

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00517 vom 5. September 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-09-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00517

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00517 du 5 septembre 2024

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00517 del 5 settembre 2024

Regeste

Bewilligung zur Entgegennahme von Sonderabfällen und anderen kontrollpflichtigen Abfällen | Bewilligung zur Entgegennahme von Sonderabfällen und anderen kontrollpflichtigen Abfällen. [Letztmalige, bis Ende 2023 befristete Bewilligung für ein Entsorgungszentrum in der Reservezone.] Rechtsgrundlagen der abfallrechtlichen Bewilligung (E. 3). Die Beschwerdeführerin hätte spätestens ab dem 17. Mai 2019 wissen müssen, dass sie den Abfallsammelbetrieb am bisherigen Standort aus raumplanungsrechtlichen Gründen nicht würde aufrechterhalten können. Entsprechend hätte sie sich spätestens ab dann darum bemühen müssen, einen anderen, zonenkonformen Betriebsstandort zu finden (E. 4.8). Die Befristung der abfallrechtlichen Bewilligung bis Ende 2023 war von hinreichender Dauer, um der Beschwerdeführerin die Suche nach einem Ersatzstandort zu ermöglichen. So hätte die Beschwerdeführerin spätestens Ende 2019 – vor dem Ablauf der 2017 erteilten Bewilligung – um eine Verlängerung der abfallrechtlichen Bewilligung bis zur Realisierung eines neuen Standorts ersuchen müssen, um ihren Betrieb rechtmässig und möglichst ohne Unterbruch fortzuführen. Dass die Beschwerdeführerin kein entsprechendes Gesuch gestellt hat, darf ihr nicht zum Vorteil gereichen. Demnach ist der vorliegende Fall so zu behandeln, wie wenn die Beschwerdeführerin Ende 2019 ein abfallrechtliches Gesuch eingereicht hätte und wie wenn die Baudirektion dieses Gesuch bis Ende 2023 – d.h. auf 4 Jahre befristet – erteilt hätte (E. 4.10). Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ergeben sich auf der einen Seite erhebliche Gewässerschutzinteressen und beachtliche Raumplanungsinteressen, die für die angeordnete Befristung der abwasserrechtlichen Bewilligung bis Ende 2023 sprechen. Demgegenüber stehen relativ gering zu gewichtende wirtschaftliche Interessen der Beschwerdeführerin sowie Entsorgungsinteressen der Bevölkerung an einer Bewilligungsbefristung bis Ende 2024. Insgesamt ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Interessen, die für eine Bewilligungsbefristung bis Ende 2023 sprechen, höher einstufte als die Interessen an der Erteilung einer um ein Jahr längeren Bewilligung (zum Ganzen E. 5). Es ist nicht zu beanstanden, dass die Baudirektion den Betrieb der Sammelstelle in Bezug auf sämtliche Abfälle per Ende 2023 eingestellt hat (E. 6).
Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Die vorliegend umstrittene abfallrechtliche Bewilligung stützt sich auf die folgenden Rechtsgrundlagen:

E. 3.1

Gemäss Art. 30f Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) erlässt der Bundesrat Vorschriften über den Verkehr mit Abfällen, deren umweltverträgliche Entsorgung besondere Massnahmen erfordert (Sonderabfälle). Der Bundesrat schreibt insbesondere vor, dass Sonderabfälle nur von Unternehmungen entgegengenommen oder eingeführt werden dürfen, die über eine Bewilligung des Kantons verfügen (Art. 30f Abs. 2 lit. d USG). Diese Bewilligung wird erteilt, wenn Gewähr für eine umweltverträgliche Entsorgung der Abfälle besteht (Art. 30f Abs. 3 USG). Der Bundesrat kann (auch) über den Verkehr mit anderen Abfällen Vorschriften nach Art. 30f Abs. 1 und 2 USG erlassen, wenn keine Gewähr für eine umweltverträgliche Entsorgung besteht (Art. 30g Abs. 1 USG).

