichen. In der Bewilligungsverfügung habe es festgehalten, dass auf dem Areal keine potenziell gefährlichen Abfälle und keine wassergefährdenden Stoffe mehr entgegengenommen werden dürften bzw. dass eine entsprechende Bewilligung nicht erteilt werden könne. Trotzdem habe die Beschwerdeführerin in der Folge solche Abfälle bzw. Stoffe entgegengenommen. Bei der unangemeldeten Kontrolle vom 18. Januar 2024 seien unter anderem Bleiakkumulatoren, Lack- und Farbabfälle sowie Lithiumbatterien vorgefunden worden, die die Beschwerdeführerin aufgrund der Bewilligung vom 25. August 2022 nicht mehr hätte annehmen dürfen. Aus der von der Baudirektion eingereichten Datenbank des Bundes vom 7. Februar 2024 ergebe sich zudem, dass die Beschwerdeführerin zwischen September 2022 und Januar 2024 weiterhin Sonderabfälle weitergeleitet habe, die in der Bewilligung vom 25. August 2022 ausgenommen worden seien. Das Interesse, den bestehenden rechtswidrigen Zustand nicht weiter andauern zu lassen, erachtete das Verwaltungsgericht vor diesem Hintergrund als gewichtig. Auf der anderen Seite berücksichtigte es die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin an einem Weiterbetrieb und den Umstand, dass sich offenbar seit Aufnahme des Betriebs am Standort Bärwis kein aktenkundiger Vorfall ereignet habe, bei dem Umwelt- und Polizeigüter beeinträchtigt worden wären. Die wirtschaftlichen Interessen seien jedoch zu relativieren. Die Beschwerdeführerin habe keine Angaben zur finanziellen Situation und zur Zahl und Tätigkeit der Mitarbeitenden ihres Unternehmens gemacht. Wäre sie trotz der breiten Palette von Dienstleistungen, die nicht vom Standort Bärwis abhingen, in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht, wäre davon auszugehen, dass sie in den letzten fünf Jahren einen Alternativstandort gefunden hätte und zudem bereits mit der Beschwerdeerhebung und nicht erst auf die Intervention des AWEL hin ein Gesuch um vorsorgliche Massnahmen gestellt hätte. Schliesslich hielt es das Verwaltungsgericht auch für unwahrscheinlich, dass die Abfallentsorgung in relevanter Weise beeinträchtigt werde, zumal es in Bassersdorf eine weitere, wenn auch kleinere Sammelstelle gebe und in der näheren Umgebung drei weitere Entsorgungsstellen bzw. Recyclinghöfe. In Abwägung

dieser Interessen kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Interessen an der sofortigen Einstellung des Betriebs überwiegen. Auch in Bezug auf nicht kontrollpflichtige Abfälle (Papier, Glas, Karton, Kehrrecht etc.) rechtfertige es sich nicht, die Aufrechterhaltung des Betriebs in der Reservezone während der Dauer des Verfahrens vorsorglich anzuordnen, dies zum einen aufgrund der erwähnten gewichtigen raumplanungsrechtlichen Wiederherstellungsinteressen, zum andern aufgrund der wiederholten Missachtung der Bewilligungspflichten und -vorschriften durch die Beschwerdeführerin.

E. 6.2

Die Beschwerdeführerin ist dagegen der Auffassung, es bestehe keinerlei Dringlichkeit. Polizeigüter seien durch den bereits seit 20 Jahren bestehenden Betrieb nie gefährdet worden. Die Abfallstoffe würden korrekt gelagert und entsorgt. Selbst wenn eine Gefährdung von Polizeigütern ersichtlich wäre, sei es unverhältnismässig, das Verbot auch auf nicht gefährliche Stoffe zu erstrecken. Die Sammelstelle sei ein wesentliches Standbein ihres Betriebs. Sie beschäftige dort 30 Personen. Die Schliessung würde zum wirtschaftlichen Ruin zumindest von Teilen dieses Betriebs führen. Zudem habe sie zunächst ein Baugesuch, dann ein Einzonungsgesuch und schliesslich wiederum ein Baugesuch gestellt. Sie sei während all dieser Zeit im Gespräch mit der Gemeinde gewesen und habe einen Alternativstandort sowohl in Bassersdorf als auch in Embrach gesucht. Ein Baugesuch für einen Standort innerhalb der Bauzone sei eingereicht worden, jedoch noch nicht bewilligt. Weiter habe sie auch von Januar 2020 bis September 2022 Kontakt mit der Baudirektion gehabt und die geforderten Unterlagen immer zeitnah geliefert. Unzutreffend sei, dass sie schon seit fünf Jahren wisse, dass der Betrieb am Standort Bärwis nicht bewilligt werden könne. Dies sei ihr erstmals im Verfügungsentwurf vom 1. Dezember 2021 mitgeteilt worden. Schliesslich bestehe nicht nur ein privates, sondern auch ein öffentliches Interesse an einer vorläufigen Aufrechterhaltung an diesem Standort. Die zweite Sammelstelle in Bassersdorf sei zu klein und die nächste Wertstoffsammelstelle sei für die Bevölkerung zu weit entfernt. Aus diesen Gründen sei der vorinstanzliche Entscheid willkürlich.

