

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2011/7 vom 17. Januar 2012

Sg Verwaltungsgericht, 2012-01-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2011_7

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2011/7 du 17 janvier 2012

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2011/7 del 17 gennaio 2012

Regeste

Umweltschutzrecht, Art. 7 LSV (SR 814.41) und Art. 28 EG-USG (sGS 672.1). Eine bestehende Anlage gilt umweltschutzrechtlich als neue Anlage, wenn ihr Zweck vollständig geändert oder wenn sie baulich oder betrieblich derart weitgehend verändert wird, dass das Bestehende in lärmässiger Hinsicht im Vergleich zum Neuen nur noch von untergeordneter Bedeutung ist. Als solche muss sie die strengeren Planungswerte für neue ortsfeste Anlagen einhalten. Die kommunale Baubehörde ist grundsätzlich dafür zuständig zu überwachen, dass diese Werte auch eingehalten werden. Stellt sich nachträglich heraus, dass dies nicht der Fall ist, hat sie nötigenfalls die erforderlichen Massnahmen festzulegen und zu verfügen (Verwaltungsgericht, B 2011/7).

Erwägungen

E. 1

Der Gemeinderat nimmt von der Expertise "Lärnmachweis bei Seilbahnen – Praxis bei den Pegelkorrekturen nach Lärmschutzverordnung" Kenntnis. Durch die Bewilligung des BAV's werden diese Werte analog zur Anlage der LUFAG akzeptiert.

E. 2

Ausgangspunkt des Beschwerdeverfahrens ist die angefochtene Verfügung des Gemeinderates vom 7. Januar 2010, womit dieser beschlossen hat, dass von der Bahnbetreiberin keine weiteren Lärmschutzmassnahmen mehr verlangt werden können, weil seiner Ansicht nach mit den erzielten Verbesserungen die massgeblichen umweltschutzrechtlichen Vorschriften nunmehr eingehalten werden.

E. 2.1

Zur Bekämpfung unerwünschter Einwirkungen hat der Gesetzgeber ein zweistufiges Konzept vorgesehen. Primär sind Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung bei der Quelle im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Die Emissionsbegrenzungen werden in einem zweiten Schritt verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG).

E. 2.2

Einwirkungen im Sinn des Umweltschutzrechtes sind schädliche oder lästige Einflüsse wie Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen, Strahlen, Verunreinigungen des Gewässers oder des Bodens (Art. 7 Abs. 1 USG). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen durch Lärm legt der Bundesrat Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 USG). Diese sind so festzusetzen, 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 den Schutz vor neuen lärmigen ortsfesten Anlagen bestimmt der Bundesrat Planungswerte für Lärm. Diese Planungswerte liegen unter den Immissionsgrenzwerten (Art. 23 USG). Ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die dadurch allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten. Die Bewilligungsbehörde kann eine Lärmprognose verlangen (Art. 25 Abs. 1 USG).

E. 2.3

Die Lärmschutzverordnung legt je nach Lärmart, Tageszeit und Lärmempfindlichkeit der zu schützenden Gebäude und Gebiete unterschiedliche Immissionsgrenzwerte und Planungswerte fest (Art. 2 Abs. 5 LSV). Die Lärmemissionen einer neuen ortsfesten Anlage müssen so weit begrenzt werden, dass die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten (Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV). Gleiches gilt hinsichtlich der Änderung einer neuen ortsfesten Anlage (Art. 8 Abs. 4 LSV). Wird dagegen eine bestehende ortsfeste Anlage wesentlich geändert, müssen die Lärmemissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 8 Abs. 2 LSV). Als wesentliche Änderungen ortsfester Anlagen gelten Umbauten, Erweiterungen und vom Inhaber der Anlage verursachte Änderungen des Betriebs, wenn zu erwarten ist, dass die Anlage selbst oder die Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugen (Art. 8 Abs. 3 LSV). Bei Seilbahnen erfolgt die Lärmbeurteilung nach Anhang 6 LSV "Belastungsgrenzwerte für Industrie und Gewerbelärm" (Ziff. 1 Abs. 2 des Anhangs 6 zur LSV), differenziert nach Empfindlichkeitsstufen (vgl. hierzu Art. 43 LSV) und der Tageszeit. Weil Gewerbelärm einen erhöhten Tongehalt aufweist, wird je nach Hörbarkeit zusätzlich eine entsprechende Pegelkorrektur vorgenommen (Ziff. 33 des Anhangs 6 zur LSV).