E. 3.2

Die Verordnung des Bundesrats vom 22. Juni 2005 über den Verkehr mit Abfällen (VeVA; SR 814.610) soll sicherstellen, dass Abfälle nur an geeignete Entsorgungsunternehmen übergeben werden (Art. 1 Abs. 1 VeVA; vgl. VGr, 10. Mai 2012, VB.2011.00241, E. 3.1). Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erlässt eine Verordnung mit einem Abfallverzeichnis und einem Verzeichnis der Entsorgungsverfahren (Art. 2 Abs. 1 VeVA). Das Abfallverzeichnis unterscheidet zwischen Sonderabfällen sowie anderen kontrollpflichtigen Abfällen mit und ohne Begleitschein (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. a–c VeVA). Entsorgungsunternehmen, die Sonderabfälle oder andere kontrollpflichtige Abfälle entgegennehmen, benötigen für jede Betriebsstätte eine Bewilligung der kantonalen Behörde (Art. 8 Abs. 1 VeVA). Die kantonale Behörde erteilt die Bewilligung, wenn aus dem Gesuch hervorgeht, dass das Entsorgungsunternehmen in der Lage ist, die Abfälle umweltverträglich zu entsorgen (Art. 10 Abs. 1 VeVA). Die kantonale Behörde legt in der Bewilligung insbesondere fest: a. welche Abfälle entgegengenommen werden dürfen; b. wie die Abfälle entsorgt werden; c. welche Auflagen für die umweltverträgliche Entsorgung der Abfälle einzuhalten sind (Art. 10 Abs. 2 VeVA). Die kantonale Behörde erteilt die Bewilligung für höchstens 5 Jahre (Art. 10 Abs. 3 VeVA). Sie trägt die Angaben gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. a und b VeVA in die Datenbank des Bundesamts für Umwelt (BAFU) ein (Art. 10 Abs. 4 VeVA).

E. 3.3

Im vorliegenden Fall erteilte die Baudirektion der Beschwerdeführerin am 10. Juli 2017 zum ersten Mal eine Bewilligung im Sinn von Art. 8 Abs. 1 VeVA. Sie befristete die Bewilligung nicht auf 5 Jahre (Art. 10 Abs. 3 VeVA), sondern auf 2,5 Jahre (bis Ende 2019), weil im Baubewilligungsverfahren noch geprüft werden müsse, ob die bau- und raumplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Anlage in der Reservezone gegeben seien. Am 25. August 2022 erteilte die Baudirektion der Beschwerdeführerin zum zweiten Mal – "letztmals" – eine Bewilligung im Sinn von Art. 8 Abs. 1 VeVA. Sie befristete die Bewilligung auf Ende 2023, um der Beschwerdeführerin die Suche nach einem Ersatzstandort zu ermöglichen; aus gewässerschutzrechtlichen Gründen begrenzte die Baudirektion die Bewilligung ferner auf 13 – im Dispositiv umschriebene – Abfallcodes im Sinn von Art. 2 Abs. 1 VeVA i.V.m. Anhang 1 der Verordnung des UVEK vom 18. Oktober 2005 über Listen zum Verkehr mit Abfällen (SR 814.610.1; vgl. BGr, 12. April 2006, 1A.222/2005, E. 1.3).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Bewilligungsbefristung bis Ende 2023 von unverhältnismässig kurzer Dauer gewesen sei, da sie es verunmöglicht habe, den Betrieb an einem anderen Standort ohne Unterbruch fortzuführen.

E. 4.2

Die Beurteilung dieser Rüge steht im Zusammenhang mit der Frage, ab welchem Zeitpunkt die Beschwerdeführerin wusste oder wissen musste, dass sie den Abfallsammelbetrieb aufgrund der Zonenwidrigkeit in der Reservezone nicht am aktuellen Standort würde aufrechterhalten können, und ab welchem Zeitpunkt sie mit der Suche nach einem neuen Standort für eine Abfallsammelstelle begonnen hat.

E. 4.3

Eine Aktennotiz des AWEL, die anlässlich einer Begehung vor Ort vom 3. Februar 2015 erstellt wurde, deutet darauf hin, dass das ARE der Beschwerdeführerin bereits im Jahr 2011 erläutert hat, dass das Grundstück keiner dem Sammelbetrieb entsprechenden Bauzone zugeführt werden kann. Die vom AWEL erwähnte Stellungnahme des ARE liegt allerdings nicht bei den Akten, sodass nicht darauf abgestellt werden kann.

E. 4.4

Mit Hindernisbrief vom 13. September 2018 teilte die Baudirektion der Beschwerdeführerin mit, dass aus raumplanungsrechtlichen Gründen dem Gesuch nicht entsprochen werden könne, eine nachträgliche Baubewilligung für verschiedene Bauten und Anlagen auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 zu erteilen: Das zulässige Erweiterungskontingent in der Reservezone sei bereits bezogen; weitere Vergrösserungen des Betriebs sowie der Abbruch und Neubau von Bauten und Anlagen sei nicht mehr möglich. Ebenso wenig könne die Erteilung einer Ausnahmbewilligung in Aussicht gestellt werden.

