

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 241/2017

Urteil vom 11. Dezember 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
Novartis Pharma Schweizerhalle AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Markus Schott,

gegen

Einwohnergemeinde Muttenz,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Adrian Strütt,

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft,
handelnd durch die Bau- und Umweltschutzdirektion
des Kantons Basel-Landschaft, Rechtsabteilung.

Gegenstand
Mutation Zonenreglement Siedlung Ziffer 9.2,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 2. November 2016 (810 15 265).

Sachverhalt:

A.

Am 9. Dezember 2008 beschloss die Einwohnergemeindeversammlung Muttenz die Mutation zum Zonenreglement 2008. Die dadurch geänderte Ziffer 9.2 des Zonenreglements Siedlung lautete:

"9.2 Nutzungsarten in den G- und I-Zonen

In den Gewerbe- und Industriezonen sind Elektrizitätserzeugungsanlagen, welche mit Erdöl, Erdgas oder Kohle betrieben werden, nicht zulässig. Der Gemeinderat kann bei der Baubewilligungsbehörde Ausnahmen davon beantragen, wenn die Abwärme genutzt wird und der Gesamtnutzungsgrad mindestens 85 % beträgt. Zulässig sind Abfallverwertungsanlagen und Notstromanlagen."

Am 11. August 2009 wies der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft eine gegen die Planänderung eingegangene Einsprache ab. Gleichzeitig genehmigte er die neue Ziff. 9.2 des Zonenreglements Siedlung. Am 25. August 2010 wies das Kantonsgericht Basel-Landschaft eine dagegen erhobene Beschwerde ab. Mit Urteil 1C 36/2011 vom 8. Februar 2018 hiess das Bundesgericht eine gegen diesen Entscheid eingereichte Beschwerde gut. Es hielt dazu fest, im Nutzungsplanungsverfahren könne es sich unter Vorbehalt übergeordneter planerischer Festlegungen, die hier aber nicht bestünden, ergeben, dass ein fossil-thermisches Kraftwerk wegen überwiegender raumplanerischer Interessen nicht zugelassen werden könne. Es gehe aber mit Blick auf das öffentliche Interesse und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz nicht an, in der Nutzungsplanung die Zulassung von neuen fossil-thermischen Kraftwerken ausnahmsweise zu ermöglichen, die sich kaum wirtschaftlich betreiben liessen, weil ein höherer als in der CO₂ - Gesetzgebung des Bundes verlangter Gesamtwirtschaftsgrad vorausgesetzt werde. Zwar erweise sich damit nur der zweite Satz der umstrittenen Zonenbestimmung und nicht diese als ganze als verfassungswidrig. Die Gemeinde wäre sogar grundsätzlich berechtigt, zur

Erfüllung wichtiger Anliegen der Raumplanung die Errichtung von Anlagen mit überdurchschnittlich hohem CO₂-Ausstoss mit entsprechenden Zonenbestimmungen auszuschliessen. Da aber nicht feststehe, ob die Gemeinde den vollständigen Ausschluss ohne die Ausnahme im zweiten Satz erlassen hätte, rechtfertige es sich, die ganze umstrittene Zonenvorschrift aufzuheben und es der Gemeinde zu überlassen, wie sie weiter vorgehen wolle.

B.

Am 19. März 2013 beschloss die Einwohnergemeindeversammlung Muttenz erneut die Mutation zum Zonenreglement Siedlung mit folgendem Wortlaut von Ziffer 9.2 unter Weglassung des früheren zweiten Satzes:

"In den Gewerbe- und Industriezonen sind Elektrizitätserzeugungsanlagen, welche mit Erdöl, Erdgas oder Kohle betrieben werden, nicht zulässig. Zulässig sind Abfallverwertungsanlagen und Notstromanlagen."

Die öffentliche Planaufgabe fand vom 2. April bis zum 2. Mai 2013 statt. Am 2. Mai 2013 erhob die Novartis AG Einsprache. Am 21. August 2013 beantragte die Gemeinde Muttenz dem Regierungsrat, die Planänderung zu genehmigen. Mit Schreiben vom 13. Februar 2014 informierte die Bau- und Umweltschutzdirektion, Amt für Raumplanung (ARP), die Gemeinde Muttenz unter Verweis auf das bundesgerichtliche Urteil 1C 36/2011 vom 8. Februar 2012, die Mutation könne dem Regierungsrat nicht zur Genehmigung vorgelegt werden, weil von einem energiepolitischen und nicht raumplanerischen Verbot auszugehen sei. Die Gemeinde nahm dazu Stellung und beantragte die Genehmigung der Reglementsänderung unter Abweisung der Einsprachen. Mit Beschluss Nr. 1375 vom 1. September 2015 wies der Regierungsrat die eingegangenen Einsprachen, worunter diejenige der Novartis AG, ab, soweit er darauf eintrat, und genehmigte die am 19. März 2013 von der Gemeinde beschlossene Mutation zu Ziffer 9.2 des Zonenreglements Siedlung. Am 2. November 2016 wies das Kantonsgericht Basel-Landschaft die dagegen erhobene Beschwerde der Novartis AG ab. Parallel dazu wies es eine analoge Beschwerde einer weiteren Beschwerdeführerin ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht beantragt die Novartis AG, das Urteil des Kantonsgerichts aufzuheben und die neue Ziffer 9.2 zum Zonenreglement Siedlung gemäss dem Beschluss der Gemeindeversammlung Muttenz vom 19. März 2013 nicht zu genehmigen bzw. ersatzlos aufzuheben; eventuell sei das Urteil aufzuheben und die Sache an den Regierungsrat, subeventuell an das Kantonsgericht zurückzuweisen.

