

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00288 vom 11. Februar 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-02-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00288

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00288 du 11 février 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00288 del 11 febbraio 2004

Regeste

Baubewilligung | Bauschuttlagerplatz als "mässig störender Betrieb" in der Gewerbezone? Zonenkonformität; Anforderung an die Prüfung im Rahmen der lärmrechtlichen Bewilligung Der zu beurteilende Bauschuttlagerplatz mit tageweisem Einsatz einer Steinbrechanlage ist eine einheitliche Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG, der gemäss Art. 8 USG gesamthaft beurteilt werden muss. Die Zonenkonformität kann dieser Anlage nicht unter Anwendung und Auslegung der kommunalen Nutzungsvorschrift im Sinne eines weitergehenden Immissionenschutzes abgesprochen werden (E. 2.4). Die für die Bewilligung zuständige Behörde muss begründen, weshalb sie zum Ergebnis kommt, dass eine Ermittlung der Immissionen im Sinn von Art. 36 Abs. 1 LSV unterbleiben kann. Bei der Beurteilung ist nicht nur auf den tageweisen Einsatz der Steinbrechanlage abzustellen, sondern es sind gemäss Art. 8 USG alle Einwirkungen, die vom Betrieb des Bauschuttlagerplatzes ausgehen, einzubeziehen (E. 3.2). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Der Lagerplatz, auf dem die Bauschuttzubereitung vorgenommen wird, befindet sich in rund 110 m mittlerer Entfernung von den Liegenschaften der Beschwerdegegnerin entfernt. Auf diese Entfernung werden Lärmimmissionen, wie sie durch das Zerkleinern von Betonstücken mittels Spitz- und Bohrhämmern verursacht werden, erfahrungsgemäss deutlich wahrgenommen; der Lärm einer nicht allzu dicht befahrenen Staatsstrasse vermag daran nichts zu ändern. Wie die Baurekurskommission zutreffend erkannt hat, sind deshalb die rekurrierenden Nachbarn durch die angefochtenen Verfügungen in besonderer Weise betroffen und sind sie gemäss § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zur Anfechtung legitimiert.

E. 2.1

Der Schutz vor Lärmemissionen aus ortsfesten Anlagen wird durch das eidgenössische Umweltschutzrecht geregelt (Art. 11 ff., insbesondere Art. 25 des Umweltschutzgesetzes vom

E. 2.2

Laut Art. 23 Abs. 1 BZO sind in den Gewerbebezonen der Gemeinde Hirzel höchstens mässig störende industrielle und gewerbliche Bauten gestattet sowie Handels- und Dienstleistungsbetriebe. Gemäss zugehörigem Zonenplan sind alle Gewerbebezonen der Empfindlichkeitsstufe III zugewiesen.

E. 2.3

Die Baurekurskommission hat die Aufbereitung von Bauschutt als industrielle oder gewerbliche Tätigkeit gewürdigt und diese Nutzung deshalb als insoweit zonenkonform gewürdigt. Sodann hat sie der Zulassung von nur mässig störenden Betrieben in Art. 23 BZO eine selbständige Bedeutung in dem Sinn beigemessen, dass eine Baute oder Anlage nicht nur hinsichtlich der von ihr ausgehenden Immissionen, sondern auch von ihrer raumplanerischen Zweckbestimmung her in die betreffende Zone passen müsse. Damit könnten Aspekte von Einwirkungen gewürdigt werden, die umweltschutzrechtlich nicht zu beanstanden seien, aber wegen ihrer speziellen Charakteristik oder Erscheinungsform als mehr oder weniger störend bzw. unangenehm empfunden würden. Eine solche besondere Charakteristik eigne den Immissionen aus dem Betrieb der Steinbrechanlage einschliesslich des vorgängigen Zerkleinerns grösserer Brocken mittels Spitz- und Bohrhämmern, welche nicht nur zufolge ihrer (umweltrechtlich zu beurteilenden) Intensität, sondern wegen des Knirschens, Mahlens und Kreischens während des Betriebs der Brechanlage und des stark impulshaltigen Klopfens der Spitz- und Bohrhämmer als ausgesprochen unangenehm empfunden würden. Zusätzlich seien die Geräuschentwicklung der Bagger und anderer Maschinen zu beachten, mit denen der Bauschutt umgeschlagen werde, sowie die bedeutende Staubentwicklung. Jedenfalls im Freien sei der Betrieb einer solchen Anlage als ausgesprochen bedeutender Störfaktor zu qualifizieren und er gehöre deshalb in eine Industrie- oder Gewerbezone, die stark störende Betriebe zulasse.