E. 4.5

Vor dem Hintergrund des Hindernisbriefs vom 13. September 2018 wäre eine raumplanungsrechtlich zulässige Weiterführung des Abfallsammelbetriebs nur dann infrage gekommen, wenn das Gebiet "G" von der Reservezone in eine Gewerbe- oder Industriezone umgezont worden wäre. Entsprechend stellte die Beschwerdeführerin in der Folge gestützt auf § 65 Abs. 4 PBG ein Einzonungsgesuch. Das ARE informierte die Gemeinde H und den Beschwerdeführer am 7. Mai 2019 darüber, dass die wesentlichen Voraussetzungen für eine Einzonung im Gebiet G nicht gegeben seien, da das Gebiet im kantonalen Richtplan dem Nichtsiedlungsgebiet zugewiesen sei. Die Erfolgchancen für eine Aufnahme der Fläche in das Siedlungsgebiet seien äusserst gering, da H über bestehende Spielräume unbebauten Siedlungsgebiets verfüge. Eine Einzonung am nördlichen Ortsrand ausserhalb des Siedlungsgebiets werde überdies nicht als zweckmässig erachtet.

E. 4.6

Trotz der negativen Einschätzung des ARE stellte die Gemeinde H im Rahmen des kommunalen Richtplantextes (den die Gemeindeversammlung am 20. Juni 2022 festsetzte und den die Baudirektion am 8. Mai 2023 teilweise genehmigte) gegenüber dem Kanton einen Prüfantrag, bei der nächsten Revision des kantonalen Richtplans Siedlungsgebiet vom Bereich L in den Bereich der Reservezone G zu verlegen, um dem dort bestehenden Gewerbe den Weiterbestand zu ermöglichen.

E. 4.7

Der Prüfantrag der Gemeinde H an den Kanton Zürich vermag kein schutzwürdiges Vertrauen der Beschwerdeführerin zu begründen, dass in naher Zukunft ein zonenkonformer Weiterbetrieb der Abfallsammelanlage möglich sein wird: Angesichts der restriktiven raumplanungsrechtlichen Einzonungsvoraussetzungen (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. b des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]) und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. BGE 145 II 18 E. 3.4) durfte die Beschwerdeführerin nicht damit rechnen, dass der Kantonsrat das Siedlungsgebiet in den Bereich G verschieben würde (vgl. auch die im Internet publizierte Richtplangenehmigung durch die Baudirektion, Verfügung Nr. 0145/23 vom 8. Mai 2023, S. 5). Hinzu kommt, dass eine entsprechende Richtplanänderung – bis zur bundesrätlichen Genehmigung – einen jahre- oder gar jahrzehntelangen Prozess hätte durchlaufen müssen (vgl. Art. 9 Abs. 3, Art. 10 und Art. 11 RPG), und dass eine derart lange Fortführung eines zonenwidrigen Betriebs nicht geduldet werden könnte (vgl. hinten, E. 5.2.2). Im Rahmen der Teilrevision des kantonalen Richtplans, die der Kantonsrat am 11. März 2024 verabschiedet hat (Vorlage 5870a), wurde der Prüfantrag der Gemeinde H denn auch noch nicht behandelt.

E. 4.8

Demnach ergibt sich aufgrund des Hindernisbriefs der Baudirektion vom 13. September 2018 und dem Schreiben des ARE vom 17. Mai 2019, dass die Beschwerdeführerin spätestens ab dem 17. Mai 2019 wusste oder wissen musste, dass sie den Abfallsammelbetrieb am bisherigen Standort aus raumplanungsrechtlichen Gründen nicht würde aufrechterhalten können. Entsprechend hätte sich die Beschwerdeführerin spätestens ab dem 17. Mai 2019 darum bemühen müssen, einen anderen, zonenkonformen Betriebsstandort zu finden.

E. 4.9

Die Beschwerdeführerin macht zwar geltend, dass sie frühzeitig mit der Suche nach einem alternativen Standort für die Sammelstelle begonnen habe. Aus den Akten ergibt sich jedoch, dass sich die Suchbemühungen im Zeitraum von 2019 bis 2022 darauf beschränkten, eine Baubewilligung am bisherigen Standort zu erlangen. Erst am 25. Mai 2023 reichte die Beschwerdeführerin ein erstes Baugesuch für einen neuen Betriebsstandort (in J) ein, wobei die Gemeinde das Gesuch aufgrund fehlender Unterlagen zunächst sistierte. Ein zweites Gesuch reichte die Beschwerdeführerin bei der Gemeinde H am 24. August 2023 ein. Die Beschwerdeführerin legt nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, inwieweit sie sich in den vier Jahren, die zwischen dem Schreiben des ARE (17. Mai 2019) und der Einreichung eines ersten Baugesuchs (25. Mai 2023) vergingen, darum bemüht hätte, nach einem anderen Standort zu suchen.

