

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00645 vom 15. Juli 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-07-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00645

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00645 du 15 juillet 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00645 del 15 luglio 2021

Regeste

Sanierungsaufforderung | Staubbiederschlag im Rahmen der Sanierung und Erweiterung einer Baustoffrecycling-Anlage. Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden (E. 1.2). Die Messung des Staubbiederschlags ist nicht zu beanstanden; der Immissionsgrenzwert erweist sich als überschritten (E. 2.6 f.). Es ist gerechtfertigt, bei der betroffenen Anlage verstärkte Massnahmen bzw. eine Einhausung in Betracht zu ziehen, und verhältnismässig, von der Beschwerdeführerin entsprechende Vorschläge zu verlangen (E. 3). In Konkretisierung des Verursacherprinzips können Gebühren für Kosten erhoben werden, die beim Vollzug des Umweltschutzgesetzes entstehen (E. 4.1). Die erhobenen Gebühren überschreiten den massgeblichen Gebührenrahmen nicht und verstossen nicht gegen das Äquivalenzprinzip (E. 4.6 f.). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

C AG, vertreten durch RA D, 2. Stadtrat Illnau-Effretikon, Mitbeteiligte, betreffend Sanierungsaufforderung, hat sich ergeben: I. Die A AG betreibt auf Kat.-Nrn. 01 und 02 in Illnau-Effretikon eine Baustoffrecycling-Anlage. Die Baudirektion des Kantons Zürich bewilligte am 14. Dezember 2005 die Sanierung der Anlage. Am 3. Juli 2008 bewilligte sie deren Erweiterung. Die C AG ist Eigentümerin des Nachbargrundstücks Kat.-Nr. 03 in Illnau-Effretikon. Sie beklagt sich über störende Lärm- und Staubimmissionen. Das kantonale Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) forderte die A AG mit Verfügung vom 24. Juni 2019 auf, ein ausführungsfähiges, dem Stand der Technik (Einhausung oder gleichwertige Massnahme) entsprechendes Sanierungsprojekt in lufthygienischer Sicht betreffend die Bauschuttzubereitungsanlage am Standort innert vier Monaten ab Rechtskraft der Verfügung einzureichen. Das Sanierungsprojekt sei mit der lärmschutzrechtlichen Sanierung zu koordinieren (Dispositiv-Ziffer I). Gleichzeitig ordnete das AWEL gegenüber der A AG eine vorsorgliche Massnahme zur Luftreinhaltung an (Beschränkung der Baustoffzubereitung in der Anlage auf 66'000 Jahrestonnen und Betrieb der Brecheranlage an höchstens 24 Arbeitstagen pro Jahr; Protokollführungspflicht über den Einsatz der Brecheranlage; Dispositiv-Ziffer II). Die vorsorgliche Massnahme wurde mit der Androhung einer Ungehorsamsstrafe gemäss Art. 292 StGB verbunden (Dispositiv-Ziffer III). Einem allfälligen Rekurs gegen die vorsorgliche Massnahme entzog das AWEL die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziffer V). Das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) stellte ebenfalls am 24. Juni 2019 förmlich fest, dass der Betrieb der A AG am fraglichen Standort die Immissionsgrenzwerte der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) nicht einhalte (Dispositiv-Ziffer I lit. a). Es seien lärmreduzierende Massnahmen notwendig; Massnahmen bezüglich der