E. 6.3

Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht. Zudem ist erforderlich, dass der Entscheid nicht nur in der Begründung, sondern auch im Ergebnis willkürlich ist (BGE 145 II 32 E. 5.1; 142 V 513 E. 4.2; je mit Hinweisen).

E. 6.4

Das Verwaltungsgericht hat sämtliche von der Beschwerdeführerin genannten Interessen berücksichtigt, sie jedoch anders gewichtet. Insbesondere verkannte es nicht, dass die Beschwerdeführerin ein wirtschaftliches Interesse an der Weiterführung des Betriebs hat. Den Vorwurf, sie sei ihrer Obliegenheit nicht nachgekommen, konkret darzulegen, welche Auswirkungen die Schliessung des Standorts für ihr Unternehmen habe, entkräftet die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde ans Bundesgericht nicht. Welche Anstrengungen sie bei der Suche nach einem alternativen Standort gemacht hat, und ob daraus Schlüsse auf

die wirtschaftliche Bedeutung der Abfallsammelstelle Bärwis gezogen werden können, erscheint in dieser Hinsicht sekundär. Das Gleiche gilt für den Umstand, dass sie im vorinstanzlichen Verfahren zunächst kein Gesuch um vorsorgliche Massnahmen stellte, zumal dies auch auf ein prozessuales Versehen zurückzuführen sein könnte. Auffällig ist freilich, dass sie auch im bundesgerichtlichen Verfahren keine vorsorglichen Massnahmen beantragt hat, obwohl dies erforderlich gewesen wäre, um die angeblich existenziell bedeutsame Aufrechterhaltung des Betriebs einstweilen zu gewährleisten. Hinsichtlich des von der Vorinstanz ins Feld geführten Interesses an der Beseitigung rechtswidriger Bauten ist festzuhalten, dass dieses zwar hoch zu gewichten ist, insbesondere da unter den vorliegenden Umständen auch das für die Raumplanung zentrale Prinzip der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet in Frage steht (vgl. BGE 147 II 309 E. 5.5 mit Hinweisen). Allerdings ist zu beachten, dass es nicht um eine Duldung illegaler Bauten, Anlagen und Nutzungen auf unabsehbare Zeit geht (vgl. Urteil 1C_272/2019 vom 28. Januar 2020 E. 7.4 mit Hinweisen), sondern einzig bis zum Entscheid in der Sache durch das Verwaltungsgericht. Dass während dieser kurzen Zeit raumplanerische Interessen in bedeutsamer und irreversibler Weise beeinträchtigt werden könnten, ist nicht erkennbar (vgl. auch Urteil 1C_344/2021 vom 14. Januar 2022 E. 2.6 mit Hinweisen). Das Interesse an der Beseitigung rechtswidriger Bauten allein vermöchte deshalb die Verweigerung der beantragten vorsorglichen Massnahmen nicht zu rechtfertigen. Von ungleich grösserer Bedeutung ist dagegen der Umstand, dass sich die Beschwerdeführerin über die Verfügung vom 25. August 2022 hinweggesetzt hat. In dieser Verfügung legte das AWEL dar, dass die vorschriftsgemässe Entwässerung nicht mit abschliessender Sicherheit aus dem vorliegenden Kanalisationsplan hervorgehe, weshalb auf dem Areal keine potenziell gefährlichen Abfälle und keine wassergefährdenden Stoffe mehr entgegengenommen dürften. Das AWEL hielt ausdrücklich fest, welche Abfälle von der Bewilligung ausgenommen seien. Gemäss dem angefochtenen Entscheid hörte die Beschwerdeführerin dessen ungeachtet nicht auf, solche Stoffe entgegenzunehmen und weiterzuleiten. Hinzu kommt, dass sie den Betrieb zweimal weiterführte, obwohl die Bewilligungsdauer abgelaufen war. Die Beschwerdeführerin hat somit wiederholt behördliche Anordnungen, die dem Schutz von Polizeigütern und insbesondere der Gewährleistung des Gewässerschutzes dienen, missachtet. Es ist vor diesem Hintergrund haltbar, wenn das Verwaltungsgericht diesen öffentlichen Interessen mehr Gewicht beimass als dem wirtschaftlichen Schaden, welcher der Beschwerdeführerin durch die Betriebseinstellung entsteht, und der temporären Verschlechterung des lokalen Angebots für die Abfallentsorgung. Ebenso wenig ist angesichts der wiederholten Verletzung von Bewilligungsvorschriften willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht das Gesuch auch für nicht kontrollpflichtige Abfälle ablehnte. Der angefochtene Entscheid hält einer Prüfung unter dem Gesichtspunkt von Art. 9 BV stand.

E. 7

Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht auszurichten (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).