E. 4.10

Vor dem Hintergrund der dargelegten Umstände ist zu prüfen, ob die am 25. August 2022 erfolgte Befristung der abfallrechtlichen Bewilligung bis Ende 2023 von hinreichender Dauer war, um der Beschwerdeführerin die Suche nach einem Ersatzstandort zu ermöglichen.

E. 4.10.1

Die Zeitspanne zwischen dem Moment, in dem die Baudirektion die befristete abfallrechtliche Bewilligung – letztmals – erteilte (22. August 2022), und dem Zeitpunkt, in

dem die Bewilligung endete (31. Dezember 2023), beträgt zwar nur gut 16 Monate. Doch die Bewilligungserteilung bzw. Fristansetzung erfolgte nur deshalb nicht früher, weil die Beschwerdeführerin den Betrieb seit Ende 2019 – nach dem Ablauf der befristet erteilten Bewilligung vom 10. Juli 2017 – ohne die erforderliche Bewilligung weitergeführt hat, statt nach einem neuen Standort zu suchen (vgl. E. 4.9). Der Umstand, dass eine Betreiberin den zonenwidrigen Betrieb ohne Bewilligung weiterbetreibt, ohne nach einem neuen Standort zu suchen, darf nicht dazu führen, dass sie den Betrieb schliesslich länger betreiben darf, als wenn sie rechtzeitig ein neues Gesuch um Erteilung bzw. um Verlängerung der abfallrechtlichen Bewilligung eingereicht hätte. Eine andere Betrachtungsweise wäre mit dem unerwünschten Anreiz verbunden, den zonenwidrigen Betrieb so lange wie möglich ohne die erforderliche Bewilligung weiterzuführen.

E. 4.10.2

Im vorliegenden Fall hätte die Beschwerdeführerin spätestens Ende 2019 – vor dem Ablauf der 2017 erteilten Bewilligung – um eine Verlängerung der abfallrechtlichen Bewilligung bis zur Realisierung eines neuen Standorts ersuchen müssen, um ihren Betrieb rechtmässig und möglichst ohne Unterbruch fortzuführen. Dass die Beschwerdeführerin kein entsprechendes Gesuch gestellt hat, darf ihr wie gesagt nicht zum Vorteil gereichen (vgl. E. 4.10.1). Demnach ist der vorliegende Fall so zu behandeln, wie wenn die Beschwerdeführerin Ende 2019 ein abfallrechtliches Gesuch eingereicht hätte und wie wenn die Baudirektion dieses Gesuch bis Ende 2023 – d.h. auf 4 Jahre befristet – erteilt hätte. Dass eine vierjährige Frist unverhältnismässig kurz bemessen wäre, um einen neuen Standort für eine Abfallsammelstelle zu suchen, zu finden und zu realisieren, ist nicht ersichtlich und wird denn auch seitens der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht.

E. 4.11

Demnach erweist sich die Rüge als unbegründet, wonach die Schwierigkeiten der Standortsuche es geboten hätten, die Bewilligung bis Ende 2024 – statt bis Ende 2023 – zu verlängern.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin beanstandet ferner die vorinstanzliche Interessenabwägung.

E. 5.2

Als Erstes ist das Gewicht des raumplanungsrechtlichen Interesses zu eruieren, das daran besteht, die abfallrechtliche Bewilligung bis Ende 2023 – und nicht bis Ende 2024 – zu befristen.

E. 5.2.1

Im Zusammenhang mit dem Entscheid über vorsorgliche Massnahmen hat das Bundesgericht festgehalten, das raumplanungsrechtliche Interesse an der Beseitigung von rechtswidrigen Bauten in einer Nichtbauzone sei zwar gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich hoch zu gewichten. Im vorliegenden Fall sei das Interesse allerdings insoweit zu relativieren, als es nicht um eine Duldung illegaler Bauten, Anlagen und Nutzungen auf unabsehbare Zeit gehe, sondern lediglich für einen befristeten Zeitraum (BGr, 10. Mai 2024, 1C_188/2024, E. 6.4).