Lärmquellen (Einhausung oder gleichwertige Massnahme) seien umzusetzen (Dispositiv-Ziffer I lit. b). Es wurde eine Frist von 120 Tagen ab Rechtskraft der Verfügung angesetzt, um einen Plan mit den für die Einhaltung der Grenzwerte erforderlichen baulichen Massnahmen (Sanierungsprojekt) einschliesslich eines Zeitplans für deren Umsetzung einzureichen (Dispositiv-Ziffer I lit. b/bb). II. Die A AG erhob am 25. Juli 2019 Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich. Sie beantragte im Wesentlichen die Aufhebung der angefochtenen Verfügungen von AWEL und AWA. In prozessualer Hinsicht ersuchte sie darum, es sei von vorsorglichen Massnahmen abzusehen. Weiter sei auf eine Sanktionsdrohung im Widerhandlungsfall zu verzichten. Ebenso sei die aufschiebende Wirkung des Rekurses gegen die AWEL-Verfügung wiederherzustellen. Mit Präsidialverfügung vom 19. August 2019 hiess das Baurekursgericht das Gesuch der Rekurrentin um Aufhebung der vorsorglichen Massnahme teilweise gut. Es engte die vorsorgliche Massnahme auf die Mengenbeschränkung von 66'000 Jahrestonnen und die Protokollführungspflicht ein, hob hingegen die zeitliche Einschränkung für den Betrieb der Brecheranlage auf. Das Gesuch der Rekurrentin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in Bezug auf die vorsorgliche Massnahme wurde abgewiesen. Die C AG reichte gegen diese Präsidialverfügung am 2. September 2019 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ein und beantragte die Bestätigung der vorsorglichen Massnahme des AWEL. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 22. April 2020 ab, soweit es darauf eintrat (VB.2019.00565). Dieses Urteil wurde an das Bundesgericht weitergezogen (Verfahren 1C_251/2020). Das Baurekursgericht hiess den Rekurs der A AG vom 25. Juli 2019 mit Entscheid vom 22. Juli 2020 teilweise gut. Es änderte die angefochtenen Verfügungen wie folgt: - Dispositiv-Ziffer I lit. b/bb der AWA-Verfügung: "[...] innert 120 Tagen ab Rechtskraft dieser Verfügung einen Plan mit den für die Einhaltung der Grenzwerte erforderlichen Massnahmen (Sanierungsvorschlag) einschliesslich eines Zeitplans für deren Umsetzung." - Dispositiv-Ziffer I der AWEL-Verfügung: "Die A AG wird aufgefordert, dem AWEL einen dem Stand der Technik (Einhausung oder gleichwertige Massnahme) entsprechenden Sanierungsvorschlag in lufthygienischer Hinsicht betreffend die Bauschuttzubereitungsanlage [...] innert vier Monaten ab Rechtskraft dieser Verfügung einzureichen. Der Sanierungsvorschlag ist mit der lärmschutzrechtlichen Sanierung zu koordinieren." - Dispositiv Ziffer III der AWEL-Verfügung: Dispositiv-Ziffer III der Verfügung der Baudirektion (AWEL) vom 24. Juni 2019 wird aufgehoben. Im Übrigen wies das Baurekursgericht den Rekurs ab. III. Gegen den Rekursentscheid erhob die A AG mit Eingabe vom 14. September 2020 Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie beantragte, es seien der angefochtene Rekursentscheid und die AWEL-Verfügung – mit Ausnahme des noch relevanten Inhalts der vorsorglichen Massnahme – aufzuheben. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Subeventualiter sei vom Zusatz in der Klammer zum Stand der Technik in der AWEL-Verfügung abzusehen. Subsubeventualiter seien die erstinstanzlichen Gebühren des AWEL auf höchstens Fr. 6'000.- und des AWA auf höchstens Fr. 4'000.- festzusetzen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Das AWA ersuchte am 2. Oktober 2020 um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Baurekursgericht beantragte am 5. Oktober 2020 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion schloss am 14. Oktober 2020 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. Die C AG und der Stadtrat Illnau-Effretikon liessen sich innert angesetzter Frist nicht vernehmen. In der Replik vom 30. November 2020 hielt die Beschwerdeführerin an ihren

Anträgen fest. Die Baudirektion reichte dazu am 11. Dezember 2020 Gegenbemerkungen ein. Die Beschwerdeführerin hielt in der Triplik vom 13. Januar 2021 wiederum an ihren Anträgen fest. Mit Eingabe vom 22. Januar 2021 erklärte das AWA Verzicht auf Gegenbemerkungen. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

E. 1.2

Die Vorinstanz hat die Aufforderung an die Beschwerdeführerin zur Einreichung von Vorschlägen für die Reduktion der Staub- und Lärmbelastung aus der betroffenen Anlage im Wesentlichen bestätigt. Die Beschwerde wendet sich teilweise gegen die entsprechende Verpflichtung. Dabei wird die bereits vorsorglich angeordnete Beschränkung der Höchstmenge der Bauschuttzubereitung auf 66'000 Jahrestonnen ausdrücklich nicht angefochten. Damit erweist sich der angefochtene Entscheid als Zwischenentscheid gemäss § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG. Die Anfechtbarkeit von Teil-, Vor- und Zwischenentscheiden richtet sich gemäss § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG sinngemäss nach den Art. 91–93 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG). Soweit selbständig eröffnete Zwischenentscheide nicht die Zuständigkeit oder den Ausstand betreffen, sind sie gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG nur dann direkt anfechtbar, wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Wenn die vorliegende Beschwerde durchdringen würde, so wäre das Verfahren abgeschlossen und der Beschwerdeführerin bliebe der gesamte Aufwand für die Ausarbeitung der von ihr verlangten Vorschläge und die daran anschliessenden Schritte und Massnahmen erspart. Demzufolge sind die Voraussetzungen nach Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG im vorliegenden Fall erfüllt (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.2.4).

E. 1.3

Die übrigen Eintretensvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

x d) in Bezug zu einer Verarbeitungsmenge von rund 62'550 Jahrestonnen, hochgerechnet aus den Messergebnissen, und nicht zu jener von knapp 96'000 Jahrestonnen über das ganze Kalenderjahr 2017 zu setzen. Damit ist gleichzeitig gesagt, dass bei einer Beschränkung der Verarbeitungsmenge auf 66'000 Jahrestonnen, wozu sich die Beschwerdeführerin seit den vorsorglichen Massnahmen bereit erklärt hat, ebenfalls von einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts für Staubbiederschlag auszugehen ist. Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, dass im Rahmen einer summarischen Beurteilung im Urteil VB.2019.00565 vom 22. April 2020 gesicherte Anhaltspunkte für eine (massive) Überschreitung des fraglichen Grenzwerts bei einer Verarbeitungsmenge von 66'000 Jahrestonnen verneint worden sind (a. a. O., E.3.5).