Die Einwohnergemeinde Muttenz schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Der Regierungsrat stellt Antrag auf Abweisung der Beschwerde. Das Kantonsgericht verzichtete auf eine Vernehmlassung. Das Bundesamt für Umwelt BAFU hält fest, das Urteil des Kantonsgerichts sei aus seiner Sicht mit der CO₂-Gesetzgebung des Bundes vereinbar. Das Bundesamt für Kultur äusserte sich nicht zur Angelegenheit. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE teilte dem Bundesgericht mit, die Streitsache werfe keine grundsätzlichen planerischen bzw. planungsrechtlichen Fragen des Bundesrechts auf. Das Bundesamt für Energie BFE führt aus, die strittige kommunale Zonenvorschrift enthalte ein eigentliches Technologieverbot fossil-thermischer Elektrizitätserzeugungsanlagen in den betroffenen Industriezonen, wobei dessen Eignung zur Begrenzung der CO₂-Immissionen auf die angrenzenden Wohnzonen anzuzweifeln sei. In ihren weiteren Stellungnahmen im zweiten Schriftenwechsel halten die Novartis AG, die Einwohnergemeinde Muttenz sowie der Regierungsrat im Wesentlichen an ihren Standpunkten fest.

D.

Im parallelen Verfahren 1C 240/2017 entscheidet das Bundesgericht separat über eine analoge Beschwerde einer andern Beschwerdeführerin.

Erwägungen:

1.

1.1. Der angefochtene Endentscheid der letzten kantonalen Instanz betrifft die Revision eines Nutzungsplans im Sinne von Art. 14 ff. des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 ff. BGG; BGE 135 II 22 E. 1.1). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids und von der Planänderung betroffene Grundeigentümerin zur Beschwerdeführung berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist somit im Rahmen der zulässigen

Anträge einzutreten.

1.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG) und kann deren Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich, ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Die beschwerdeführende Partei kann die Feststellung des Sachverhalts unter den gleichen Voraussetzungen beanstanden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

2.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Regierungsrat habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt, indem er ihr keine Gelegenheit gegeben hätte, sich zur Stellungnahme der Gemeinde zum Schreiben der Bau- und Umweltschutzdirektion, Amt für Raumplanung (ARP), vom 13. Februar 2014 zu äussern. Entgegen der Auffassung des Kantonsgerichts habe dieses die Gehörsverweigerung nicht heilen können. Sodann verstosse die von der Gemeindeversammlung beschlossene Ziff. 9.2 des Zonenreglements Siedlung der Gemeinde Muttenz gegen den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 BV). Die Bestimmung beruhe nicht auf raumplanerischer Grundlage bzw. verfolge keine ausreichenden raumplanerischen, sondern überwiegend energie- und umweltpolitische Interessen, was das Bundesrecht nicht zulasse. Insbesondere enthalte dieses eine abschliessende CO₂-Regelung, weshalb insofern kein Raum für kantonale bzw. kommunale Bestimmungen verbleibe. Aus dem gleichen Grund verletze der angefochtene Entscheid die Eigentums- und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 26 und 27 BV). Da das Kantonsgericht in seinem Urteil auf die von der Beschwerdeführerin eingereichten umfangreichen Beweisdokumente, wonach die strittige Vorschrift nicht raumplanerisch motiviert sei, in keiner Weise Bezug genommen habe, erwiesen sich dessen tatsächliche Feststellungen überdies als offensichtlich unrichtig (Art. 97 Abs. 1 BGG), was erneut ebenfalls auf eine Verletzung des rechtlichen Gehörs hinauslaufe.

3.

3.1. Die Beschwerdeführerin rügt eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung gemäss Art. 97 Abs. 1 BGG. Sie sieht darin eine Aktenwidrigkeit, weil das Kantonsgericht die umfangreichen Unterlagen missachtet habe, welche die Beschwerdeführerin als Beweis dafür eingereicht habe, dass die strittige Zonenreglementsvorschrift nicht raumplanerisch motiviert sei. Zugleich liege darin eine Gehörsverletzung im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV.