E. 2.4

Art. 8 LSV darf nicht unbesehen auf alle Fälle von Änderungen bestehender ortsfester Anlagen angewendet werden. Werden bestehende Anlagen in konstruktiver oder funktionaler Beziehung so verändert, dass das, was von der bisherigen Anlage weiterbesteht, von geringerer Bedeutung erscheint als der erneuerte Teil, kommt Art. 7 LSV zur Anwendung. Für die Abgrenzung sind vor allem ökologische Kriterien, im Speziellen des Lärmschutzes, und generell die dem Gesetz zugrunde liegende Zielsetzung der Vorsorge massgeblich. Eine bestehende Anlage wird dann zu einer neuen Anlage, wenn ihr Zweck vollständig geändert wird (vgl. Art. 2 Abs. 2 LSV) oder wenn sie baulich oder betrieblich derart weitgehend verändert wird, dass das Bestehende in lärmässiger Hinsicht im Vergleich zum Neuen nur noch von untergeordneter Bedeutung ist (BGE 1C_10/2010 vom 16. September 2010 E. 4 mit Hinweisen).

E. 2.5

Die Gondelbahn Unterterzen-Tannenboden löste zwar eine vorbestandene Luftseilbahn ab. In konstruktiver und funktionaler Hinsicht wurde sie aber derart verändert, dass nicht mehr von einer blossen Änderung einer bestehenden Anlage gesprochen werden kann. Denn mit dem Ersatz der rund 50 Jahre alten Grosskabinen-Pendelbahn durch die Umlauf-Gondelbahn wurde nicht nur das Umsteigen in der Mittelstation hinfällig, die neue Bahn weist auch eine dreimal höhere Förderkapazität auf als die Luftseilbahn aus den

Fünfzigerjahren. Dazu kommt, dass die Gondelbahn den Wald wesentlich tiefer überspannt als dies die Vorgängerbahn mit ihren zwei Grosskabinen getan hat. Aus diesem Grund wurde nebst einer forstrechtlichen Zustimmung für die neuen Masten und Schutzbauten erstmals eine forstrechtliche Bewilligung für die Niederhaltung des Waldes nötig. Die betriebliche Neuausrichtung machte des weitern erhebliche Um- und Ausbauten der Tal-, Mittel- und Bergstationen nötig, wobei insbesondere die letztere auch konzeptionell verändert wurde. War bei der alten Luftseilbahn der gesamte Einfahrtsbereich noch im Innern des Gebäudes platziert, ist die neue Bergstation auf beide Seiten hin offen gestaltet. Statt der zwei Grosskabinen, die früher jeweils mit grossem zeitlichen Abstand in die geschlossene Bergstation eingefahren sind, sind im Vollbetrieb neu 65 Gondeln im Einsatz, die konstant mit einem Abstand von rund zwanzig Sekunden die offen konstruierte Bergstation durchlaufen.

E. 2.6

Auch das Bundesverwaltungsgericht ist in seinem Urteil vom 27. Juli 2010 betreffend den Ersatz der Kabinenbahn Wangs-Maienbergr-Furt der Pizolbahnen AG mit der neuen Achterkabinenbahn zum Schluss gekommen, dass die Gondelbahn in lärmschutzrechtlicher Hinsicht den gleichen Anforderungen wie eine Neuanlage zu genügen habe. Dabei hat das eidgenössische Gericht die Praxis des Bundesamtes für Verkehr BAV bestätigt, wonach bei einer Ersatzanlage mit einer annähernden Verdoppelung der Fahrgeschwindigkeit von 3,5 m/s auf 6,0 m/s und einer Erhöhung der Förderleistung von 720 Personen auf 1'200 Personen pro Stunde von einer neuen Anlage im Sinn des USG auszugehen sei (BVGER A-5324/2009 vom 27. Juli 2010 E. 3.3, in: www.bvger.ch). Vorliegend wurde die ursprüngliche Pendelbahn mit zwei Grosskabinen von einer Umlaufbahn mit 65 Gondeln abgelöst, womit die Beförderungskapazität von 400 Personen sogar auf 1'200 Personen pro Stunde gesteigert werden konnte. Daraus folgt, dass die Vorinstanz die neue Achtergondelbahn Unterterzen-Tannenboden in lärmschutzrechtlicher Hinsicht zu Recht als Neuanlage beurteilt hat. Nachdem die neue Anlage nach dem Abbruch der alten Pendelbahn weder in gleicher Weise noch im ungefähr identischen Umfang wieder aufgebaut worden ist, müssen die Lärmemissionen, welche die Ersatzbahn verursacht, so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und dass die von der Umlauf-Gondelbahn erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten.