E. 5.2.2

Mit dem Bundesgericht ist davon auszugehen, dass das raumplanungsrechtliche Interesse an der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet schwerer wiegt, wenn zu beurteilen ist, ob eine rechtswidrige Baute beseitigt werden muss, als wenn zu beurteilen ist, wann die Baute beseitigt werden muss. Im vorliegenden Fall kommt dem Interesse, die abfallrechtliche Bewilligung nur bis Ende 2023 – und nicht bis Ende 2024 – zu erteilen, allerdings gleichwohl ein beachtliches raumplanungsrechtliches Interesse zu: Wie in E. 4.10.2 dargelegt, ist die vorliegende Konstellation so zu betrachten, wie wenn die Beschwerdeführerin Ende 2019 ein Gesuch um Verlängerung der abfallrechtlichen Bewilligung gestellt hätte, bzw. wie wenn nun zu beurteilen wäre, ob die Bewilligung diesfalls für vier oder für fünf Jahre zu erteilen gewesen wäre. In dieser Konstellation wäre ein nicht unerhebliches raumplanungsrechtliches Interesse an einer möglichst kurzen Frist zu bejahen gewesen, da die Tolerierung rechtswidriger Bauten und Anlagen nicht für einen längeren Zeitraum als erforderlich hingenommen werden darf (vgl. BGE 136 II 359 E. 6; BGr, 28. Januar 2020, 1C_272/2019, E. 6.4; VGr, 8. Februar 2018, VB.2017.00661, E. 5.2; Laura Diener/Thomas Wipf, in: Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Auflage 2024, S. 517 f.).

E. 5.2.3

Das Baurekursgericht ging demnach zu Recht von einem beachtlichen raumplanungsrechtlichen Interesse aus, die zonenwidrige Duldung der Sammelstelle "G" nur bis Ende 2023 – und nicht noch ein Jahr länger – zu tolerieren.

E. 5.3

Als Zweites ist das Gewicht des gewässerschutzrechtlichen Interesses zu ermitteln, das daran besteht, die abfallrechtliche Bewilligung bis Ende 2023 – und nicht bis Ende 2024 – zu befristen.

E. 5.3.1

Das Bundesgericht hat im Urteil betreffend vorsorgliche Massnahmen festgehalten, dass dem Umstand grosse Bedeutung zukomme, dass sich die Beschwerdeführerin über die Verfügung des AWEL vom 25. August 2022 hinweggesetzt habe. Das AWEL habe in dieser Verfügung dargelegt, dass die vorschriftsgemässe Entwässerung nicht mit abschliessender Sicherheit aus dem vorliegenden Kanalisationsplan hervorgehe, weshalb auf dem Areal "G" keine potenziell gefährlichen Abfälle und keine wassergefährdenden Stoffe mehr entgegengenommen werden dürften. Das AWEL habe ausdrücklich festgehalten, welche Abfälle von der Bewilligung ausgenommen seien. Gemäss dem angefochtenen Entscheid habe die Beschwerdeführerin dessen ungeachtet nicht aufgehört, solche Stoffe entgegenzunehmen und weiterzuleiten. Hinzu komme, dass die Beschwerdeführerin den Betrieb zweimal weitergeführt habe, obwohl die Bewilligungsdauer abgelaufen gewesen sei. Die Beschwerdeführerin habe somit wiederholt behördliche Anordnungen, die dem Schutz von Polizeigütern und insbesondere der Gewährleistung des Gewässerschutzes dienen, missachtet (BGr, 10. Mai 2024, 1C_188/2024, E. 6.4).

E. 5.3.2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie über ein einwandfreies Entwässerungskonzept verfüge, und dass die Behörden bis anhin nie nachgewiesen hätten, dass es im Bereich der Abfallsammelstelle "G" zu einer Gewässerverschmutzung gekommen sei.

E. 5.3.3

Diesem Vorbringen ist entgegenzuhalten, dass das AWEL als Fachbehörde mehrfach Zweifel am Entwässerungskonzept der Beschwerdeführerin geäussert hat. Anlässlich einer Kontrollprüfung vom 18. Oktober 2022 wurden die Platzentwässerung und Abwassereinleitung als "mangelhaft" bezeichnet, und es wurde festgehalten, dass der Kanalisationsplan vom 10. Juni 2014 Mängel in Bezug auf die genaue Lage der Schächte und Leitungen aufweise. In der Stellungnahme vom 27. April 2023 hielt das AWEL – unter Bezugnahme auf den Einrichtplan vom 26. Januar 2023 und auf den aktualisierten Kanalisationsplan vom 24. Oktober 2022 fest, dass nur ein Teil des Betriebsareals über die Schmutzwasserkanalisation entwässert werde, der Rest jedoch über die Meteorwasserkanalisation, sodass bei Regenwetter ein Grossteil des restlichen Platzwassers des Betriebswassers in den Bach M gelange. Die Beschwerdeführerin vermag in der Stellungnahme vom 27. November 2023 – auch unter Hinweis auf einen aktualisierten, detaillierteren Kanalisationsplan – nicht darzulegen, inwieweit die Aussagen der Fachbehörde zur Entwässerungssituation unzutreffend sind.

