

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00117 vom 25. Januar 2001

ZH Verwaltungsgericht, 2001-01-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00117

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00117 du 25 janvier 2001

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00117 del 25 gennaio 2001

Regeste

Lufthygienische Sanierung | Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands eines Schlachthofs: - Zum Grenzwert für die Geruchsbelastung der Abluft (E. 3). - Zur Sanierungs- bzw. Wiederherstellungsfrist (E. 4). - Zu den Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung des festgelegten Grenzwerts (E. 5). - Künftige Anpassung des Grenzwerts (E. 6).

Erwägungen

E. 4

Die Beschwerdeführerin wendet sich sodann gegen die von den Vorinstanzen angesetzte Frist für die Realisierung der Emissionsbegrenzung. Sie betrachtet die Fristansetzung als Verkürzung der ordentlichen fünfjährigen Sanierungsfrist gemäss Art. 10 Abs. 1 LRV und macht geltend, dass die Voraussetzungen dafür nach Art. 10 Abs. 2 und 4 LRV nicht gegeben seien. a) Die ordentliche fünfjährige Sanierungsfrist hätte im vorliegenden Fall, wie die Vorinstanz zutreffend festhielt (E. 9c, des Rekursentscheids), mit der Zustellung der erstmaligen Sanierungsverfügung vom 17. Juni 1996 zu laufen begonnen. Soweit nach diesem Zeitpunkt neue geruchserzeugende Anlageteile in Betrieb genommen wurden, gelangen die Fristen des Sanierungsrechts von vornherein nicht zur Anwendung (vgl. nachstehend, E. b). Die Sanierungsfrist würde somit gegen Ende des Monats Juni 2001 ablaufen. In der angefochtenen Verfügung des Beschwerdegegners vom 26. Juli 1999 war der Beschwerdeführerin für die Einhaltung der festgelegten Abluftwerte eine Frist bis 30. November 1999 gesetzt worden. Die Vorinstanz hat diese Frist jedoch dahin gehend erstreckt, dass die Emissionsbegrenzung erst drei Monate nach Eintritt der Rechtskraft ihres Entscheids eingehalten werden muss. Diese Anordnung wurde vom Beschwerdegegner nicht angefochten. Da der Eintritt der Rechtskraft durch das vorliegende Beschwerdeverfahren weiter hinausgeschoben wird, besteht letztlich nur noch eine geringe Differenz zur ordentlichen Sanierungsfrist nach Art. 10 Abs. 1 LRV. Die Vorinstanz hat sodann zu Recht darauf hingewiesen, dass sich die Beschwerdeführerin bereits im Rahmen der Vereinbarung vom 6. März 1997 (bestätigt mit Schreiben der Beschwerdeführerin vom 30. April 1997 und übernommen in die Wiedererwägungsverfügung vom 30. Juli 1997) dazu verpflichtet und imstande erklärt hat, den strittigen Grenzwert einzuhalten. Soweit die Frage der Sanierungsfrist damit nicht bereits rechtskräftig erledigt wurde, erscheint die Berufung der Beschwerdeführerin auf eine längere Sanierungsfrist unter diesen Umständen jedenfalls als rechtsmissbräuchlich. Hinzu kommt, dass der fragliche Grenzwert, wie aus dem von der Beschwerdeführerin eingereichten Entscheid der Vorinstanz vom 20. Oktober 2000 in einem parallelen Verfahren hervorgeht (BRKE I Nr. 00227/2000; act. 14), inzwischen offenbar eingehalten werden konnte (Messungen vom Juni und August 2000).