3.2. Eine offensichtlich unrichtige bzw. willkürliche Sachverhaltsfeststellung liegt vor, wenn diese widersprüchlich oder aktenwidrig ist oder auf einem offensichtlichen Versehen beruht bzw. klarerweise den tatsächlichen Verhältnissen widerspricht (vgl. etwa BGE 137 I 58 E. 4.1.2 S. 62). Auch die unvollständige Feststellung des massgeblichen Sachverhalts ist offensichtlich unrichtig (vgl. BGE 135 II 369 E. 3.1 S. 373; 133 IV 293 E. 3.4.2 S. 295 f.). Sodann haben die Parteien eines Gerichtsverfahrens gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieses dient einerseits der Klärung des Sachverhaltes und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, der in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheides zur Sache zu äussern und an der Erhebung wesentlicher Beweise mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Ausgang des Verfahrens zu beeinflussen (BGE 140 I 99 E. 3.4 S. 102; 135 II 286 E. 5.1 S. 293; je mit Hinweisen). Einschlägige Beweismittel sind vom Gericht daher grundsätzlich entgegenzunehmen und zu würdigen.

3.3. Dass im vorliegenden Fall das Kantonsgericht sich nicht detailliert zu den von der Beschwerdeführerin eingereichten Beweismitteln äussert, bedeutet nicht, dass es diese nicht gewürdigt hätte. Vielmehr hat es sich ausführlich mit der Frage befasst, auf welcher Motivation das strittige Verbot von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Kraftwerken beruht. Dabei deutet nichts darauf hin, dass das Gericht von den eingereichten Beweismitteln keine Kenntnis genommen hätte, diese nicht in den Entscheid eingeflossen wären oder das Urteil mit den Akten im Widerspruch stünde, nur weil sich es nicht dem Standpunkt der Beschwerdeführerin angeschlossen hat. Diese vermag denn auch nicht detailliert darzutun, worin genau die Aktenwidrigkeit bzw. ein Widerspruch zwischen den Akten und den tatsächlichen Feststellungen im angefochtenen Entscheid liegen sollte. Dass die Beweiswürdigung unhaltbar wäre, legt die Beschwerdeführerin ebenfalls nicht ausreichend

dar. Die rechtliche Einschätzung des Falles stellt demgegenüber keine Tatfrage dar und es ist darauf nachfolgend unter rechtlichen Gesichtspunkten einzugehen. Damit ist weder eine offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts noch eine entsprechende Gehörsverletzung erstellt.

4.

4.1. Die Garantie des Anspruchs auf rechtliches Gehör umfasst sodann das Recht, von den beim Gericht eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können (sog. Replikrecht: BGE 133 I 98 E. 2.1 S. 99). Die Wahrnehmung des Replikrechts setzt voraus, dass die fragliche Eingabe der Partei zugestellt wird. Das Bundesgericht hat wiederholt festgehalten, dass den Verfahrensbeteiligten ein Anspruch auf Zustellung von Vernehmlassungen zusteht, unabhängig davon, ob diese Eingaben neue und erhebliche Gesichtspunkte enthalten. Das Gericht muss vor Erlass seines Urteils eingegangene Vernehmlassungen den Beteiligten zustellen, damit diese sich darüber schlüssig werden können, ob sie sich dazu äussern wollen oder nicht (BGE 137 I 195 E. 2.3.1 S. 197; 133 I 100 E. 4.5 S. 103 f. mit Hinweisen; 133 I 98 E. 2.2 S. 99). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich zwar aus Art. 29 BV nicht ein absolutes Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten auch im Verfahren vor anderen als gerichtlichen Behörden ableiten (BGE 138 I 154 E. 2.5 S. 157 f.). Aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör in allen Verfahren, die durch individuell-konkrete Anordnungen

abzuschliessen sind, ergibt sich aber das Recht, zu allen Vorbringen der Behörden oder der Gegenpartei Stellung zu nehmen, die neu und materiell geeignet sind, den Entscheid zu beeinflussen (sog. Replikrecht im engeren Sinne). Dazu gehören namentlich Fachberichte, aus denen sich oft die für die Entscheidung wesentlichen Sachverhalts- und Begründungselemente ergeben (BGE 138 I 154 E. 2.3.2 S. 156 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C 597/2014 vom 1. Juli 2015 E. 3.6.2; vgl. als Beispiele BGE 138 II 331 E. 4.7 S. 341; BGE 133 II 169 E. 2.4 S. 173).

4.2. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung kann darüber hinaus - im Sinne einer Heilung des Mangels - selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abgesehen werden, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197 f. mit Hinweisen).