E. 5.3.4

Hinzu kommt, dass die gewässerschutzrechtlichen Interessen bereits dann hoch zu gewichten sind, wenn – wie hier – ein Potenzial für Gewässerverunreinigungen besteht, selbst wenn bis anhin noch keine konkrete Polizeigüterverletzung eingetreten ist. Angesichts der dargelegten, mit Ungewissheiten behafteten Entwässerungssituation durfte die Baudirektion daher im Rahmen ihres Ermessens zum Schluss gelangen, dass Zweifel an der vollumfänglichen Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 10 Abs. 1 VeVA bestehen. Auch insoweit besteht ein beachtliches gewässerschutzrechtliches Interesse, die Bewilligung auf einen möglichst kurzen Zeitraum zu befristen.

E. 5.3.5

Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass die unangemeldete Kontrolle vom 17. Januar 2024 und die Auswertung von VeVA-Online ergeben haben, dass die Beschwerdeführerin in den Jahren 2022 und 2023 (weiterhin) Abfälle entgegengenommen hat, deren Entgegennahme ihr gemäss der Verfügung vom 25. August 2022 aus gewässerschutzrechtlichen Gründen nicht erlaubt war. Bereits dieser Bewilligungsverstoss allein hätte – unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Gewässerverschmutzung – einen Grund dargestellt, die abwasserrechtliche Bewilligung vorzeitig zu entziehen. Umso höher ist das gewässerschutzrechtliche Interesse zu gewichten, das daran besteht, die Bewilligung auf einen möglichst kurzen Zeitraum zu befristen.

E. 5.3.6

Vor diesem Hintergrund besteht ein erhebliches gewässerschutzrechtliches Interesse daran, den Abfallsammelbetrieb der Anlage "G" möglichst rasch zu beenden und die Bewilligung deshalb auf Ende 2023 – und nicht auf Ende 2024 – zu befristen.

E. 5.4

Zu prüfen ist sodann das Gewicht der finanziellen Interessen der Beschwerdeführerin, das daran besteht, den Betrieb der Sammelstelle "G" bis Ende 2024 – statt bis Ende 2023 – weiterzubetreiben.

E. 5.4.1

Das Bundesgericht erachtete es im Entscheid über die vorsorglichen Massnahmen als haltbar, den öffentlichen Interessen an der Beendigung des Betriebs per Ende 2023 mehr Gewicht beizumessen als dem wirtschaftlichen Schaden, der der Beschwerdeführerin durch die Abweisung des Weiterführungsgesuchs bis Ende 2024 entsteht (BGr, 10. Mai 2024, 1C_188/2024, E. 6.4).

E. 5.4.2

Wie das Verwaltungsgericht bereits im Rahmen der Präsidialverfügung vom 29. Februar 2024 dargelegt hat, hat die Beschwerdeführerin den wirtschaftlichen Schaden, der sich aus der Bewilligungsbefristung bis Ende 2023 ergibt, im Beschwerdeverfahren weder substantiiert dargelegt noch beziffert. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin wie erwähnt nicht bevorteilt werden darf gegenüber einer Partei, die bereits Ende 2019 mit der Suche nach einem neuen Standort begonnen hätte (vgl. vorn E. 4.10.2) und die auf diese Weise die nun resultierende finanzielle Einbusse mit aller Wahrscheinlichkeit hätte vermeiden können. Vor diesem Hintergrund ist das wirtschaftliche Interesse der Beschwerdeführerin, den Betrieb der Abfallsammelstelle bis Ende 2024 – statt bis Ende 2023 – weiterzuführen, nur relativ gering zu gewichten.

E. 5.5

Schliesslich ist das Gewicht des öffentlichen Interesses der Bevölkerung von H und I zu eruieren, das daran besteht, den Abfallsammelbetrieb der Beschwerdeführerin bis Ende 2024 – statt nur bis Ende 2023 – zu befristen.

E. 5.5.1

Das Bundesgericht erachtete es im Entscheid über die vorsorglichen Massnahmen als haltbar, den raumplanungs- und gewässerschutzrechtlichen Interessen an der Beendigung des Betriebs per Ende 2023 mehr Gewicht beizumessen als der temporären Verschlechterung des lokalen Angebots für die Abfallentsorgung (BGr, 10. Mai 2024, 1C_188/2024, E. 6.4).