Die Frage der Sanierungsfrist ist damit für die Beschwerdeführerin nur noch mit Bezug auf die Frage einer allfälligen kurzfristigen Überschreitung des Grenzwertes und der damit verbundenen Konsequenzen von Interesse. Diesbezüglich ist die Anordnung des Beschwerdegegners aber ohnehin konkretisierungsbedürftig (vgl. E. 3d). b) Im Übrigen ist fraglich, wieweit die strittige Anordnung vorsorglicher Emissionsbegrenzungen überhaupt als Sanierung zu werten ist. Die Regeln der Art. 16–18 USG über die Sanierung von Anlagen beziehen sich auf altrechtliche, beim Inkrafttreten des Gesetzes bereits rechtskräftig bewilligte Anlagen. Das Sanierungsrecht ist Übergangsrecht für Tatbestände, die sich vor dem Inkrafttreten der in Frage stehenden Vorschriften verwirklicht haben und auf die daher ein weniger strenger Massstab angewandt wird (vgl. André Schrade in: Kommentar zum USG, 1987, Vorbem. zu Art. 16–18 N. 1 ff., Art. 16 N. 16; Ulrich Zimmerli, Sanierungen nach dem Bundesgesetz über den Umweltschutz: Grundlagen und Grundsätze, URP 1990, S. 243 ff., 246 f.; Wolf, Art. 25 N. 40). Selbst gegenüber altrechtlichen, vor dem Inkrafttreten des Gesetzes erstellten Anlagen kommt die mit der Anwendung des Sanierungsrechts verbundene Privilegierung nur insoweit zur Anwendung, als die nach Gesetz oder Verordnung unzulässigen Emissionen bereits beim Inkrafttreten der betreffenden Vorschriften verursacht wurden; mit Bezug auf später hinzugekommene neue Einwirkungen ist das Sanierungsrecht nicht anwendbar (vgl. zur analogen Rechtslage im Bereich des Lärmschutzes BGr, URP 1999, S. 264 E. 3a; BGE 123 II 325 E. 4c/aa). Bei der Änderung einer altrechtlichen Anlage gelten somit für zusätzlich erstellte Anlageteile oder neue, bisher nicht vorhandene Emissionen die Vorschriften über neue Anlagen. Dieser Rechtslage entspricht Art. 2 Abs. 4 lit. a LRV, wonach Anlagen, die umgebaut, erweitert oder instand gestellt werden, als neue Anlagen behandelt werden, sofern von der Änderung höhere oder andere Emissionen zu erwarten sind. Unzulässige Emissionen, die durch neurechtliche, nach dem Inkrafttreten des USG erstellte Anlagen oder Anlageteile verursacht werden, werden daher nicht nach den Vorschriften des Sanierungsrechts, sondern anhand der Grundsätze über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bei nicht rechtskonform erstellten Anlagen begrenzt (vgl. zum Lärmschutzrecht Wolf, Art. 25 N. 44). Die vorliegend strittige Anlage wird von der Beschwerdeführerin bzw. ihrer Rechtsvorgängerin zwar seit Jahrzehnten am heutigen Standort betrieben. Verschiedene Anlageteile, welche für die Geruchserzeugung von erheblicher Bedeutung sind, wurden jedoch erst nach dem Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 erstellt. Nach der unbestrittenen Darstellung der Vorinstanz nahm die Beschwerdeführerin im Jahr 1992 eine Griebentrocknungsanlage und 1998 Ohrentrocknungsöfen in Betrieb. Beide Anlageteile gehören zu den Hauptverursachern der heutigen Geruchsemissionen (vgl. das Schema der Abluftführung im zusammenfassenden Bericht der ETH Zürich vom 20. Januar 2000, S. 3; act. 9/25.1), und die Abluft dieser Prozesse war massgeblich an der Überschreitung der festgelegten Grenzwerte in den letzten Jahren beteiligt. Mit Bezug auf diese Abluftströme kommen daher nicht die Grundsätze des Sanierungsrechts, sondern jene über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bei neurechtlichen Anlagen zur Anwendung. Wie es sich mit weiteren Anlageteilen verhält, kann offen bleiben, da die Frage hier einzig mit Bezug auf die Sanierungsfrist von Bedeutung ist; diese ist nach dem Gesagten auch bei der Anwendung von Sanierungsrecht nicht zu beanstanden. Stilllegung einzelner Prozesse

E. 5

Für den Fall, dass der festgelegte Grenzwert innert der gesetzten Frist nicht eingehalten werde, sah die angefochtene Verfügung des Beschwerdegegners vom 26. Juli 1999 in Dispositiv Ziff. 5 vor, dass die besonders geruchsbelasteten Prozesse stillzulegen seien.