4.3. Das Kantonsgericht stellte für das Bundesgericht verbindlich fest (vgl. E. 1.2) und es ist im Übrigen auch unbestritten, dass das kantonale Amt für Raumplanung im Genehmigungsverfahren nach einer ersten Durchsicht der von der Gemeinde eingereichten Unterlagen davon ausging, die strittige Mutation könne nicht genehmigt werden. Dazu wurde einzig die Gemeinde zur Stellungnahme eingeladen. Am 24. November 2014 reichte diese ihre Vernehmlassung ein und beantragte die Abweisung der unerledigten Einsprachen sowie die Genehmigung der umstrittenen Reglementsänderung. Die Beschwerdeführerin erhielt davon keine Kenntnis und auch keine Gelegenheit, sich dazu zu äussern. Das Kantonsgericht entschied, der Regierungsrat habe dadurch der Beschwerdeführerin das Replikrecht und damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Dabei handle es sich um einen schweren Verfahrensmangel. Dieser sei jedoch vor dem Kantonsgericht geheilt worden, da er einzig eine vom Kantonsgericht frei überprüfbare Rechtsfrage betreffe und eine Rückweisung überdies zu einem formalistischen Leerlauf führen würde.

4.4. Nach § 45 Abs. 1 lit. a und b des Gesetzes vom 16. Dezember 1993 über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO; SGS 271) prüft das Kantonsgericht Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung und Missbrauch des Ermessens (lit. a) sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (lit. b); die Unangemessenheit eines angefochtenen Entscheids kann nur in gesetzlich bestimmten Ausnahmefällen überprüft werden, wozu der vorliegende Fall nicht gehört (vgl. lit. c). Eine Ermessenskontrolle, mit der zusätzlich die Zweckmässigkeit der Planung überprüft wird, durch das Kantonsgericht ist demnach ausgeschlossen.

4.4.1. Art. 26 RPG schreibt vor, dass die Nutzungspläne und ihre Anpassungen durch eine kantonale Behörde genehmigt werden müssen. Im Kanton Basel-Landschaft ist dafür der Regierungsrat zuständig, der die Zonenvorschriften auf ihre Rechtmässigkeit und, sofern kantonale Anliegen betroffen sind, auf ihre Zweckmässigkeit prüft (vgl. § 31 Abs. 5 des Raumplanungs- und

Baugesetzes vom 8. Januar 1998 des Kantons Basel-Landschaft [RBG; SGS 400]). Mit der Ermessens- bzw. Zweckmässigkeitskontrolle überprüft die Genehmigungsbehörde die Nutzungsplanung daraufhin, ob sie mit übergeordneten öffentlichen Interessen vereinbar ist bzw. die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nicht in unzumutbarer Weise behindert; sie geht weiter als eine blosser Rechtskontrolle (vgl. ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Rz. 42 zu Art. 26). Obwohl sich der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde auch bei der Ermessenskontrolle eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen hat (vgl. RUCH, a.a.O., Rz. 42 zu Art. 26), steht ihm doch eine weitere Kognition zu als dem auf eine reine Rechtskontrolle beschränkten Kantonsgericht. Allerdings sieht das kantonale Gesetz auch keine volle Freiheit des Regierungsrats bei der Genehmigung von Plänen vor. Das bedeutet insbesondere, dass er nicht zum Eingreifen befugt ist, soweit die Gemeinde unter mehreren gleichwertigen rechtskonformen Varianten eine auszuwählen hat.

4.4.2. Im vorliegenden Fall ist namentlich der einschlägige, mit Bundesratsbeschluss vom 8. September 2010 genehmigte kantonale Richtplan, der für alle Behörden verbindlich ist (Art. 9 Abs. 1 RPG), von Belang. Der Richtplan sieht unter anderem unter S3.2 in lit. B Ziele lit. a ausdrücklich Folgendes vor:

"Bestehende grössere zusammenhängende Gewerbe- und Industriestandorte mit Störfallrisiken, wie etwa Schweizerhalle oder Auhafen, sind für risikoreiche Betriebe zu erhalten und langfristig zu sichern. Die Nutzungsordnung ist derart festzulegen, dass die erforderlichen Sicherheitsabstände zwischen den risikoreichen Betrieben und Wohnbauten sowie personenintensiven Bauten und Anlagen eingehalten werden können."

In lit. D hält der Richtplan bei den Planungsgrundsätzen unter lit. a fest:

"Für die Arbeitsgebiete Schweizerhalle und Auhafen sollen gute Voraussetzungen für Betriebe mit Störfallrisiken geschaffen werden."

In den Planungsanweisungen werden die Gemeinden Muttenz und Pratteln angehalten, die Planungsgrundsätze in ihren Zonenplänen umzusetzen.