E. 2.4

Ob Art. 23 Abs. 1 BZO, wonach in der Gewerbezone höchstens mässig störende industrielle und gewerbliche Bauten gestattet sind, eine raumplanerisch motivierte Bedeutung hat, die darüber hinaus geht, dieser Zone die Empfindlichkeitsstufe III zuzuordnen, kann dahingestellt bleiben; der Bau- und Zonenordnung selber lassen sich keine Hinweise darauf entnehmen. Jedenfalls aber lässt das eidgenössische Umweltschutzrecht keinen Raum für den Inhalt, den die Baurekurskommission Art. 23 Abs. 1 BZO beimessen will, nämlich dass damit Lärmimmissionen einer Baute oder Anlage erfasst werden sollten, die nach dem Umweltschutzrecht des Bundes nicht zu beanstanden seien. Der Bauschuttverarbeitungsplatz stellt eine einheitliche Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG dar, deren Einwirkungen gemäss Art. 8 USG gesamthaft beurteilt werden müssen (BGE 120 Ib 436 E. 2a/bb S. 442). Dabei sind alle Emissionen zu berücksichtigen, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden (BGE 123 II 325 E. 4a/bb S. 328). Der besonderen Charakteristik bestimmter Lärmquellen wie dem Knirschen, Mahlen und Kreischen der Brechanlage oder dem Klopfen der Spitz- und Bohrhämmer wird bei der Ermittlung des Beurteilungspegels durch Pegelkorrekturen Rechnung getragen (vgl. Anhang 6 zur LSV). Diese vollständige Erfassung des von der Anlage ausgehenden Lärms durch das Bundesrecht lässt keinen Raum für die Anwendung eines weitergehenden Immissionsschutzes durch das kommunale Planungsrecht. Ob die Anlage im Freien betrieben werden kann oder in ein Gebäude verlegt werden muss, ist ebenfalls nicht eine Frage der Zonenkonformität, sondern hängt in erster Linie von der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte bzw. im Rahmen der Vorsorge von den technischen und betrieblichen Möglichkeiten sowie der wirtschaftlichen Tragbarkeit ab. Auch die von der Anlage verursachte Staubentwicklung ist zusammen mit den übrigen Emissionen aufgrund des Bundesrechts zu beurteilen. Die Beschwerde erweist sich damit insofern als begründet, als die Baurekurskommission der umstrittenen Umnutzung die Zonenkonformität gemäss Art. 23 Abs. 1 BZO zu unrecht abgesprochen hat. 3. Im Rekursverfahren hat die heutige Beschwerdegegnerin neben der fehlenden Zonenkonformität geltend gemacht, die Erteilung

der lärmrechtlichen Bewilligung durch die Volkswirtschaftsdirektion sei ohne materielle Prüfung erfolgt und auch der Gemeinderat habe die angefochtene Baubewilligung ohne seriöse Prüfung insbesondere der lärmrechtlichen Anliegen der Anwohner erteilt. Sie rügten sodann die ungenügende Einordnung des Platzes, auf welchem bis zur Verarbeitung jeweils ein 5 bis 6 m hoher Bauabfall-Haufen von rund 600 m³ anwachse. In der Baubewilligung werde anders als in der lärmschutzrechtlichen Bewilligung nur die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte statt der für eine Neuanlage geltenden Planungswerte verlangt. Es sei in keiner Weise sichergestellt, dass die verarbeitete Schuttmenge 1'000 Tonnen nicht überschreite, weshalb die Anlage einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen werden müsse. Jedenfalls aber hätte eine Lärmprognose erstellt werden müssen. Es werde auf dem Lagerplatz nicht bloss an drei Tagen im Jahr die Brechmaschine betrieben, sondern es seien zwei Bagger im Einsatz, welche mit dem Umschichten der Abfallhaufen beschäftigt seien, und es werde ein Abbauhammer zum Zerkleinern grosser Gesteinsbrocken eingesetzt. Die vom Betrieb dieser Geräte ausgehenden Emission hätten zusammen mit den notwendigen Zulieferungen und Abtransporten gesamthaft beurteilt werden müssen, was in der Baubewilligung und in der lärmschutzrechtlichen Bewilligung, die bloss den Gesetzeswortlaut wiedergebe, nicht einmal ansatzweise geschehen sei.