Sowohl die Parteien wie auch die Vorinstanz gehen davon aus, dass es sich bei dieser Aussage um eine verbindliche Anordnung handelt, die im Fall einer Überschreitung der Grenzwerte lediglich noch zu vollstrecken wäre. a) Rechtsmittel an die Baurekurskommission und das Verwaltungsgericht können gegen "Anordnungen" bzw. "Entscheide" der jeweiligen Vorinstanzen erhoben werden (§§ 329 Abs. 2 und 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975; vgl. §§ 19 ff. und 41 ff. VRG). Es sind dies Verfügungen bzw. Verwaltungsakte, mit denen eine konkrete Rechtsbeziehung in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (Közl/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 11 ff; Közl/Häner, Rz. 498). Um als Verfügung zu gelten, muss ein individueller Verwaltungsakt so weit konkretisiert sein, dass er unmittelbar vollstreckt werden kann (Közl/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 16). Gegen eine vorbehaltene, aber noch nicht angeordnete Massnahme kann kein Rechtsmittel erhoben werden (Közl/Bosshart/Röhl, § 48 N. 21). Diese Voraussetzungen eines ausreichend konkretisierten, vollstreckbaren Verwaltungsakts sind in Dispositiv Ziff. 5 der Verfügung des Beschwerdegegners vom 26. Juli 1999 nicht erfüllt. Die Bestimmung legt nicht fest, welche Prozesse als besonders geruchsbelastet zu gelten haben und im Fall einer Überschreitung des Grenzwertes stillzulegen seien; die Verfügung verlangt vielmehr, dass die Beschwerdeführerin ein aktuelles Lüftungsschema des gesamten Produktionsbetriebs vorlegt (Dispositiv Ziff. 2), gestützt auf welches anschliessend in einer separaten Anordnung festgelegt werden soll, welche Prozesse als besonders geruchsbelastet einzustufen sind (Dispositiv Ziff. 4). Wie aus dem Lüftungsschema im zusammenfassenden Bericht der ETH Zürich vom 20. Januar 2000 (act. 9/25.1, S. 3) ersichtlich ist, stellt sich dabei auch die Frage, welche der untereinander verbundenen Prozesse, die den verschiedenen Abluft-Filtern vorgelagert sind, stillzulegen wären, falls nur bei einem einzelnen Abluftstrom eine Überschreitung des Grenzwerts auftritt. Des weiteren hat die Beschwerdeführerin zu Recht darauf hingewiesen, dass nicht geklärt ist, ob jede noch so geringfügige und kurzfristige Überschreitung des Grenzwertes zur Stilllegung der betreffenden Prozesse führen müsste. Auch diesbezüglich bedürfte die Anordnung des Beschwerdegegners einer Konkretisierung, bevor sie vollstreckt werden könnte. Dispositiv Ziff. 5 der angefochtenen Verfügung enthält somit keine Anordnung im Sinn eines konkreten, selbständig vollstreckbaren Verwaltungsakts. Als blosser Androhung ist die Bestimmung nicht anfechtbar, da das anwendbare Recht an eine Androhung dieser Art keine Rechtsfolgen knüpft. Gegen Dispositiv Ziff. 5 ist somit kein Rechtsmittel zulässig. Soweit die Beschwerdeführerin die Aufhebung dieses Teils des Dispositivs verlangt, ist auf ihre Beschwerde nicht einzutreten. b) Im Hinblick auf die Weiterführung des Sanierungsverfahrens durch den Beschwerdegegner erscheint eine vorläufige Klärung der angesprochenen Rechtsfragen dennoch am Platz. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob die angedrohte Teilstilllegung gestützt auf Art. 16 Abs. 4 USG angeordnet werden kann, was die Beschwerdeführerin bestreitet. aa) Die Festlegung von Grenzwerten für die Geruchsbelastung der Abluftströme dient vorliegend der vorsorglichen Emissionsbegrenzung im Sinn von Art. 11 Abs. 2 USG, nicht der verschärften Begrenzung bei übermässigen Immissionen gemäss Art. 11 Abs. 3 USG (vorn, E. 3f). Ob sich die angedrohte Stilllegung von Anlageteilen unter diesen Umständen auf Art. 16 Abs. 4 USG stützen lässt, erscheint fraglich. Der Wortlaut der Vorschrift enthält dazu keine Aussage; aufgrund ihrer Funktion ist sie jedoch auf die Beseitigung schwerwiegender Immissionen ausgerichtet, wobei in der Lehre sogar eine qualifizierte Übermässigkeit vorausgesetzt wird (vgl. André Schrade in: Kommentar zum USG, 1987, Art. 16 N. 8 f., 48 ff.). Die Frage