4.4.3. Beim Entscheid darüber, ob mit fossilen Brennstoffen betriebene Kraftwerke in den fraglichen Gewerbe- und Industriezonen verboten werden dürfen, spielen Zweckmässigkeitsgesichtspunkte eine nicht unerhebliche Rolle. Dies gilt einerseits mit Blick auf den kantonalen Richtplan, andererseits aber auch mit solchem auf die konkrete Situation und insbesondere die Nähe der Wohnquartiere zu den betroffenen Gewerbe- und Industriestandorten mit zugelassenen risikoreichen Betrieben. Die Ermessensausübung ist dem Regierungsrat vorbehalten, und das Kantonsgericht ist daran gebunden, solange sie nicht an rechtlichen Mängeln leidet oder gar willkürlich ausfällt. Da das instruierende Amt Zweifel an der Genehmigungsfähigkeit der neuen Regelung hatte, forderte es die Gemeinde zur Stellungnahme auf. Nach Eingang der Vernehmlassung der Gemeinde wurde die Genehmigung erteilt. Die entsprechende Eingabe war demnach von Bedeutung, was von keiner Seite bestritten wird. Das spricht dafür, dass der Regierungsrat der Beschwerdeführerin hätte Gelegenheit geben müssen, sich mit Replik vor dem Genehmigungsentscheid zur Stellungnahme der Gemeinde zu äussern.

4.5. Der Regierungsrat macht in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht geltend, das Einsprache- sei vom Genehmigungsverfahren zu unterscheiden.

4.5.1. Der Regierungsrat beruft sich auf § 31 Abs. 2 RBG, wonach die Gemeinden verpflichtet sind, Einsprachen soweit als möglich durch Verständigung zu erledigen, und der Regierungsrat insofern als Beschwerdebehörde amtiert. Mit Beendigung des Verständigungsverfahrens sei das Einspracheverfahren erledigt und müsse die Gemeinde die Einsprachen und die Akten ohne Weiterungen dem Regierungsrat überweisen. In der Folge gebe es keinen Schriftenwechsel mehr, da sich die Einsprecher bereits in ihrer Einsprache und in der Einspracheverhandlung umfassend hätten äussern können. Im davon zu unterscheidenden Genehmigungsverfahren handle der Regierungsrat demgegenüber als reine Genehmigungsinstanz. Betroffen sei einzig die Gemeinde. Die Einsprecher seien nicht Partei, weshalb sie auch nicht angehört werden müssten.

4.5.2. Einsprache- und Genehmigungsverfahren sind beide in § 31 RBG und damit im gleichen Gesetzesartikel geregelt. Das Gesetz unterscheidet die beiden Verfahren an sich nicht. Indessen dient das Einsprache- als Rechtsmittelverfahren der Rechtsschutzgewährung, während das Genehmigungsverfahren die Funktion einer Verwaltungskontrolle hat, an welcher Einzelpersonen grundsätzlich nicht beteiligt sind. Anders verhält es sich nur, wenn im Genehmigungsverfahren

Änderungen vorgenommen werden, die nicht bereits im parallelen Rechtsmittelverfahren behandelt wurden. Im Regelfall haben somit Privatpersonen im Genehmigungsverfahren keine Parteirechte. Das gilt grundsätzlich auch dann, wenn wie im vorliegenden Fall Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren parallel bzw. zeitgleich durchgeführt werden. Die fragliche Stellungnahme der Einwohnergemeinde Muttenz vom 24. November 2014 bezog sich jedoch sowohl auf das Genehmigungs- als auch auf das Einspracheverfahren und der Regierungsrat stellte bei seinem Entscheid darauf ab. Unter diesen Umständen war die Stellungnahme nicht allein für das Genehmigungsverfahren von Bedeutung, sondern hätte auch Eingang in das Rechtsmittelverfahren finden und den Einsprechern hätte ein Replikrecht zu den Gegenargumenten der Gemeinde eingeräumt werden müssen.

4.6. Unter den gegebenen Umständen beging der Regierungsrat gegenüber der Beschwerdeführerin eine schwerwiegende Gehörsverletzung. Diese lässt sich nur heilen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde (vgl. vorne E. 4.2). Das trifft hier zu. Die Beschwerdeführerin konnte sich schon vor dem Kantonsgericht mit dem Standpunkt des Regierungsrates auseinandersetzen. Im bundesgerichtlichen Verfahren bestätigte dieser seine Auffassung und insbesondere seine Interessenabwägung in voller Kenntnis der Argumente der Beschwerdeführerin. Sie konnte sich umfassend zum Standpunkt der Gemeinde und des Regierungsrates äussern. Dieser liess nicht im mindesten erkennen, seine Zweckmässigkeitsüberlegungen zu überdenken. Es ist davon auszugehen, dass er auch in Kenntnis einer weiteren Stellungnahme der Beschwerdeführerin, deren Standpunkt er schon längst kannte, nicht anders entschieden hätte bzw. nochmals entscheiden würde. Im vorliegenden Fall liefe eine Rückweisung daher auf einen formalistischen Leerlauf hinaus, weshalb sie sich nicht zuletzt mit Blick auf die Dauer, welche die fragliche Planungsänderung inzwischen insgesamt schon beansprucht hat, nicht rechtfertigt. Die