3.1 Gemäss § 7 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) untersuchen die Verwaltungsbehörden den Sachverhalt von Amtes wegen. Soweit er für die zu entscheidende Frage erheblich ist, muss die Behörde den Sachverhalt umfassend klären (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 7 N. 7). Ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten; die Bewilligungsbehörde kann eine Lärmprognose verlangen (Art. 25 Abs. 1 USG). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Die Lärmemissionen einer neuen ortsfesten Anlage müssen nach den Anordnungen der Vollzugsbehörde so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und dass die von der Anlage allein erzeugten Lärmemissionen die Planungswerte nicht überschreiten (Art. 7 Abs. 1 LSV). Die zuständige Behörde hat die Pflicht zur Ermittlung der Immissionen, die eine ortsfeste Anlage in ihrer Umgebung verursacht, sobald Grund zur Annahme besteht, dass die massgeblichen Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist (Art. 36 Abs. 1 LSV; Robert Wolf in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2000, Art. 25 N. 95).

3.2 Den sich aus dem kantonalen und dem Bundesrecht ergebenden Untersuchungspflichten sind weder die kommunale noch die kantonale Behörde nachgekommen. Bereits die Baueingabe für einen "Bauschuttlagerplatz für Aufbereitungsanlage" wirft Fragen auf, die näherer Abklärung bedurft hätten. Zwar wurde im Rahmen der Vorprüfung von der zuständigen kantonalen Stelle zusätzliche Unterlagen eingefordert, welche der Gesuchsteller am 1. Oktober 2001 zu den Akten reichte. Ein klares Bild über die zu bewilligende Nutzung lässt sich jedoch auch aus diesen ergänzten Unterlagen nicht gewinnen. So ist bereits die Bezeichnung "Bauschuttlagerplatz für Aufbereitungsanlage" missverständlich; gemeint ist offenbar die Nutzung der bisher als Autoverkaufsplatz und Material-Lagerplatz dienenden Fläche als Platz zur Lagerung und Aufbereitung von Bauschutt, letzteres unter anderem durch den Einsatz einer mobilen Kompakt-Steinbrecheranlage an 2 bis 3 Arbeitstagen pro Jahr. Unklar ist insbesondere, ob