E. 3

Die Beschwerdeführerin wendet ein, die Achtergondelbahn sei nicht auf die Planungswerte, sondern auf die weniger strengen Immissionsgrenzwerte ausgelegt. Nachdem sie von der entsprechenden Baubewilligung in guten Treuen Gebrauch gemacht habe, könne nachträglich nicht mehr verlangt werden, auch noch die strengeren Planungswerte zu erfüllen, ohne dass gleichzeitig die zwischenzeitlich längst in Rechtskraft erwachsene Baubewilligung zumindest teilweise widerrufen werde. Gründe für den Widerruf der Baubewilligung habe die Vorinstanz nicht geprüft, und es würden auch keine solchen vorliegen.

E. 3.1

Zuständig für den Vollzug der LSV ist die politische Gemeinde (bis 31. Dezember 2011 bzw. bei rechtshängigen Verfahren [Art. 65 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltgesetzgebung, sGS 672.1, abgekürzt EG-USG]: Art. 65 Art. 1 des

Grossratsbeschlusses über den Lärmschutz, sGS 672.43, abgekürzt GRB LS), es sei denn, eine kantonale Stelle sei nach der eidgenössischen Gesetzgebung über den Arbeitnehmerschutz für die Anlage oder den Betrieb verantwortlich (Art. 2 Abs. 1 lit. g GRB LS). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Ab dem 1. Januar 2012 ergibt sich die (gleiche) Zuständigkeit aus Art. 28 EG-USG bzw. Art. 29 lit. g EG-USG). Folglich war es an der kommunalen Baubehörde festzulegen, welche Grenzwerte die Luftseilbahn einzuhalten habe.

E. 3.2

Im Rechtsmittelverfahren bringt der Gemeinderat vor, er sei immer davon ausgegangen, dass die neue Gondelbahn lediglich die Immissionsgrenzwerte einhalten müsse. Weder der Bewilligung selbst noch den Akten dazu lässt sich aber entnehmen, dass sich die Bewilligungsbehörde mit den Emissionsbegrenzungen und insbesondere damit auseinandergesetzt hat, welche der gesetzlichen lärmschutzrechtlichen Belastungsgrenzwerte die projektierte Anlage einzuhalten habe. So hat bei der Beurteilung des Baugesuchs auch das Vorsorgeprinzip keine Beachtung gefunden, wie das Amt für Umweltschutz und Energie AFU in seinem Amtsbericht vom 3. Juni 2010 feststellen musste. Dazu kommt, dass der Gemeinderat selbst im Einspracheverfahren kein Wort über die massgeblichen Grenzwerte verloren hat, obwohl die Lärmimmissionen bei der Bergstation einziger Streitgegenstand waren. Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdeführerin darauf vertrauen durfte, ihre Anlage müsse statt der massgeblichen Planungswerte bloss die weniger strengen Immissionsgrenzwerte einhalten, liegen somit keine vor. Die Baubewilligung vom 11. März 2004 stellt folglich keine Vertrauensgrundlage dafür dar, dass die Beschwerdeführerin lediglich die weniger strengen Grenzwerte für bloss geänderte ortsfeste Anlagen hätte einhalten müssen. Darüber hinaus macht sie zu Recht nicht geltend, die Baubewilligungsbehörde habe sich ihr gegenüber sonst widersprüchlich verhalten, indem sie einen einmal eingenommenen Standpunkt ohne sachlichen Grund gewechselt habe. Daran ändert auch nichts, dass die Beschwerdegegner anfänglich die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte gerügt und erst im Rekursverfahren ausdrücklich die Einhaltung der Planungswerte verlangt haben. Die Beschwerdeführerin hat mit der Baubewilligung akzeptiert, dass sie die gesetzlichen Lärmgrenzwerte nachweisen muss. Die nachträglichen Messungen haben dabei ergeben, dass die Anlage nicht nur die strengeren Planungswerte, sondern selbst die höheren Immissionsgrenzwerte erheblich überschreitet.