formelle Natur des rechtlichen Gehörs wird dadurch nicht grundsätzlich, sondern nur im zu beurteilenden Fall abgeschwächt. Immerhin ist klarzustellen, dass es sich um einen Ausnahmefall handelt und der Regierungsrat angehalten wird, seine Verfahrensabläufe künftig den hier ausgeführten Erwägungen anzupassen, andernfalls bei vergleichbarer Ausgangslage von einer Rückweisung nicht mehr abgesehen werden könnte. In diesem Sinne ist demnach von einer Heilung der Gehörsverletzung auszugehen und bleibt der entsprechenden Rüge im Ergebnis kein Erfolg beschieden.

5.

5.1. In seinem Urteil 1C 36/2011 vom 8. Februar 2012 hielt das Bundesgericht in E. 3-5 zusammengefasst im Wesentlichen fest, die verfassungsrechtliche Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich der Energiepolitik gelte als ausgesprochen komplex. Der Bund verfüge über erhebliche entsprechende Zuständigkeiten, müsse aber auch auf die Kantone und Gemeinden sowie die Wirtschaft Rücksicht nehmen (vgl. Art. 89 BV). Der Bund erlasse zudem die Gesetzgebung über den Umweltschutz unter teilweisem Beizug der Kantone für deren Umsetzung (vgl. Art. 74 BV). Den Kantonen obliege demgegenüber unter Vorbehalt der Grundsatzgesetzgebung des Bundes die Raumplanung (vgl. Art. 75 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 1-3 RPG). Für die Erteilung einer Bewilligung für Bau und Betrieb von fossil-thermischen Kraftwerken sei der Standortkanton zuständig (Art. 6 des damals geltenden Energiegesetzes vom 26. Juni 1998; aEnG [AS 1999 198 f.]); die CO₂-Gesetzgebung ändere nichts daran, dass die baurechtliche Bewilligung für ein fossil-thermisches Kraftwerk im Rahmen der bestehenden ordentlichen Raumplanungs- und Bauverfahren zu erteilen sei. Die Gemeinde Muttenz habe mit der (damals zu prüfenden) Zonenvorschrift klar zum Ausdruck gebracht, dass in ihren

Industrie- und Gewerbebezonen Elektrizitätserzeugungsanlagen, die mit fossilen Brennstoffen (Erdöl, Erdgas oder Kohle) betrieben werden, unzulässig seien. Dies sei nicht zu beanstanden, sei es doch einer Gemeinde nicht verwehrt, im Rahmen der Nutzungsplanung bei überwiegendem öffentlichem Interesse bestimmte Anlagen unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts auszuschliessen oder auf die Ausscheidung bestimmter Zonen zu verzichten. Mit Blick auf die Planungsziele und -grundsätze von Art. 1 und 3 RPG seien die Gemeinden insbesondere grundsätzlich berechtigt, zur Erfüllung wichtiger Anliegen der Raumplanung mit entsprechenden Zonenbestimmungen die Errichtung von Anlagen mit überdurchschnittlich hohem CO₂-Ausstoss zu verbieten. Eine Richtplanfestsetzung oder ein Sachplan, der die Planungsautonomie der Gemeinde Muttenz für fossil-thermische Kraftwerke einschränken würde, bestehe nicht. Daran ändere auch die Gesetzgebung über die Energieversorgung nichts. Es gebe weder raumplanungs- noch energierechtliche Planungsanordnungen des Bundes oder des Kantons Basel-Landschaft zur Schaffung besonderer Produktionskapazitäten zur längerfristigen Sicherung der

Elektrizitätsversorgung der Schweiz. Insbesondere verbiete die CO₂-Gesetzgebung den Kantonen und Gemeinden nicht, planerische Anordnungen über mit fossilen Brennstoffen betriebene Kraftwerke zu treffen. Das Bundesgericht beurteilte einzig die vorgesehene Ausnahmeregelung der damaligen Zonenvorschrift als unzulässig, weil die entsprechende Voraussetzung eines vorgeschriebenen minimalen Gesamtnutzungsgrads von mindestens 85 % keinen wirtschaftlichen Betrieb ermöglicht hätte. Das Bundesgericht hob die gesamte Bestimmung deshalb auf, weil nicht feststand, dass die Gemeinde den Ausschluss fossil-thermischer Kraftwerke auch ohne die Ausnahmeregelung erlassen hätte. Es hielt aber ausdrücklich fest, ein vollständiger Ausschluss solcher Kraftwerke wäre bundesrechtlich zulässig.

