|  |  |
| --- | --- |
| Signatur | StAZH MM 3.203 RRB 1994/0715 |
| Titel | Baute, Vorentscheid (Rekurs) |
| Datum | 09.03.1994 |
| P. | 343–345 |

[*p. 343*] In Sachen der Direktion der öffentlichen Bauten, Zürich, Rekurrentin, gegen den Bauausschuss der Stadt Winterthur, Rekursgegner, vertreten durch das Baupolizeiamt der Stadtverwaltung Winterthur, dieses vertreten durch den Bausekretär Dr. F. Störi, betreffend Vorentscheid für eine Sonderabfallverbrennungsanlage auf dem Grundstück Kat.-Nr. 13203, Seenerstrasse, Winterthur,

hat sich ergeben:

A. Mit Gesuch vom 18. April 1989 beantragte die Direktion der öffentlichen Bauten den Erlass eines Vorentscheides hinsichtlich verschiedener Vorfragen im Zusammenhang mit der geplanten Errichtung einer Sonderabfallverbrennungsanlage (SABA) auf dem Grundstück Kat.-Nr. 13203, Seenerstrasse, Oberwinterthur.

B. Mit Beschluss vom 6. Juni 1990 fällte der Bauausschuss der Stadt Winterthur einen negativen Vorentscheid, indem er der Baudirektion die // [*p. 344*] baurechtliche Bewilligung für eine Sonderabfallverbrennungsanlage auf dem Areal Sulzer in Oberwinterthur im Sinne der Erwägungen nicht in Aussicht stellte (Dispositiv Ziffer 1). Für diesen Beschluss wurden dem Staat Spruchgebühren in der Höhe von Fr. 5000 sowie Expertenkosten in der Höhe von Fr. 60 000 auferlegt (Dispositiv 2).

C. Mit Eingabe vom 29. Juni 1990 erhob die Baudirektion rechtzeitig Rekurs an die Baurekurskommission IV des Kantons Zürich mit dem Antrag, es sei der Bauausschuss Winterthur unter Aufhebung des angefochtenen Beschlusses anzuweisen, die ersten beiden gestellten Fragen in zustimmendem Sinn zu beantworten, auf die Fragen Nrn. 3a-c materiell einzutreten und über die Frage Nr. 4 betreffend Abwasser- und Anschlussgebühren im Sinne der Berechnungen der Baudirektion Beschluss zu fassen.

D. In seiner Vernehmlassung an die Baurekurskommission IV beantragte der Bauausschuss Winterthur, es seien die Akten bezüglich der strittigen Anschlussgebühr dem Bezirksrat Winterthur zu überweisen. Insoweit sei auf den Rekurs nicht einzutreten. Im übrigen sei der Rekurs abzuweisen.

E. Mit Beschluss vom 7. März 1991 trat die Baurekurskommission IV auf den Rekurs nicht ein und überwies die Akten dem Regierungsrat und dem Bezirksrat Winterthur.

Es kommt in Betracht:

1. In ihrem Vorentscheidsgesuch stellte die Rekurrentin folgende Fragen:

«1. Ist die Erstellung und der Betrieb einer Sonderabfallverbrennungsanlage auf dem Grundstück Kat.-Nr. 13203 im Sinne und im Ausmass des Vorprojekts vom 25. Februar 1988/AB/0604 in der Industriezone von der Nutzung her betrachtet zonenkonform und planungsrechtlich zulässig?

2. Ist das Grundstück für die vorgesehene Nutzung ausreichend erschlossen?

3. Die Fragen des Lärmschutzes, der Lufthygiene, des Gewässerschutzes und des Katastrophenschutzes sind im vorliegenden Umweltverträglichkeitsbericht recht eingehend, aber noch nicht abschliessend behandelt.

a) Sind die vom ATAL für die Lufthygiene verlangten verschärften Emissionsgrenzwerte für den Stadtrat akzeptabel? Falls diese Grenzwerte nicht akzeptiert werden, ersuchen wir Sie um Begründung und Antragstellung neuer Grenzwerte.

b) Sind die vom Vorprojekt zugrunde gelegten Einleitungsbedingungen für das vorbehandelte Abwasser in die Kläranlage akzeptabel? (Die Beurteilung der Aufsalzung der Töss fällt in die Zuständigkeit des Kantons.)

c) Welche Umweltaspekte sind nach Ihrer Auffassung in der Detailprojektierung vertieft und zusätzlich zu prüfen?