E. 2.1

Bei der Anlage der Beschwerdeführerin geht es um eine stationäre Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG) und

Art. 2 Abs. 1 lit. a der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV). Sie erzeugt – insbesondere durch Staub – Luftverunreinigungen im Sinn von Art. 7 Abs. 3 USG. Dabei handelt es sich um Einwirkungen im Sinn von Art. 7 Abs. 1 USG. Luftverunreinigungen sind grundsätzlich durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1 USG). Stationäre Anlagen müssen so ausgerüstet und betrieben werden, dass sie die in den Anhängen 1–4 zur LRV festgelegten Emissionsbegrenzungen einhalten (Art. 3 in Verbindung mit Art. 7 LRV). Mangels spezifischer Emissionswerte sind die Emissionen vorsorglich so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 4 Abs. 1 LRV). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Dabei differenziert die LRV wie folgt: Verursacht eine Anlage allein übermässige Immissionen, obwohl die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen eingehalten sind, so müssen ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen gegenüber deren Betreiber angeordnet werden (Art. 5 LRV). Ist dagegen zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Anlagen bzw. Quellen gemeinsam verursacht werden, so erstellt die zuständige Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung dieser Einwirkungen innert angesetzter Frist beitragen (Art. 44a USG und Art. 31 ff. LRV; vgl. BGr, 7. Februar 2017, 1C_367/2016, E. 8; VGr, 8. August 2012, VB.2011.00800, E. 5.1). Im Streit liegt zur Hauptsache, ob die Anlage der Beschwerdeführerin den Immissionsgrenzwert für Staubbiederschlag einhält. Dieser beträgt 200 mg/(m

E. 2.2

Das AWEL hat den Staubbiederschlag bei der betroffenen Anlage mit Messungen nach der Bergerhoff-Methode im Zeitraum vom 24. August 2017 bis zum 9. Januar 2018 ermittelt. Die Messungen erfolgten mit vier je einen guten Monat dauernden Messreihen. Dabei wurden die Staubbimmissionen an fünf Messpunkten im Nahbereich der Anlage erfasst; ein entfernter sechster Messpunkt diente zur Ermittlung des regionalen Hintergrunds beim Staubbiederschlag. Das AWEL stellte fest, es sei bei fünf Monatsmessungen zur Überschreitung des Jahresmittelgrenzwerts für Staubbiederschlag gekommen, und zwar beim Messpunkt 2 während den Messreihen 1, 2 und 3 und beim Messpunkt 3 während den Messreihen 1 und 2. Mit Abstand am höchsten seien die Messwerte während der Messreihe 1 beim Messpunkt 2 gewesen. Bei einer Mittelung aller Messwerte ergebe sich eine deutliche Überschreitung des Grenzwerts. Die Beschwerdeführerin bestritt jedoch die Verwertbarkeit der Messresultate der Messreihe 1 beim Messpunkt 2. Diesen Einwänden gab die Vorinstanz statt und stellte einen Mittelwert von 254 mg/(m

E. 2.3

Die Beschwerdeführerin stellt das Vorliegen einer Grenzwertüberschreitung in Abrede. Sie erhebt den Vorwurf einer mangelhaften Sachverhaltsabklärung und Entscheidungsbegründung im Hinblick auf die Feststellung der Staubbimmissionen. Dadurch sei der Untersuchungsgrundsatz verletzt worden. Weiter rügt sie eine Verletzung der Rechtsweggarantie. Ausserdem beantragt sie die Einholung einer gerichtlichen Expertise in diesem Zusammenhang.

E. 2.4

Der Untersuchungsgrundsatz gemäss § 7 Abs. 1 VRG verpflichtet die Verwaltungsbehörden von Amtes wegen dazu, für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen (Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 10). Aus dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich für die Behörden zudem die Verpflichtung, die Vorbringen der Parteien auch tatsächlich zu hören, zu prüfen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sowie die von ihnen angebotenen Beweismittel über erhebliche Tatsachen abzunehmen, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen. Umgekehrt liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil sie auf Grund der bereits abgenommenen Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und in zulässiger vorweggenommener (antizipierter) Beweiswürdigung annehmen kann, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (vgl. BGE 141 I 60 E. 3.3 mit Hinweisen; Plüss, a. a. O., § 7 N. 18). Nicht ersichtlich ist, inwiefern die von der Beschwerdeführerin angerufene Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) ihr im vorliegenden Zusammenhang darüber hinausgehende Ansprüche vermitteln könnte.

E. 2.5

Wie die Vorinstanz dargelegt hat, unterscheiden die massgeblichen LRV-Vorschriften zwischen Emissions- und Immissionsgrenzwerten. Der vorliegend relevante Grenzwert gemäss Anhang 7 betrifft den Wert "Staubniederschlag insgesamt". Die Regelung in der LRV, welche verschärfte Massnahmen zur Luftreinhaltung bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte vorschreibt, knüpft daran an, dass eine solche Belastung wegen einer oder mehrerer Emissionsquellen eintritt und sieht dafür differenzierte Massnahmen vor (vgl. oben E. 2.1). Daher ist es bei der Anwendung dieser Vorschriften sachgerecht, jeweils ohne Weiteres auf den ermittelten Immissionswert aus dem Staubniederschlag, d. h. ohne Abzug einer Hintergrundbelastung, abzustellen. Der entsprechenden Auffassung der Vorinstanz ist beizupflichten. Im Übrigen führt die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht keine anderen konkreten Quellen ins Feld, die gemeinsam mit ihrer Anlage für den ermittelten Staubniederschlag verantwortlich wären. Vielmehr behauptet sie, die Hintergrundbelastung werde durch eine Vielzahl räumlich verteilter, unbekannter Quellen verursacht. Unter diesen Umständen besteht kein Anlass, im vorliegenden Fall das Instrument des Massnahmenplans nach Art. 44a USG näher zu prüfen.