5.2. An dieser rechtlichen Ausgangslage hat sich seit Erlass des zitierten Urteils nichts Wesentliches geändert. Die neuen Art. 6-8 und 10 des totalrevidierten Energiegesetzes des Bundes vom 30. September 2016 (EnG; SR 730.0), das am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, haben die aufgehobenen Art. 4-6a aEnG (AS 1999 197 f.; AS 2007 3441) weitgehend übernommen. Insbesondere blieb die Richt- und Nutzungsplanungskompetenz der Kantone bestehen (vgl. Art. 10 EnG). Sodann gilt weiterhin, dass Bund und Kantone je im Rahmen ihrer Zuständigkeiten rechtzeitig die Voraussetzungen schaffen, um Produktions-, Netz- und Speicherkapazitäten bereitzustellen, wenn sich abzeichnet, dass die Energieversorgung der Schweiz längerfristig nicht genügend gesichert ist (vgl. Art. 8 EnG). Der Bund und die Kantone könnten also etwa im Richtplanverfahren oder durch Konzepte und Sachpläne auf die Festlegung der Standorte fossil-thermischer Kraftwerke Einfluss nehmen. Im vorliegenden Zusammenhang haben weder der Bund noch der Kanton Basel-Landschaft solche Massnahmen ergriffen, die den entsprechenden Handlungsspielraum der Gemeinde einschränken würden, wie auch der angefochtene Entscheid festhält. Auf diese rechtlichen Zusammenhänge ist daher nicht

zurückzukommen. Damit ist weiterhin davon auszugehen, dass es der Gemeinde Muttenz zusteht, im Rahmen der Zonenplanung Art und Mass der Nutzung in ihren Zonenvorschriften zu bestimmen (vgl. § 18 RBG) und dabei unter anderem mit fossilen Brennstoffen betriebene Kraftwerke in ihren Industrie- und Gewerbezononen zu verbieten, sofern die entsprechenden raumplanerischen öffentlichen Interessen überwiegen. Dass Holzkraftwerke möglicherweise mehr CO₂ ausstossen als fossil-thermische Anlagen steht dem nicht entgegen. Holzenergie gilt im Unterschied zu fossiler Energie als CO₂-neutral, da Bäume bei ihrem Wachstum gleich viel CO₂ binden wie bei ihrer Verbrennung oder Verrottung wieder frei gesetzt wird. Die entsprechende Differenzierung ist daher sachlich und zulässig. Für umweltschutzrechtliche Einschränkungen bleibt hingegen der Bund zuständig. Er hat dafür insbesondere die Emissions- und Immissionsgrenzwerte nach Art. 11 f. und 13 ff. des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) erlassen. Davon darf die Gemeinde nicht abweichen bzw. strengere Vorschriften festlegen.

5.3. Erwies sich das strittige Verbot hingegen als überwiegend raumplanerisch begründet, wäre es mit dem Bundesgesetzrecht vereinbar. Gleichzeitig verfügte es diesfalls über eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Es würde überdies im öffentlichen raumplanerischen Interesse liegen und deshalb insbesondere nicht dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (vgl. Art. 94 Abs. 1 BV) widersprechen und wäre gemäss der dargelegten Rechtsprechung auch verhältnismässig. Unter diesen Voraussetzungen stünde das Verbot daher ebenfalls mit der Eigentumsgarantie von Art. 26 BV und der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV im Einklang (vgl. Art. 36 BV).

6.

6.1. Die Beschwerdeführerin erachtet das Verbot als nicht überwiegend raumplanerisch, sondern vor allem als umweltschutzrechtlich, namentlich energie- und klimapolitisch begründet. Ihre Auffassung kann sich unter anderem auf vereinzelte Aussagen von Gemeindevertretern stützen. Darauf kommt es aber nicht an. Entscheidend ist letztlich, ob die Gemeinde objektiv eine vertretbare und damit zulässige zonenrechtliche Entscheidung getroffen hat oder nicht, selbst wenn die strittige Massnahme auch mit unzulässigen Argumenten begründet worden sein sollte. Das Verbot wäre in diesem Sinne nur dann bundesrechtswidrig, wenn es sich nicht mit tauglichen Gründen rechtfertigen liesse. Das gilt es im Folgenden zu prüfen.