4. Mit welchen Beiträgen und Gebühren für die Erschliessung (Wasser, Abwasser, Strassen, Elektrizität, Gas usw.) hat die Bauherrschaft zu rechnen?»

2. Im angefochtenen Beschluss des Rekursgegners wird «eine baurechtliche Bewilligung für eine Sonderabfallverbrennungsanlage auf dem Areal Sulzer Oberwinterthur im Sinne der Erwägungen nicht in Aussicht gestellt». Damit wird eine Feststellung getroffen, welche strenggenommen nicht Gegenstand des durch andere Fragen definierten Vorentscheidsgesuchs war. Dessenungeachtet wäre eine Aufhebung des Beschlusses allein aus diesem Grunde nicht gerechtfertigt, da sich der Sinn dieses Dispositivs aus den Erwägungen mit hinreichender Bestimmtheit herauslesen lässt. Gemäss den Erwägungen hat der Rekursgegner die erste Frage nach der Zonenkonformität und der planungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorprojekts im wesentlichen mit der Begründung verneint, es fehle für die SABA ein entsprechender Eintrag im kantonalen Teilrichtplan über Versorgungs- und Entsorgungsanlagen des Kantons Zürich (kurz: Versorgungsplan). Damit zusammenhängend fehle es demzufolge auch an einer UVP-gerechten Standortevaluation, welche bereits für das Verfahren für eine richtplanerische Standortbezeichnung hätte durchgeführt werden müssen.

a) Der Streit um die Notwendigkeit und die Voraussetzung einer richtplanerischen Standortbezeichnung (auch in bezug auf die Notwendigkeit der Durchführung einer UVP in diesem Stadium) ist heute gegenstandslos, da der kantonale Versorgungsplan mit Beschluss des Kantonsrates vom 14. September 1992 ergänzt worden ist. Dieser Kantonsratsbeschluss erwuchs in Rechtskraft (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 17. Juni 1993).

b) Der Rekursgegner lenkte sodann die Vorfrage nach der Zonenkonformität unzulässigerweise auf die noch ausstehende Umweltverträglichkeitsprüfung. Es blieb unbestritten, dass das definitive Sonderabfallverbrennungsprojekt noch einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss. Im übrigen räumt der Rekursgegner in seiner Vernehmlassung selbst ein, dass den Immissionsvorschriften in der Bauordnung seit dem 1. Oktober 1985, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983, keine selbständige Bedeutung mehr zukommt. Sie normieren hingegen nach konstanter Rechtsprechung noch, ob aus raumplanerischen Gründen ein Betrieb am vorgesehenen Standort überhaupt erstellt werden darf (vgl. BGE 117 Ib 147 ff., BEZ 1991 Nr. 32). Das für die Anlage vorgesehene Grundstück Kat.-Nr. 13203 im Sulzerareal liegt gemäss Zonenplan der Stadt Winterthur in der Industriezone 13. Die geplante Anlage kann ihrem Wesen nach einem mittleren Industriebetrieb gleichgesetzt werden. Sie ist demnach in der Industriezone grundsätzlich zulässig.

3. Hinsichtlich der Frage der Erschliessung geht aus der Stellungnahme des Rekursgegners nunmehr eindeutig hervor, dass er die für die geplante Anlage erforderliche Erschliessung als hinreichend betrachtet. Dies ergab sich indirekt schon aus den Erwägungen zum angefochtenen Beschluss, auf welche in Dispositiv Ziffer 1 verwiesen wurde. Auf den Rekurs ist diesbezüglich nicht einzutreten.

4. Die Rekurrentin macht ferner zu Recht geltend, die unter Ziffern 3 a und 3 b gestellten Fragen nach den lufthygienischen Grenzwerten und den Einleitungsbedingungen seien unbeantwortet geblieben. Der Rekursgegner stützt seinen Entscheid im wesentlichen auf das Argument, die Emissionen müssten anhand des konkreten Projektes nach dem Vorsorgeprinzip von Art. 11 Abs. 2 USG so weit begrenzt werden, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sei. Im übrigen sei es absurd, zum heutigen Zeitpunkt Grenzwerte für eine Anlage festzulegen, die bis zur Detailprojektierung mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht mehr dem Stand der Technik entsprechen werde.