braucht indessen nicht weiter geprüft zu werden, denn die vorliegend angedrohte Stilllegung einzelner Produktionsprozesse stellt ohnehin keine vorläufige Massnahme für die Dauer der Sanierung dar, wie sie in den Art. 16 Abs. 4 USG und Art. 8 Abs. 2 bzw. Art. 9 Abs. 3 LRV geregelt wird. Nach der Zielsetzung der angefochtenen Verfügung handelt es sich vielmehr um eine Sanktion für den Fall der Nichteinhaltung der angeordneten vorsorglichen Emissionsbegrenzung. In welcher Weise die gestützt auf USG und LRV angeordneten Massnahmen gegenüber renitenten Anlageninhabern zu vollziehen sind, wird nicht durch das Bundesrecht geregelt. Nach Art. 36 USG obliegt der Vollzug des Umweltrechts den Kantonen; sie erlassen zu diesem Zweck nicht nur die notwendigen Verfügungen, sondern sorgen wo nötig auch für deren zwangsweise Durchsetzung nach den Regeln des Verwaltungsverfahrensrechts (vgl. Ursula Brunner in: Kommentar zum USG, 1998, Art. 36 N. 11b). Davon unabhängig gelangen gegebenenfalls die Straftatbestände des Umweltrechts zur Anwendung (vgl. Art. 61 Abs. 1 lit. a und b USG). Das Zürcher Recht regelt die Vollstreckung in den §§ 29–31 VRG und sieht als Massnahmen insbesondere die Ersatzvornahme auf Kosten des Pflichtigen und den unmittelbaren Zwang gegen den Pflichtigen bzw. seine Sachen vor (§ 30 lit. b und c VRG). Derartige Anordnungen können im Grundsatz sogar ohne besondere gesetzliche Grundlage getroffen werden (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A. Zürich 1998, Rz. 918, 939 f.; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 49 B. III; Kölz/Bosshart/Röhl, § 30 VRG N. 8; Kölz/Häner, Rz. 389). Dabei muss es auch zulässig sein, einen Produktionsprozess stillzulegen, wenn die Durchsetzung einer verfügten Emissionsbegrenzung nicht mit weniger weit gehenden Mitteln erreicht werden kann (vgl. zur Problematik Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1986, Bd. I, Nr. 49 B. V; Rhinow/Krähenmann, Nr. 49 B. V; Häfelin/Müller, Rz. 937 ff.; Kölz/Bosshart/Röhl, § 30 VRG N. 28 ff.). bb) Wenn die verbleibenden Emissionen zu übermässigen Immissionen führen, d.h. eine Beeinträchtigung verursachen, die für die betroffenen Personen in der Umgebung der Anlage schädlich oder lästig ist (dazu vorn, E. 3g), kann die Stilllegung von Produktionsprozessen auch unmittelbar gestützt auf das Bundesrecht verfügt werden. Die in diesem Fall zu treffenden Massnahmen der verschärften Emissionsbegrenzung (Art. 11 Abs. 3 USG) können als ultima ratio zur Schliessung der Anlage führen, sofern sich die übermässigen Immissionen nicht auf andere Weise beseitigen lassen; die abschliessende Aufzählung der zulässigen Massnahmen in Art. 12 Abs. 1 USG steht dem nicht entgegen (vgl. Schrade/Loretan in: Kommentar zum USG, 1998, Art. 11 N. 17a). Die Anordnung von Massnahmen der verschärften Emissionsbegrenzung hängt auch nicht davon ab, dass vorgängig eine Vollstreckung vorsorglicher Begrenzungsmassnahmen nach kantonalem Verfahrensrecht angestrebt wurde. Die Behörde hat die Möglichkeit, verschärfte Emissionsbegrenzungen von Anfang an zugleich mit Massnahmen der vorsorglichen Emissionsbegrenzung anzuordnen, sofern die materiellen Voraussetzungen der verschärften Begrenzung erfüllt sind (vgl. Schrade/Loretan in: Kommentar zum USG, 1998, Art. 11 N. 20 a.E.). Im Übrigen wurde der Beschwerdeführerin in den vergangenen Jahren reichlich Gelegenheit geboten, Massnahmen der vorsorglichen Emissionsbegrenzung durchzuführen; falls es ihr trotz der von ihr wiederholt zugesicherten Bemühungen nicht gelingt, die angeordnete Begrenzung einzuhalten, muss davon ausgegangen werden, dass sie dazu nicht willens oder nicht in der Lage ist. Künftige Anpassungen des Grenzwertes