E. 3.3

Aus dem Gesagten folgt, dass der Bewilligung der Gondelbahn die Planungswerte für Neuanlagen zu Grunde liegen und die Beschwerdeführerin sich nicht darauf verlassen durfte, dass sie diese nicht einhalten musste. Dazu kommt, dass sie sich mit der Auflage einverstanden erklärt hatte, nach Inbetriebnahme der Seilbahn den Nachweis für die Einhaltung der gesetzlichen Grenzwerte zu erbringen. Folglich musste sich die Vorinstanz auch nicht mit der Frage auseinandersetzen, ob für die Durchsetzung der Planungswerte zuerst die Baubewilligung bzw. die damit verbundene Auflage widerrufen werden müsste.

E. 3.4

Es steht ausser Frage, dass die Planungswerte der massgeblichen Empfindlichkeitsstufe II trotz der zahlreich getroffenen Lärmschutzmassnahmen noch immer an verschiedenen Orten überschritten werden, und zwar unabhängig davon, welche Pegelkorrektur

angewendet wird. Zur Korrektur ist zu sagen, dass diese nicht abstrakt oder in Analogie zu einer anderen Bergbahn ermittelt werden kann, sondern anhand einer Hörprobe vor Ort festgelegt werden muss. Wie die kantonale Fachstelle Lärmschutz und NIS in ihrem Amtsbericht überzeugend ausgeführt hat, hängt sie insbesondere vom konkreten Frequenzspektrum, von den Pegelspitzen und dem Pegelniveau ab und bezieht sich, da sich mit tieferem Immissionsniveau voraussichtlich auch die Hörbarkeit des Ton- und Impulsgehalts ändert, immer auf den konkreten Immissionsstandort. Folglich kann die Bezifferung der Pegelkorrekturen erst vor Ort vorgenommen werden, wenn die Wirkung der noch zu treffenden Schallschutzmassnahmen an den betroffenen Immissionsorten gemessen werden.

E. 4

Die Beschwerdeführerin wendet schliesslich ein, mit den nachträglich getroffenen Lärmschutzmassnahmen habe sie alle nach dem Stand der Technik zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Lärmreduktion ausgeschöpft und im Übrigen dafür bereits Fr. 600'000.-- ausgegeben.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin untermauert ihre Behauptung, es gäbe keine weiteren Massnahmen mehr, die verlangten Emissionsbegrenzungen zu erreichen, mit einem Hinweis auf ihre Eingabe im Rekursverfahren, was grundsätzlich ungenügend ist. Pauschale Verweise auf vorinstanzliche Eingaben sind insbesondere deshalb unzulässig, weil die Kognition des Verwaltungsgerichts gegenüber der Rekursinstanz regelmässig eingeschränkt ist und es nicht Aufgabe der Rechtsmittelinstanz ist, in vorinstanzlichen Eingaben der Beteiligten nach Gründen zu suchen, weshalb der angefochtene Entscheid falsch sein soll (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 921). Dazu kommt, dass in jener Eingabe des Rekursverfahrens bloss auf eine E-Mail der Seilbahnbauerin vom 5. Juli 2010 verwiesen wird, womit diese die vorgenommenen Lärmschutzmassnahmen zusammenfasst und ausführt, dass aus ihrer Sicht aus seilbahntechnischer Sicht keine Möglichkeiten mehr bestünden, die Anlage selbst lärmschutzmässig weiter zu optimieren. Dem stehen aber die Ausführungen des Fachmanns vom AFU am Rekursaugenschein vom 25. August 2010 entgegen, der vor Ort verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten wie das Auskleiden der Unterschicht mit absorbierendem Material und das Anbringen von Schallschutzdämpfern bei der Ausgangsöffnung beim Notstromaggregat aufzeigen konnte. Zu den ergänzenden baulichen Massnahmen, die von den betroffenen Nachbarn in erster Linie verlangt werden, äussert sich jene E-Mail überhaupt nicht. Bei der Prüfung weiterer Lärmschutzmassnahmen stehen jedoch gerade solche Massnahmen wie zum Beispiel die Verlängerung der Schallschutzwand über die ganze Höhe und die gesamte Länge des Einfahrtsbereichs im Vordergrund.