Gemäss Art. 11 Abs. 2 USG sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Die Emissionsbegrenzungen sind zu verschärfen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Abs. 3). Ob Immissionen übermässig sind, beurteilt sich nach den im Anhang 7 LRV festgelegten Immissionsgrenzwerten; soweit Grenzwerte fehlen, hat die Vollzugsbehörde von Fall zu Fall zu entscheiden. Werden übermässige Immissionen durch mehrere Anlagen verursacht, so ist gemäss Art. 9 Abs. 4 LRV in Verbindung mit Art. 31 - 34 LRV ein Massnahmenplan auszuarbeiten. Der Massnahmenplan soll als Koordinationsinstrument in komplexen Situationen die geeigneten und verhältnismässigen Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität auswählen und anordnen und bei der Sanierung mehrerer stationärer Anlagen insbesondere die rechtsgleiche Behandlung aller Emittenten ermöglichen. Es können aber jedenfalls zonenkonforme Bauprojekte, von denen durchschnittliche Einwirkungen ausgehen, nicht unter Hinweis auf eine übermässige Gesamtbelastung der Luft abgelehnt werden (RRB Nrn. 3132/1992 und 752/1993). Die vom ATAL vorgegebenen verschärften lufthygienischen Anforderungen bleiben weit (teilweise um das fünf- bis zehnfache) unter den Grenzwerten der LRV. Sie entsprechen damit auch den Anforderungen des später in Kraft getretenen Massnahmenplans.

Bei dieser Ausgangslage kann entgegen der Meinung des Rekursgegners nicht von unbegründbaren Werten gesprochen werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass zwischen der Bewilligungsphase und der Inbetriebnahme einer Industrieanlage technische Fortschritte auf dem Gebiet der Immissionsbegrenzung zu verzeichnen sein können. Dies entbindet die Bewilligungsbehörde jedoch auch im Rahmen eines Vorentscheides nicht von der Pflicht zur Vornahme einer diesbezüglichen Beurteilung. Dass die eingereichten Unterlagen hinsichtlich der Untersuchungen des mutmasslich verbleibenden Schadstoffausstosses mangelhaft seien, macht der Rekursgegner selbst nicht geltend. Die gleichen Überlegungen gelten bezüglich der vorgegebenen Einleitungsbedingungen des Abwassers in die Kanalisation.

Der Rekursgegner ist deshalb einzuladen, die gestellten Vorfragen Ziffern 1 und 3 materiell zu beurteilen.

5. Soweit die Höhe der Abwasseranschlussgebühr angefochten wurde, ist in diesem Verfahren nicht darauf einzutreten, da die Akten dem hiefür erstinstanzlich zuständigen Bezirksrat Winterthur überwiesen wurden.

6. Gemäss § 13 Abs. 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) dürfen zürcherischen Amtsstellen für Amtshandlungen, welche nicht in ihrem finanziellen Interesse liegen, keine Verfahrenskosten auferlegt werden. Der Rekursgegner begründet die angefochtene Überbindung der Verfahrenskosten einschliesslich der zusätzlich entstandenen Kosten für zwei von ihm in Auftrag gegebene Expertengutachten des TüV Rheinland mit dem Hinweis auf die Formulierung in Abs. 3 von § 13 VRG, welche vom Wortlaut in Abs. 1 abweiche. Der Ausdruck «Gebühren und Kosten» nach Abs. 1 gehe weiter als der Begriff der Verfahrenskosten in Abs. 3. Dies habe zur Konsequenz, dass lediglich Spruchgebühren und Barauslagen, also Kosten, welche die entscheidende Instanz für ihre eigene Tätigkeit verrechne, unter die Befreiung fielen.