sich die Angabe, wonach weniger als 1'000 Tonnen pro Jahr verarbeitet würden, allein auf das durch die Brechanlage zu verarbeitende Material bezieht, oder auf den gesamten angelieferten Bauschutt, der gemäss dem nachgereichten "Entsorgungskonzept" auch Alteisen, Kunststoff, Holz etc. umfasst, welche aussortiert und zu einer Schrottsammelstelle bzw. in eine Kehrichtverbrennungsanlage abgeführt werden. Diese Unklarheit hätte nur schon deshalb vorweg beseitigt werden müssen, weil gemäss Ziffer 40.7 des Anhangs zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV) Anlagen zum Sortieren, Behandeln, Verwerten oder Verbrennen von Abfällen mit einer Behandlungskapazität von mehr als 1'000 Tonnen pro Jahr UVP-pflichtig sind. Die Frage, ob eine UVP erforderlich ist, hängt somit nicht allein von der Kapazität der Brechanlage ab, sondern von der Gesamtmenge des Bauschutts und allfälliger anderer Abfälle, die auf dem zu bewilligenden Platz angeliefert, sortiert, umgeschlagen und verarbeitet wird. Die Bewilligung müsste deshalb klar festhalten, dass diese Gesamtmenge von 1'000 Tonnen nicht überschritten werden darf. Ob der bisherige Umschlag-, Sortier- und Verarbeitungsprozess diese Grenze beachtet hat, was von der Beschwerdegegnerin bestritten wird, lässt sich aufgrund der Akten nicht beurteilen. Da die Anlage bereits in Betrieb steht, hätten allenfalls auch die entsprechenden Geschäftsunterlagen eingefordert werden können. Die Baubewilligung äussert sich auch nicht darüber, wie die Einhaltung der mengenmässigen Begrenzung kontrolliert und durchgesetzt werden soll; die Meldepflicht gemäss Ziffer 1.2 der Baubewilligung bezieht sich ausschliesslich auf den Betrieb der Brechanlage, was nach dem Gesagten ungenügend ist. Auch die Abklärungen betreffend Lärmschutz der eigens dazu berufenen kantonalen Amtsstelle sind völlig ungenügend. Deren Verfügung vom 14. September 2001 beschränkt sich neben der Wiedergabe der ihre Zuständigkeit begründenden Bestimmungen auf die Erteilung der Bewilligung mit dem Hinweis, dass nach Art. 7 Abs. 1 LSV die Lärmemissionen der projektierten neuen ortsfesten Anlagen soweit zu begrenzen seien, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und dass die Immissionen die Planungswerte nicht überschreiten. Eine solche blosser Wiederholung der anwendbaren Bestimmungen genügt dem verfassungsrechtlichen Begründungsgebot in keiner Weise, und für sich alleine betrachtet wäre die Verfügung des Amts für Wirtschaft und Arbeit der Volkswirtschaftsdirektion vom 14. September 2001 schon aus diesem Grund aufzuheben. Inwieweit diese Verfügung durch die Rekursvernehmlassung vom 13. März 2002 hätte geheilt werden können (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 10 N. 45), kann dahingestellt bleiben, da auch die dortige Begründung nicht ausreicht. Selbst wenn – wie in der Rekursvernehmlassung ausgeführt wird – nur die Brechanlage für sich allein zu beurteilen wäre und es deshalb wahrscheinlich wäre, dass wegen des Betriebs an nur drei Tagen pro Jahr die Belastungsgrenzwerte insofern eingehalten würden, müsste die Plausibilität einer solchen Folgerung unter Hinweis auf die geltenden Grenzwerte, die für die Ermittlung der Belastung massgeblichen Orte (Art. 39 LSV) und einer überschlagsmässigen Ermittlung des Beurteilungspegels nach Anhang 6 LSV dargelegt werden. Wenn Art. 36 Abs. 1 LSV die Vollzugsbehörde die Ermittlung der Lärmimmissionen nur verlangt, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass die massgeblichen Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist, verlangt die Begründungspflicht mindestens einen nachvollziehbaren Hinweis darauf, weshalb kein Grund für eine solche Annahme bestimmt; das muss besonders gelten, wenn es wie hier um die nachträgliche Bewilligung einer Anlage geht, deren bisheriger Betrieb bereits zu Lärmklagen geführt hat. Sodann sind gemäss Art. 8 USG die Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem

Zusammenwirken zu beurteilen. Zu den Emissionen eines Lagerplatzes für Bauschutt mit Aufbereitungsanlage gehören alle mit der Anlieferung, dem Abladen, dem Sortieren, dem Zurichten für die Brechanlage, dem Brechen selber, dem Aufladen und dem Wegführen verbundenen Auswirkungen. Solche Tätigkeiten sind mit dem Betrieb des Bauschuttlagerplatzes und der Brechanlage offenkundig verbunden, doch lässt sich den Akten nichts entnehmen, was die insgesamt verarbeiteten Mengen, den zeitlichen Umfang dieser Tätigkeiten und die damit verbundenen Emissionen betrifft. Der Sachverhalt ist auch insofern unzureichend geklärt, und beide Bewilligungen sind auch aus diesem Grund aufzuheben. Die Bewilligungsbehörden werden diese Untersuchungen nachholen müssen; ob gestützt auf Art. 25 Abs. 1 USG eine Lärmprognose zu verlangen ist, werden sie im Rahmen dieser Sachverhaltsermittlung zu entscheiden haben. 4. Nach alledem hat die Baurekurskommission die beiden angefochtenen Bewilligungen im Ergebnis zu Recht, jedoch mit unrichtiger Begründung aufgehoben. Zudem geht die Aufhebung der Bewilligungen insofern zu weit, als die ungenügende Untersuchung des Sachverhalts durch die Bewilligungsbehörden nicht zur endgültigen Verweigerung der Bewilligungen, sondern zur Rückweisung an die Bewilligungsbehörden zu weiterer Untersuchung hätte führen müssen. Insofern ist die Beschwerde teilweise gut zu heissen und sind die Akten zu weiterer Untersuchung an den Gemeinderat Hirzel bzw. an die Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Wirtschaft und Arbeit, zurückzuweisen. Bei diesem Ausgang rechtfertigt es sich, die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens gestützt auf § 13 Abs. 2 VRG zur Hälfte dem Beschwerdeführer und zu je einem Viertel der Gemeinde Hirzel und der Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Wirtschaft und Arbeit, aufzuerlegen, die durch die Verletzung ihrer Untersuchungspflicht die Rechtsmittelverfahren derart wesentlich mitverursacht haben, dass eine Kostenaufgabe an die anfechtenden Nachbarn als unbillig erschiene. Ausgangsgemäss besteht schliesslich kein Anspruch auf Parteientschädigung (§ 17 Abs. 2 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 32). Demgemäss entscheidet die 1. Kammer : 1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Demgemäss werden der Rekursentscheid sowie die Bewilligungen des Gemeinderats Hirzel vom 7. Januar 2002 und der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Wirtschaft und Arbeit, vom 14. September 2001 aufgehoben, und die Akten werden zu weiterer Untersuchung an diese beiden Behörden zurückgewiesen. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 3'500.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 120.-- Zustellungskosten, Fr. 3'620.-- Total der Kosten. 3. Die Kosten des Rekursverfahrens im Betrag von Fr. 3'498.- sowie diejenigen des Beschwerdeverfahrens werden zur Hälfte dem Beschwerdeführer und zu je einem Viertel der Gemeinde Hirzel und der Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Wirtschaft und Arbeit, auferlegt. 4. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen. 5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht erhoben werden. 6. ...