E. 2.6

Was die Messmethode betrifft, so handelt es sich beim Bergerhoff-Verfahren um das Referenzverfahren für die Messung von Staubniederschlag (vgl. BAFU [Hrsg.], Immissionsmessung von Luftfremdstoffen – Messempfehlungen, 2. A. 2021, Ziff. 1.6). In der soeben genannten Vollzugshilfe wird allgemein empfohlen, über den Zeitraum eines Jahres zu messen (a. a. O., Ziff. 3.1). Im vorliegenden Fall beruht die Tatsachenfeststellung indessen auf weniger lang dauernden Messungen. Dazu ist Folgendes zu berücksichtigen.

E. 2.6.1

Wie im Urteil VB.2019.00565 vom 22. April 2020 erwogen wurde, bildet die Brecheranlage mutmasslich eine hauptsächliche Staubquelle, aber Staub kann auch bei weiteren Tätigkeiten – wie etwa dem Materialumschlag – freigesetzt werden. In diesem Sinn wurde eine Abhängigkeit des Staubniederschlags von der Menge der

Bauschuttzubereitung bejaht (a. a. O., E. 3.4). Während der erfolgten Messung wurden nach Angaben des AWEL im Durchschnitt in der Anlage 5'212 t Bauschutt pro Monat zubereitet; hochgerechnet auf das ganze Jahr ergibt dies rund 62'550 t. Wenn bereits bei einer entsprechenden Verarbeitungsmenge ein Staubbiederschlag über dem Jahresmittelgrenzwert zu erwarten ist, lässt sich dies in allgemeiner Weise umso mehr bei einer noch grösseren Behandlungskapazität annehmen.

E. 2.6.2

Die Beschwerdeführerin entgegnet unter Hinweis auf einen Fachbericht der von ihr beigezogenen E AG, dass die Bergerhoff-Methode keine grosse Genauigkeit aufweise. Deshalb sei die Messperiode von rund vier Monaten viel zu kurz gewesen. Viele Faktoren, wie Brechmaterial und meteorologische Einflüsse, würden sich auf die Staubimmissionen auswirken. Die Streuung der Monatsmittelwerte sei extrem gross. Die Messwerte beim Messpunkt 3 hätten während der Messreihe 4 sogar höhere Staubimmissionen angezeigt als während der Messreihe 3, obwohl im Zeitraum der Messreihe 4 gar kein Bauschutt gebrochen worden sei. Auch im Übrigen vermöge der jeweilige Umfang an gebrochener Menge nur zu einem geringen Teil die Unterschiede zwischen den Messwerten zu erklären.

E. 2.6.3

Mit diesen Vorbringen erschüttert die Beschwerdeführerin jedoch nicht die Annahme, dass die ermittelten Messergebnisse genügend repräsentativ für die Staubimmissionen aus einer Bauschuttzubereitung von rund 62'550 Jahrestonnen bei der betroffenen Anlage sind. Die Vorinstanz durfte in dieser Hinsicht ergänzend die Schilderungen der mitbeteiligten C AG berücksichtigen. Gemäss dem Übersichtsplan im aktenkundigen Messbericht des AWEL vom 12. April 2018 befindet sich der am stärksten belastete Messpunkt 2 auf der Seite der Anlage gegen das Grundstück Kat.-Nr. 03 der C AG hin. Die fraglichen Messergebnisse stützen somit insoweit deren Schilderungen. Insgesamt lassen die dargelegten Umstände die Schlussfolgerung zu, dass mit der vorliegenden Messung von 4,5 Monaten die Überschreitung des Jahresmittelgrenzwerts für Staubbiederschlag bei einer Verarbeitungsmenge von rund 62'550 Jahrestonnen für die betroffene Anlage genügend nachgewiesen worden ist. Es kommt daher im vorliegenden Zusammenhang nicht darauf an, dass im Kalenderjahr 2017 nach den Feststellungen der Vorinstanz eigentlich knapp 96'000 t Bauschutt verarbeitet wurden. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin ist der Wert von 254 mg/(m

E. 2.7

Unter diesen Umständen ist der massgebliche Sachverhalt aufgrund der Akten genügend erstellt. Wie dargelegt (oben E. 2.6), bildet es für das vorliegende Verfahrensstadium keinen Mangel, dass die Immissionsmessung 4,5 Monate statt ein Jahr gedauert hat. Auch ist die Aussagekraft dieser Messergebnisse keineswegs überholt, wenn die Verarbeitungsmenge im Nachhinein auf 66'000 Jahrestonnen reduziert worden ist. Ebenso wenig ist ein gerichtliches Gutachten zur fachlichen Bewertung der Staubmessungen bzw. der daraus gezogenen Schlüsse erforderlich. Die Vorinstanz durfte die Anträge der Beschwerdeführerin um entsprechende Abklärungen in antizipierter Beweiswürdigung ohne Gehörsverletzung ablehnen. Nichts anderes folgt aus dem Untersuchungsgrundsatz gemäss § 7 Abs. 1 VRG. Das Begehren um Einholung eines Gutachtens im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist aus denselben Gründen abzuweisen. Im Übrigen hat sich die Vorinstanz genügend mit der Kritik am erstinstanzlichen Entscheid und den

Verfahrensanträgen der Beschwerdeführerin befasst. Die Vorinstanz war nicht gehalten, sich ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen, sondern konnte sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. BGE 142 II 49 E. 9.2 mit Hinweisen).