Mit Dispositiv Ziff. 9 der angefochtenen Verfügung des Beschwerdegegners vom 26. Juli 1999 wurde der Beschwerdeführerin zur Kenntnis gebracht, dass das Amt für Gesundheit und Umwelt zur Herstellung des gesetzlichen Zustands die Emissionsbegrenzungen anpassen und zusätzliche Massnahmen anordnen könne. Im Rekursverfahren hatte die Beschwerdeführerin die Aufhebung dieser Ziffer beantragt; wieweit sie im Beschwerdeverfahren an diesem Antrag festhält, ist nicht deutlich. Dispositiv Ziff. 9 der angefochtenen Verfügung stellt indessen – ebenso wie Dispositiv Ziff. 5 (dazu vorn, E. 5a) – keine konkrete, vollstreckbare Anordnung dar. Wie bereits die Vorinstanz festgestellt hat, gibt die Bestimmung lediglich wieder, was schon von Gesetzes wegen gilt, und auferlegt der Beschwerdeführerin keine Pflichten. Dispositiv Ziff. 9 kann daher nicht mit Rechtsmitteln angefochten werden.

E. 7

Zusammengefasst erweist sich damit die angeordnete Emissionsbegrenzung mittels Grenzwerten für die Geruchsbelastung der Abluftströme als rechtmässig. Eine Stilllegung einzelner Produktionsprozesse kann jedoch nicht als blosser Vollzugsmassnahme auf die angefochtene Verfügung gestützt werden. Die Emissionsbegrenzung bedarf zunächst einer Präzisierung mit Bezug auf die Einhaltung der Grenzwerte in zeitlicher Hinsicht sowie bezüglich der angedrohten Stilllegung einzelner Produktionsprozesse. Für den Fall einer Missachtung derart konkretisierter Massnahmen stehen dem Beschwerdegegner die Vollzugsmittel des Verwaltungsverfahrensrechts zur Verfügung. Resultieren in der Umgebung der Anlage übermässige Immissionen, kann der Beschwerdegegner ferner von Anfang an auch verschärfte Massnahmen anordnen, welche nötigenfalls zu einer Stilllegung von Produktionsprozessen oder der gesamten Anlage führen können.

E. 8

... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. 2. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.