E. 4.2

Weiter liegen auch keine Zahlen vor, wie es sich lärmässig verhalten würde, wenn betriebliche Massnahmen, wie zum Beispiel die Reduktion der Fahrtenzahl oder der Betriebszeiten, ergriffen würden. Die Erschliessungspflicht der Seilbahn als konzessionierte Anlage allein macht es jedenfalls nicht nötig, dass bis zu 1'200 Personen pro Stunde von Unterterzen auf den Tannenboden transportiert werden und dass Fahrten fürs Nachtskifahren angeboten werden.

E. 4.3

Falls die nötigen Massnahmen zur Einhaltung der gesetzlichen Planungswerte zu einer nachweislich nicht tragbaren Belastung für die Seilbahn führen würden und die Beschwerdeführerin deshalb Erleichterungen im Sinn von Art. 25 Abs. 2 USG und Art. 7 Abs. 2 LSV erhalten wollte, müsste sie darum bei der Bewilligungsbehörde nachsuchen. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu bedenken, dass nicht leichthin anzunehmen ist, die Einhaltung der Planungswerte führe zu schweren technischen Schwierigkeiten. Bei der Errichtung von ortsfesten Anlagen bestehen bedeutend weitergehende technische Gestaltungsmöglichkeiten für den gesetzeskonformen Betrieb einer Anlage als bei dessen Sanierung. Sind keine weiteren Begrenzungen der Emissionen bei der Quelle mehr möglich, können regelmässig ergänzende Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg getroffen werden. Schliesslich lässt sich der Lärm auch fast immer mit geeigneten Nutzungsbeschränkungen reduzieren, so dass keine über die Planungswerte hinausgehenden Belastungswerte mehr auftreten (R. Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich/Bern/Basel 2004, Rz. 78 ff. zu Art. 25 USG). Eine wirtschaftliche Belastung, die sich wie vorliegend hätte vermeiden lassen, wenn die betreffende Anlage rechtzeitig und umsichtig geplant worden wäre, darf ohnehin nicht zu Gunsten von Erleichterungen berücksichtigt werden, worauf bereits schon die Vorinstanz zu Recht hingewiesen hat (Wolf, a.a.O., Rz. 77 zu Art. 25 USG mit Hinweis). So ist es denn auch nicht entscheidend, ob die nötigen Zusatzinvestitionen über realistische Betriebserträge verzinst und amortisiert werden können, sondern vielmehr, ob sich diese im Vergleich zur Bausumme von Fr. 19,5 Mio. als verhältnismässig erweisen, wenn die Anlage von Anfang an auf die vorgeschriebenen Planungswerte ausgerichtet worden wäre.

E. 5

Zusammenfassend steht fest, dass die neue Gondelbahn Unterterzen-Tannenboden die Planungswerte für neue lärmige ortsfeste Anlagen nach USG einzuhalten hat. Nachdem die Beschwerdeführerin nach Inbetriebnahme der Anlage vor gut sechs Jahren den dafür als Bewilligungsaufgabe geforderten Nachweis noch immer nicht erbracht hat, ist es - wie die Vorinstanz zu Recht ausgeführt hat - an der kommunalen Baubehörde, die Auflage durchzusetzen und nötigenfalls die erforderlichen Massnahmen zu ermitteln und zu verfügen. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

E. 6

(...). Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen. 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe. 3./ Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner insgesamt mit insgesamt Fr. 2'000.-- zuzüglich MWSt. V. R. W. Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: Versand dieses Entscheides an: - die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt Dr. H. B.) - die Vorinstanz - die Beschwerdegegner (durch Rechtsanwalt Dr. G. C.) - die Beschwerdebeteiligte am: Rechtsmittelbelehrung: Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.