E. 3.1

Gemäss dem angefochtenen Entscheid ist die Beschwerdeführerin verpflichtet, dem AWEL innert angesetzter Frist einen dem Stand der Technik entsprechenden Sanierungsvorschlag in lufthygienischer Hinsicht einzureichen. Zum Stand der Technik wird dabei auf eine Einhausung oder eine gleichwertige Massnahme verwiesen. Aufgehoben hat die Vorinstanz eine allenfalls darüber hinausgehende Anforderung in der erstinstanzlichen Verfügung, wonach es sich um ein ausführungsfähiges Sanierungsprojekt handeln müsse. Die Vorinstanz erwo, die erstinstanzliche Verfügung lasse sich nach Treu und Glauben nicht anders verstehen, als dass die Beschwerdeführerin damit bloss zur Einreichung von Sanierungsvorschlägen im Sinn von Art. 16 Abs. 3 USG verpflichtet worden sei. Es müsse folglich nicht näher darauf eingegangen werden, ob das AWEL von der Beschwerdeführerin als einschneidendere Massnahme auch ein ausführungsfähiges Sanierungsprojekt hätte verlangen können. Immerhin sei es nicht zu beanstanden, dass der relevante Standard wie eine Einhausung im Hinblick auf den fraglichen Sanierungsvorschlag festgelegt worden sei. Die Behörde müsse sich nicht mit jeder vorgeschlagenen Sanierungsmassnahme einlässlich beschäftigen, wenn von vornherein absehbar sei, dass sie kaum geeignet sei, die Einhaltung des Immissionsgrenzwerts für Staubimmissionen einzuhalten.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin beanstandet eine Missachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Sie kritisiert den Standard einer Einhausung oder einer gleichwertigen Massnahme als zu strenge Anforderung. Eine Produktionsbeschränkung auf 66'000 Jahrestonnen bilde eine mildere und ebenfalls taugliche Massnahme.

E. 3.3

Nach Art. 16 Abs. 3 USG holt die Behörde vom Inhaber der Anlage Sanierungsvorschläge ein, bevor sie erhebliche Sanierungsmassnahmen anordnet. Die Bestimmungen über die Sanierung gemäss Art. 16 ff. USG beziehen sich auf Anlagen, die älter sind als die Vorschriften, denen sie nicht genügen. Die nachträgliche Korrektur eines allenfalls vorschriftswidrigen Zustands einer Anlage, die bereits bei ihrer Errichtung den geltenden umweltrechtlichen Vorschriften nicht entsprochen hat, lässt sich auf die Vorschriften über die Emissionsbegrenzung nach Art. 11 ff. USG stützen. Die Prüfung der nachträglichen Anordnung von Massnahmen zur Emissionsbegrenzung erscheint gerade in Fällen angezeigt, wo die Immissionen bei Erteilen der Bewilligung nicht oder nicht vollständig vorausgesehen wurden oder wo eine zuverlässige Prognose schwierig ist (vgl. BGr, 9. Februar 2012, 1C_177/2011, E. 4.2). Bei der betroffenen Anlage ist von einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts für Staubbiederschlag nicht nur bei einer Verarbeitungsmenge von knapp 96'000 Jahrestonnen (wie im Kalenderjahr 2017), sondern auch bei einer solchen von 66'000 Jahrestonnen (wie gemäss den vorsorglichen Massnahmen) auszugehen (vgl. oben E. 2). Im Bereich der Luftreinhaltung kommt bei einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts eine Verschärfung der Emissionsbegrenzungen in Betracht (vgl. Art. 11 Abs. 3 USG in Verbindung mit Art. 5 LRV). Für das vorliegende

Verfahrensstadium spielt es somit keine entscheidende Rolle, ob sich die im Streit liegende Anordnung auf Art. 16 Abs. 3 USG oder auf Art. 11 Abs. 3 USG stützt. Vor diesem Hintergrund muss auch nicht darauf eingegangen werden, ob allfällige Massnahmen bereits im Rahmen der Vorsorge gemäss Art. 11 Abs. 2 USG angeordnet werden könnten, wie in der erstinstanzlichen Verfügung ergänzend geltend gemacht worden ist.