E. 7

Oktober 1983 [USG]; Art. 7 ff. LSV). Auch Lärmemissionen, die durch den bestimmungsgemässen Betrieb einer Anlage ausserhalb derselben verursacht werden, sind nach den Bestimmungen des eidgenössischen Umweltrechts zu beurteilen, wenn sie unmittelbar dem Betrieb zuzurechnen sind. Das bedeutet aber nicht zwingend, dass Emissionen ausschliesslich nach Umweltrecht des Bundes begrenzt werden dürfen. Nach Art. 65 Abs. 2 USG dürfen die Kantone keine neuen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte festlegen. Derartige quantitative Immissionsbeschränkungen der Kantone sind

damit nicht mehr zulässig. Doch wird dadurch selbständiges kantonales Recht, welches den Schutz vor Immissionen bezweckt oder bewirkt, nicht generell unzulässig; insbesondere können kantonale raumplanerische Massnahmen zur Begrenzung der Umweltbelastung eingesetzt werden. Städtebauliche Nutzungsvorschriften behalten ihren selbständigen Gehalt, soweit sie die Frage regeln, ob eine Baute oder Anlage am vorgesehenen Ort erstellt und ihrer Zweckbestimmung übergeben werden darf, und zwar auch dann, wenn die für den Charakter eines Quartiers wesentlichen Nutzungsvorschriften mittelbar dem Schutz der Nachbarn vor Übelständen verschiedenster Art dienen. So können etwa störende Bauten und Betriebe, die mit dem Charakter einer Wohnzone unvereinbar sind, durch kommunales oder kantonales Recht untersagt werden, auch wenn die Lärmemissionen, zu denen sie führen, bundesrechtliche Schranken nicht überschreiten (BGE 118 Ia 112 E. 1b S. 115; 118 Ib 590 E. 3a S. 595). Entscheidend für die selbständige Bedeutung des kantonalen oder kommunalen Rechts ist, ob die entsprechenden Bestimmungen raumplanerische Ziele verfolgen, wie beispielsweise die Erhaltung der Eignung eines bestimmten Gebiets zu Wohnzwecken, und nicht bloss den Sinn haben, den verschiedenen Zonen die jeweiligen Empfindlichkeitsstufen zuzuordnen (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. A., Zürich 1999, Rz. 551). Solche raumplanerischen Ziele stehen etwa dort im Vordergrund, wo durch die Nutzungsplanung Betriebe mit grossem Verkehrsaufkommen nicht in erster Linie wegen der damit verbundenen Lärm- oder Luftbelastung, sondern aus Gründen der Verkehrssicherheit oder wegen Parkplatzproblemen aus bestimmten Zonen ferngehalten werden.

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