E. 5.5.2

Die Gemeinden H und I haben im Rahmen des vorliegenden Verfahrens bekräftigt, dass die Bevölkerung ein Interesse am Weiterbetrieb der Sammelstelle "G" bis Ende 2024 hat, da es in I zur Zeit keine und in H – neben der Sammelstelle "G" – nur eine (zu) kleine Sammelstelle (K) gebe. Allerdings bestreiten weder die betreffenden Gemeinden noch die Beschwerdeführerin, dass es in der Region weitere Abfallsammelstellen gibt, die die Bewohnerinnen und Bewohner von H und I benützen können. Die Baudirektion erwähnt in diesem Zusammenhang beispielsweise die D AG in H, die E AG in Wallisellen und die F AG in Winterthur.

E. 5.5.3

Gemäss der Rechtsprechung sind die Gemeinden in Bezug auf Siedlungsabfälle aufgrund von Art. 31b USG verpflichtet, zweckmässige, den gerechtfertigten Bedürfnissen des Abfalllieferanten entsprechende Entsorgungslösungen anzubieten, indem sie den Anwohnern Sammelstellen in genügender Anzahl, Dichte und Frequenz anbieten, die in zumutbarer Entfernung liegen. Bei der Ausgestaltung der Entsorgung kommt den Gemeinden allerdings ein erheblicher Spielraum zu; insbesondere können die Abfallinhaber nicht verlangen, dass die ihnen bequemste Lösung angeboten wird (BGE 143 I 336 E. 4.4).

E. 5.5.4

Im vorliegenden Fall besteht aufgrund von Art. 31b USG ein öffentliches Interesse der Lokalbevölkerung, den Betrieb der Sammelstelle "G" möglichst bis zur Inbetriebnahme eines neuen lokalen Standorts aufrechtzuerhalten. Dieses Gewicht ist allerdings insoweit zu relativieren, als die längeren Wege zur nächsten Sammelstelle nur während eines vorübergehenden Zeitraums in Kauf genommen werden müssen. Das Gesagte gilt umso mehr, als sich die Sammelstelle am Rande des Siedlungsgebiets von H befindet, sodass davon auszugehen ist, dass ein überwiegender Teil der Bevölkerung ein Motorfahrzeug benutzt, um Abfälle bei der Sammelstelle "G" zu entsorgen. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich und wird seitens der Beschwerdeführerin auch nicht dargetan, dass sich die erwähnten Alternativstandorte in einer für die Lokalbevölkerung unzumutbaren Entfernung befinden.

E. 5.5.5

Demnach kommt dem öffentlichen Interesse der Bewohner der Gemeinden H und I, den Betrieb der Abfallsammelstelle bis Ende 2024 – statt bis Ende 2023 – weiterzuführen, nur ein relativ geringes Gewicht zu.

E. 5.6

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ergeben sich auf der einen Seite erhebliche Gewässerschutzinteressen und beachtliche Raumplanungsinteressen, die für die angeordnete Befristung der abwasserrechtlichen Bewilligung bis Ende 2023 sprechen. Demgegenüber stehen relativ gering zu gewichtende wirtschaftliche Interessen der Beschwerdeführerin sowie Entsorgungsinteressen der Bevölkerung an einer Bewilligungsbefristung bis Ende 2024. Insgesamt ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Interessen, die für eine Bewilligungsbefristung bis Ende 2023 sprechen, im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums höher einstuft als die Interessen an der Erteilung einer um ein Jahr längeren Bewilligung. Die Rüge einer rechtsfehlerhaften Interessengewichtung erweist sich demnach als unbegründet.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, dass es unzulässig gewesen sei, den Betrieb sämtlicher unbewilligter Bauten und Einrichtungen in der Reservezone in Bezug auf Abfälle bis spätestens am 31. Dezember 2023 einzustellen. In diesem Zusammenhang sei insbesondere zu berücksichtigen, dass die bis anhin als Sammelstelle genutzte Fläche nicht ohne Weiteres in eine nichtgewerbliche Nutzung rückgeführt werden könne, da die altrechtliche Bewilligung für einen Lagerplatz immer noch gelte.

E. 6.2

Die Baudirektion hatte in der Verfügung vom 25. August 2022 angeordnet, der Betrieb sämtlicher unbewilligter Bauten und Einrichtungen in der Reservezone sei in Bezug auf Abfälle bis spätestens am 31. Dezember 2023 einzustellen. Die Einstellungsverfügung betrifft somit einzig den Betrieb mit Abfällen, nicht jedoch andere Betriebsarten (z.B. Lagernutzung), wobei keine Differenzierung gemacht wird zwischen kontrollpflichtigen und nicht kontrollpflichtigen Abfällen.