E. 3.4

Es ist zu beachten, dass die Bewilligung von 2008 die Beschwerdeführerin bereits verpflichtet, die Staubentwicklung auf dem Areal u. a. durch das Versprühen von Wasser einzudämmen (vgl. VGr, 22. April 2020, VB.2019.00565, E. 3.5). Wie aus den vorstehenden Erwägungen folgt, ist dennoch selbst bei einer Beschränkung der Verarbeitungsmenge auf 66'000 Jahrestonnen eine mindestens moderate Überschreitung des Jahresmittelgrenzwerts für Staubbiederschlag anzunehmen. Unter diesen Umständen geht die Beschwerdeführerin fehl, wenn sie eine derartige Produktionsbeschränkung als ausreichende bzw. verhältnismässige Massnahme hinzustellen versucht. Es ist somit nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdeführerin Vorschläge zu darüber hinausgehenden Massnahmen zur Einhaltung des fraglichen Immissionsgrenzwerts beibringen muss.

E. 3.5

Ziff. 43 Abs. 1 des Anhangs 1 zur LRV sieht die Erfassung staubhaltiger Abgase und deren Zuführung zu einer Entstaubungsanlage vor, wenn in gewerblichen oder industriellen Betrieben durch Vorgänge wie Fördern, Zerkleinern, Klassieren oder Abfüllen staubender Güter erhebliche Staubemissionen entstehen können. Nach Art. 6 Abs. 1 LRV sind Emissionen möglichst nahe am Ort ihrer Entstehung möglichst vollständig zu erfassen und so abzuleiten, dass keine übermässigen Immissionen entstehen. Das BUWAL (heute: BAFU) hat in der Vollzugshilfe "Kieswerke, Steinbrüche und ähnliche Anlagen" (Mitteilungen zur LRV Nr. 14, 2003, Ziff. 1 in Verbindung mit Ziff. 2.6) präzisiert, dass die Technik der Kapselung oder Einhausung bei Prozessen wie Fördern, Zerkleinern, Klassieren, Dosieren oder Abfüllen staubender Güter möglichst überall in Bauschuttrecyclinganlagen einzusetzen ist. Auch wenn sich die Grenzwertüberschreitung vorliegend in einem moderaten Umfang bewegt, ist entscheidend, dass die bisher getroffenen Vorkehren gegen übermässigen Staubbiederschlag nicht ausgereicht haben. Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, bei der betroffenen Anlage verstärkte Massnahmen mit dem erhöhten Standard einer Einhausung konkret in Betracht zu ziehen. Deshalb ist es verhältnismässig, von der Beschwerdeführerin trotz des damit verbundenen Projektierungsaufwands entsprechende Vorschläge zu verlangen.

E. 4

Ferner wehrt sich die Beschwerdeführerin gegen die Kostenaufgabe in den erstinstanzlichen Entscheiden von AWEL und AWA.

E. 4.1

Gemäss Art. 46 Abs. 1 USG ist jedermann verpflichtet, den Behörden die für den Vollzug erforderlichen Auskünfte zu erteilen, nötigenfalls Abklärungen durchzuführen oder zu dulden. Art. 48 Abs. 1 USG sieht vor, dass für Bewilligungen, Kontrollen und besondere Dienstleistungen nach diesem Gesetz eine Gebühr erhoben wird. Art. 48 Abs. 1 USG konkretisiert das Verursacherprinzip nach Art. 2 USG, indem es die Überwälzung von Kosten, die dem Gemeinwesen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Umweltschutzgesetzes entstehen, in Form von Gebühren anordnet. Dies setzt jedoch bei

kantonalen Gebühren im Umweltrecht ergänzendes Ausführungsrecht des Kantons voraus, namentlich für die Gebührenansätze (vgl. Art. 48 Abs. 2 USG; BGr, 10. Oktober 2012, 1C_78/2012, E. 5.1 und 5.3). § 13 VRG verleiht den Verwaltungsbehörden die grundsätzliche Kompetenz, für ihre Amtshandlungen Gebühren und Kosten aufzuerlegen (Abs. 1) und enthält dafür das Erfolgs- und das Verursacherprinzip als Kostenverteilungsgrundsätze (Abs. 2). Aufgrund der Gesetzesdelegation in § 13 Abs. 1 Satz 2 VRG erfolgt die nähere Ausgestaltung der Gebührenbemessung auf Verordnungsstufe. Die Angemessenheit der im Einzelfall auferlegten Gebühren ist anhand des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips überprüfbar; dabei sind bis zu einem gewissen Grad auch pauschalisierte Gebühren zulässig (vgl. Plüss, in: Kommentar VRG, § 13 N. 3, 13). Die Gebührenverordnung vom 3. November 1993 zum Vollzug des Umweltrechts (GebV UR) bildet eine gesetzliche Grundlage für die Kostenerhebung zur Umsetzung von Art. 48 USG (vgl. VGr, 7. Dezember 2011, VB.2011.00390, E. 5.2).