Der Begriff der Kosten als Ersatz für Aufwendungen, die dem Gemeinwesen aus der Entscheidung einer Verwaltungssache erwachsen, umfasst sowohl Gebühren als auch im Einzelfall Barauslagen (vor allem Kosten Dritter wie Gutachter, Übersetzer, Experten, vgl. Kölz, Kommentar zum VRG, § 13 N 3). In § 13 Abs. 3 VRG werden Gebühren und Kosten deshalb in zusammenfassendem Sinn als Verfahrenskosten umschrieben. Damit sind alle Aufwendungen erfasst, welche der entscheidenden Instanz im Zusammenhang mit der Erledigung des Verfahrens entstanden sind. Eine Einschränkung auf Verfahrensgebühren, wie dies der Rekursgegner annimmt, hat der Gesetzgeber im VRG gerade nicht // [*p. 345*] vorgenommen (vgl. Hauser/Hauser, Erläuterungen zum Gerichtsverfassungsgesetz § 231 N1 und GVG vom 13. Juni 1976 § 203 in Verbindung mit § 201 Ziffern 1 und 2).

Das Kostendispositiv über die Auferlegung der Gutachtenskosten ist darüber hinaus auch aus einem anderen Grund aufzuheben. Art. 9 Abs. 6 USG verpflichtet die Bewilligungsbehörde, dem Gesuchsteller vor der Ernennung von Experten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Unterlassung bedeutet eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, welche in diesem Verfahren nicht geheilt werden kann. Überdies ist das Bedürfnis zur Einholung eines Fachgutachtens zu den gestellten Vorfragen nicht ausgewiesen. Dies gilt um so mehr, als die Stadt Winterthur (wie die Stadt Zürich) über eine eigene Fachstelle für Umweltschutz sowie Fachstellen für die in diesem Zusammenhang wichtigen Teilbereiche, wie Lufthygiene, Störfallsicherheit und Gewässerschutz, verfügt.

7. Diese Erwägungen führen zur Gutheissung des Rekurses im Sinne der Erwägungen, soweit darauf einzutreten ist und soweit er nicht gegenstandslos geworden ist. Der angefochtene Beschluss ist in dem sich aus den Erwägungen ergebenden Umfang aufzuheben, und die Akten sind zur neuen Beschlussfassung an den Bauausschuss der Stadt Winterthur zurückzuweisen. Der Bauausschuss der Stadt Winterthur ist einzuladen, die gestellten Vorfragen Ziffern 1 und 3 im Sinne der Erwägungen materiell zu beurteilen.

Der beantragte zweite Schriftenwechsel über die Frage eines Richtplaneintrags war nicht durchzuführen, da dieser Streitpunkt durch den Kantonsratsbeschluss vom 14. September 1992 inzwischen gegenstandslos geworden ist.

Die Kosten des Verfahrens sind von der Staatskasse zu tragen. Eine Parteientschädigung steht dem Rekursgegner als im Ergebnis hauptsächlich unterliegender Partei nicht zu.

Auf Antrag des Referenten

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der von der Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich eingereichte Rekurs vom 29. Juni 1990 gegen einen Beschluss des Bauausschusses der Stadt Winterthur vom 6. Juni 1990 betreffend Vorentscheid für eine Sonderabfallverbrennungsanlage auf dem Grundstück Kat.-Nr. 13203, Seenerstrasse, Winterthur, wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird und soweit er nicht gegenstandslos geworden ist. Der angefochtene Beschluss wird in dem sich aus den Erwägungen ergebenden Umfang aufgehoben. Die Akten werden an den Bauausschuss der Stadt Winterthur zurückgewiesen. Die Vorinstanz wird eingeladen, die Vorfragen Ziffern 1 und 3 im Sinne der Erwägungen materiell zu beurteilen.

II. Die Kosten des Verfahrens werden von der Staatskasse getragen.

III. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

IV. Gegen diesen Beschluss kann innert zwanzig Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

V. Mitteilung an die Direktion der öffentlichen Bauten, an Dr. F. Störi, Bausekretär, Baupolizeiamt der Stadt Winterthur, Postfach, 8402 Winterthur (zuhanden des Rekursgegners), den Bezirksrat Winterthur, Lindstrasse 8, 8400 Winterthur, die Gebrüder Sulzer AG, Zürcherstrasse 9, 8400 Winterthur, sowie an die Direktion der öffentlichen Bauten.

[*Transkript: OCR (Überarbeitung: Team TKR)/14.09.2017*]