E. 6.3

Wie in E. 5.6 dargelegt wurde, ist die Befristung der abfallrechtlichen Bewilligung bis Ende 2023 als rechtmässig zu erachten. Daraus ergibt sich ohne Weiteres die Zulässigkeit der

Anordnung der Baudirektion, per Ende 2023 den Betrieb jener Bauten und Einrichtungen einzustellen, die für die bewilligungspflichtigen Abfälle verwendet wurden. Zu prüfen ist demnach einzig, ob die Vorinstanz die Betriebseinstellung auch in Bezug auf jene Abfälle anordnen durfte, deren Entgegennahme gemäss Art. 8 Abs. 1 VeVA keiner Bewilligungspflicht unterliegt – also auf Abfälle, die weder als Sonderabfälle noch als andere kontrollpflichtige Abfälle zu klassifizieren sind.

E. 6.4

Das Bundesgericht hat im Urteil zu den vorsorglichen Massnahmen festgehalten, dass es angesichts der wiederholten Verletzung von Bewilligungsvorschriften nicht als willkürlich erscheine, dass das Verwaltungsgericht das Gesuch auch für nicht kontrollpflichtige Abfälle abgelehnt habe (BGr, 12. April 2024, 1C_177/2024, E. 6.4).

E. 6.5

Die Sichtweise des Bundesgerichts erweist sich auch im Rahmen der (weitergehenden) Kognition des Verwaltungsgerichts als einschlägig:

E. 6.5.1

Bauten und Anlagen zur Entgegennahme von Abfällen sind in der Reservezone grundsätzlich unzulässig – unabhängig davon, ob es sich um kontrollpflichtige oder um nicht kontrollpflichtige Abfälle handelt (vgl. § 65 Abs. 2 PBG). Im vorliegenden Fall wurde zwar offenbar 1962 eine Baubewilligung für einen Lagerplatz mit Unterkunftsbaracke erteilt und 1964 für einen Holzschuppen zur Lagerung von Abfall bzw. Brennholz, weshalb die Baudirektion und die Vorinstanz zum Schluss gelangten, dass die Nutzung des Areals als Lagerplatz eines ehemaligen Baugeschäfts mit verschiedenen Bauten baurechtlich bewilligt sei. Ob die altrechtliche Baubewilligung allerdings auch die Entgegennahme von nicht-bewilligungspflichtigen Abfällen umfasst, erscheint prima vista zweifelhaft, zumal das ehemalige Baugeschäft soweit ersichtlich keine öffentlich zugängliche Abfallsammelstelle betrieben hat. Die Frage kann an dieser Stelle jedoch offengelassen werden: Das Verbot der Entgegennahme jeglicher Abfälle erscheint ohnehin (auch) aus anderen Gründen rechtmässig, wie im Folgenden dargelegt wird.

E. 6.5.2

Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin von 2020 bis 2022 – auch – kontrollpflichtige Abfälle entgegengenommen hat, ohne über die erforderliche Bewilligung zu verfügen. Nach der Erteilung einer Bewilligung am 25. August 2022 nahm sie mindestens bis Ende 2023 – auch – kontrollpflichtige Abfälle entgegen, die über den bewilligten Umfang hinausgingen. Die Beschwerdeführerin hat damit in der Vergangenheit mehrfach und über einen längeren Zeitraum hinweg Abfälle entgegengenommen, die sie mangels entsprechender Bewilligung nicht hätte entgegennehmen dürfen. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin die Vorschriften zur Bewilligungspflicht und zu den verschiedenen Abfallkategorien (vgl. E. 3.2) sowie die Bewilligungsbestimmungen wiederholt missachtet hat, rechtfertigt es, ihr per Ende 2023 nicht nur die Entgegennahme bewilligungspflichtiger Abfälle zu untersagen, sondern auch die Entgegennahme nicht kontrollpflichtiger Abfälle. Das Interesse der Beschwerdeführerin, den Sammelbetrieb mit nicht bewilligungspflichtigen Abfällen weiterzuführen, ist geringer zu gewichten als das Interesse, den Betrieb per Ende 2023 vollständig einzustellen und auf diese Weise zu verhindern, dass die Beschwerdeführerin erneut kontrollpflichtige Abfälle entgegennimmt bzw. von den Anwohnenden, welche von der Sammelstelle im gewohnten Umfang

Gebrauch machen wollen, mit solchen Abfällen beliefert zu werden, ohne über die erforderliche abfallrechtliche Bewilligung zu verfügen.

E. 6.6

Demnach ist nicht zu beanstanden, dass die Baudirektion den Betrieb der Sammelstelle "G" in Bezug auf sämtliche Abfälle per Ende 2023 eingestellt hat.

E. 7

Zusammenfassend ist die Beschwerde abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung ist ihr nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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