E. 4.2

§ 2 GebV UR enthält eine nicht abschliessende Aufzählung gebührenpflichtiger Tatbestände. Insbesondere erfasst die Gebührenpflicht Bewilligungsverfahren (lit. a), mit besonderem Aufwand verbundene Anordnungen von Sanierungen (lit. b) und Kontrollen bestehender Anlagen (lit. d). § 3 GebV UR sieht Ausnahmen von der Gebührenpflicht vor. Wie sich den erstinstanzlichen Verfügungen entnehmen lässt, veranlassten Staub- und Lärmklagen aus der Nachbarschaft das AWEL und das AWA, ab Mitte Juli 2017 diesbezügliche Immissionsmessungen im Zusammenhang mit der betroffenen Anlage durchzuführen. Daran schlossen sich weitere Abklärungsschritte an, namentlich am 7. September 2018 ein Augenschein mit Vertretern von AWEL und AWA. Die Verfahren mündeten in die beiden erstinstanzlichen Verfügungen, die am Ausgangspunkt des Rechtsmittelverfahrens stehen. Im vorliegenden Fall hatten das AWEL und das AWA begründeten Anlass zur Durchführung der Kontrollen, und es zeigte sich eine übermässige Staub- und Lärmbelastung für die Umgebung; die beiden Amtsstellen waren verpflichtet, für Abhilfe zu sorgen. Entsprechend hat die Beschwerdeführerin als Inhaberin der betroffenen Anlage als Verursacherin für diese Kosten aufzukommen (vgl. Ursula Brunner, in: Kommentar USG, 2. A. 2001, Art. 48 N. 11). Die in Rechnung gestellten Tätigkeiten für die fraglichen Messungen und Abklärungen sowie für den Erlass der erstinstanzlichen Verfügungen fallen unter § 2 GebV UR. Dass eine Ausnahme gemäss § 3 GebV vorliegen soll, ist weder geltend gemacht noch ersichtlich.

E. 4.3

§ 4 GebV UR regelt, dass sich die Gebühren grundsätzlich nach dem Aufwand bestimmen. Bei den Ansätzen wird unterschieden, ob Aufwand für Tätigkeiten von Mitarbeitenden der Verwaltung (§§ 5–7 GebV UR) oder für Expertisen von Drittpersonen überwält wird; Expertisen werden zu den tatsächlichen Kosten belastet (§ 8 GebV UR). Nach § 9 GebV UR können die Gebühren herabgesetzt oder erlassen werden, wenn die nach Aufwand berechneten Gebühren in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Bedeutung der Verrichtung für den Gebührenschuldner stehen oder wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse es rechtfertigt. § 10 GebV UR bestimmt, dass die Gebühren im Einzelfall die Summe von Fr. 25'000.- in der Regel nicht übersteigen dürfen.

E. 4.4

Das AWEL stellte in seiner Verfügung den Betrag von Fr. 25'639.- (exkl. Mehrwertsteuer) in Rechnung, hinzu kommen die Kosten gemäss AWA-Verfügung von Fr. 6'927.60. Die vom AWEL verrechneten Kosten setzen sich zusammen aus Fr. 5'614.- für die vom Amt durchgeführte Immissionskontrolle, Fr. 6'537.- für die Verfahrensführung und die Verfügung sowie Fr. 528.- als Ausfertigungsgebühr. Der Stundenansatz nach Zeitansatz gemäss § 5 GebV UR beträgt Fr. 132.40. Im Betrag von Fr. 25'639.- enthalten ist auch die Überwälzung der Kosten von Fr. 12'960.- für die Laboranalysen der Bergerhoff-Proben. Den Vorbringen des AWA vor Verwaltungsgericht lässt sich entnehmen, dass es bei dem von ihm in Rechnung gestellten Personalaufwand von Fr. 6'570.- für Messung, Verfahrensführung und Verfügung denselben Stundensatz verwendet hat wie das AWEL; zusätzlich fordert es Fr. 345.- für Schreibgebühren und Fr. 12.60 für Porti.

E. 4.5

Die Beschwerdeführerin hat im Eventualstandpunkt eine Reduktion der erstinstanzlichen Gebühren auf höchstens Fr. 6'000 für jene des AWEL und höchstens Fr. 4'000.- für jene des AWA beantragt. Sie rügt eine Überschreitung des Gebührenrahmens nach § 10 GebV UR und eine Missachtung des in § 9 GebV UR verankerten Äquivalenzprinzips. Es sei eine Gesamtbetrachtung aller erstinstanzlichen Gebühren erforderlich. Weiter knüpft die Argumentation an jene der beschwerdeführenden Partei in BGE 145 I 52 E. 5.1 an. Dort war geltend gemacht worden, die Gerichtsgebühren in baurechtlichen Verfahren würden im Normalfall Fr. 5'000.- bis Fr. 8'000.- betragen, sodass bei einer Gebühr von Fr. 13'000.- in einem nicht besonders aufwendigen Fall ein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Gebührenhöhe und dem objektiven Wert des Urteils vorliege. Beim betroffenen Fall verhält es sich nach Meinung der Beschwerdeführerin analog. Die Vorinstanz habe ihr zu Unrecht vorgehalten, die Gebührenhöhe ungenügend substantiiert bestritten zu haben. Die Gebührenbemessung sei grösstenteils aufwandbezogen begründet worden. Hiergegen genüge der Vorwurf, es fehle an Vergleichsgrössen aus anderen derartigen Umweltverfahren. Es überzeuge nicht, wenn die Vorinstanz die Gebührensumme angesichts der Grösse des Gewerbes der Beschwerdeführerin und der Lebenserfahrung als nicht übermässig angesehen habe. Im Gegenteil dürften die Messungen, die vorliegend durchgeführt worden seien, nicht als derart aussergewöhnlich eingestuft werden, dass sie sogar Kosten oberhalb des Gebührenrahmens rechtfertigen würden. Im Übrigen habe die Vorinstanz bei der Überprüfung der Kostenhöhe ihre eigene Beurteilung in der Sache ungenügend berücksichtigt: Gemäss der Vorinstanz sei die festgestellte Überschreitung des Grenzwerts für Staubimmissionen nicht deutlich (wie gemäss AWEL), sondern nur moderat. Es bestehe aber ein offensichtliches Missverhältnis zwischen einem solchen Ausmass bei der Luftbelastung und dem enormen Kontrollaufwand des AWEL mit den entsprechenden Kosten. Zudem seien die Messungen des AWEL fehlerhaft gewesen. Es könne nicht der angeblich volle Aufwand verrechnet werden. Die Beschwerdeführerin habe die von Dritten behauptete Übermässigkeit der Umweltbelastung konsistent bestritten und unter Beizug ihrer Fachexpertin an der Sachverhaltsermittlung mitgewirkt. Daher habe die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten des AWEL nicht in der verrechneten Höhe verursacht.

E. 4.6

Die betroffene umweltrechtliche Gebührenverordnung zeichnet sich im Hinblick auf die Kostenbemessung dadurch aus, dass sie es erlaubt, den angefallenen Verfahrensaufwand bei gegebenem Anlass den Verursachern durchwegs zu belasten. In dieser Hinsicht

unterscheidet sie sich erheblich von der Regelung für Gerichtsgebühren. Entgegen der Beschwerdeführerin muss nicht ein Kostenrahmen für die erste Instanz in Standardverfahren bei Lärm- und Staubimmissionen bestimmt werden. Vielmehr genügt es, dass § 10 GebV UR einen Rahmen von Fr. 25'000.- für Regelfälle enthält. Auch wenn die massgebende Verordnung keine Maximalgrenze vorsieht, darf die Gebühr in besonders aufwendigen Verfahren gemäss der Rechtsprechung höchstens auf das Doppelte des Höchstbetrags für Regelfälle angehoben werden (vgl. Plüss, in: Kommentar VRG, § 13 N. 35). Es kommt somit nicht darauf an, ob eine Gesamtbetrachtung für alle überwälzten Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens erforderlich ist. Selbst wenn alle Kosten zusammengenommen werden, bewegt sich der Betrag immer noch im Rahmen des Doppelten von Fr. 25'000.-. Die gerügte Überschreitung des Gebührenrahmens nach § 10 GebV UR liegt nicht vor.

E. 4.7

Das Äquivalenzprinzip bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der abzugeltenden Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss (vgl. BGE 145 I 52 E. 5.2.3; 143 I 227 E. 4.2.2). Im vorliegenden Fall gelten die überbundenen Kosten den Verwaltungsaufwand für eine Abfolge von Verfahrensschritten zur Klärung der Übermässigkeit der Lärm- und Staubbelastung und zur Vorbereitung der daraus abgeleiteten Massnahmen bzw. Verfügungen ab. Auch wenn das Bergerhoff-Verfahren relativ kostenintensiv sein mag, so handelt es sich dabei um ein Referenzverfahren für die Messung von Staubbiederschlag (vgl. oben E. 2.6). Weiter stand es der Beschwerdeführerin zu, sich in den Verfahren vor AWEL und AWA für ihre Rechtspositionen einzusetzen. Es war für sie objektiv aber absehbar, dass dies mit einem entsprechend höheren Verfahrensaufwand und deshalb mit höheren Gebühren verbunden sein würde. Zu Unrecht erhebt die Beschwerdeführerin den Vorwurf, das AWEL habe einen übermässigen Aufwand betrieben. In dieser Hinsicht hat die Vorinstanz auch den Sachverhalt genügend abgeklärt. Entgegen der Beschwerdeführerin ist von einem besonders aufwendigen Fall auszugehen, der eine entsprechende Kostenüberwälzung rechtfertigt. Die Grösse und die umweltrechtliche Komplexität der betroffenen Anlage relativieren die Kostenhöhe; der Vorinstanz ist insoweit beizupflichten. Der Umstand, dass einzelne Messergebnisse bei der Staubmessung für nicht belastbar erklärt wurden, vermindert den objektiven Wert dieser Untersuchung über das Ganze gesehen nicht. Im Übrigen widerspricht es auch nicht dem Äquivalenzprinzip, die vollen angefallenen Kosten selbst bei einer moderaten Überschreitung der Belastungsgrenzwerte aufzuerlegen. Die umstrittenen Gebühren bewegen sich insgesamt in einem ausgewogenen Verhältnis zur betroffenen Sache. Zusammengefasst sind die Einwände gegen die Gebührenbemessung nicht stichhaltig.

E. 5

Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen. Ausgangsgemäss hat die Beschwerdeführerin für die Gerichtskosten aufzukommen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) und bleibt ihr eine Parteientschädigung versagt (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerinnen und die Mitbeteiligten haben keine Parteientschädigungen beantragt.

E. 6

Soweit es sich beim vorliegenden Urteil um einen Zwischenentscheid handelt, ist hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung darauf hinzuweisen, dass ein solcher nur selbständig angefochten werden kann, wenn die Voraussetzungen von Art. 93 BGG erfüllt sind.

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