6.2. Raumplanung dient der räumlichen Entwicklung eines bestimmten Plangebiets unter Berücksichtigung verschiedener, sich teils widersprechender Interessen. Es gilt dabei, die relevanten Interessen (Topografie, Besiedlung, Infrastruktur, grossräumig belastete Gebiete usw.) zu erfassen und gegeneinander abzuwägen. Umweltpolitische Anliegen sind lediglich ergänzend in ihren räumlichen Auswirkungen von Belang. Raumplanerisch zulässig sind also nur Massnahmen, die auf einer Gesamtabwägung beruhen und sich an vorwiegend räumlichen Gesichtspunkten orientieren.

Unzulässig sind dagegen Massnahmen, die unter dem Deckmantel der Raumplanung Gewerbepolitik (insbesondere Ausschluss bestimmter Nutzungen zum Schutz des lokalen Gewerbes) oder Klimapolitik (Ausschluss bestimmter Nutzungen, um die Energie- oder CO₂-Gesetzgebung des Bundes zu verschärfen) betreiben. Mit der angefochtenen Bestimmung wird die Art der Nutzung in den Gewerbe- und Industriezonen der Gemeinde Muttenz festgelegt. Wie dargelegt, darf die Gemeinde dabei auch eine bestimmte Nutzung ausschliessen. Das von der Gemeinde Muttenz verfolgte raumplanerische Ziel liegt darin, die Auswirkungen von Emissionen jeglicher Art so gering wie möglich zu halten und im Sinne einer nachhaltigen

Entwicklung Muttenz als attraktiven Wohnstandort zu sichern. Der letzte Punkt erscheint hier von besonderer Bedeutung, da in der Gemeinde Muttenz Wohnzonen direkt an die Gewerbe- und Industriezonen angrenzen. Die entsprechenden klimapolitischen Interessen gehen in den raumplanerischen auf bzw. überschneiden sich damit. Nach Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG sind Siedlungen namentlich nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und sollen Wohngebiete möglichst vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung verschont bleiben. Die Nähe der betroffenen Zonen zum Wohngebiet darf daher speziell raumplanerisch berücksichtigt werden, und das strittige Verbot verfügt über einen entsprechenden Charakter.

6.3. Verboten werden nicht alle Anlagen, die CO₂ emittieren, sondern einzig Energieerzeugungsanlagen, die mit Erdöl, Erdgas oder Kohle betrieben werden. Der Kanton Basel-Landschaft hat in Umsetzung von Art. 5, 9 und 35 der Luftreinhalte-Verordnung des Bundes vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) unter anderem für solche Anlagen verschärfte Emissionsbegrenzungen für Stickoxide (NO_x), organische Stoffe und Dieseleruss erlassen (vgl. die basel-landschaftliche Verordnung vom 14. August 1990 über die Verschärfung von Emissionsbegrenzungen für stationäre Anlagen, VVESA [SGS 786.14], insbes. §§ 5 ff. und § 13 VVESA). Da die Gemeinde Muttenz im Massnahmegebiet zur Verbesserung der Luftqualität liegt, gelten namentlich die Bestimmungen über Stickoxide für Anlagen in deren Gebiet (§ 1 Abs. 2 Ziff. 15 VVESA). Der Standort Muttenz ist zudem durch die Autobahn sowie die Nähe zu weiteren Industrieanlagen in der Region besonders betroffen. Das unterstreicht das öffentliche Interesse an der Beschränkung von Stickoxiden und potentiell gefährlichen Stoffen in der Nähe von Wohngebieten. Mit fossilen Brennstoffen betriebene Elektrizitätsgewinnungsanlagen emittieren nicht nur CO₂, sondern neben staubförmigen Ausscheidungen (Feststoffe unter Einschluss von Feinstaub) auch Kohlenmonoxid (CO) und Stickoxide (NO_x), also unter anderem Stoffe, die auch krebserregend oder giftig sein können. Nach dem Gesagten besteht ein raumplanerisches Interesse, die betroffenen Wohngebiete von solchen Einflüssen aus angrenzenden Gewerbe- und Industrieanlagen zu schützen. Da es in Muttenz zwischen der Wohnzone und dem fraglichen Gewerbe- und Industrieareal praktisch keine Höhenunterschiede gibt, wird die Verteilung solcher potentieller Schadstoffe auch nicht durch die dazwischen liegenden Bahnanlagen und Geländekanten aufgehalten.

6.4. Im vorliegenden Fall sieht der kantonale Richtplan für das betroffene Areal Schweizerhalle ein Arbeitsgebiet von kantonaler Bedeutung und ein Vorranggebiet für Betriebe mit Störfallrisiken vor. Gute Voraussetzungen für Störfallbetriebe zu schaffen, bedeutet nicht, dass mit Erdöl, Erdgas oder Kohle betriebene Elektrizitätserzeugungsanlagen nicht ausgeschlossen werden dürften. Richtplanwidrig wäre ein ganzes oder weitgehendes Verbot von Störfallbetrieben. Hingegen ist die Gemeinde nicht verpflichtet, alle gemäss der Richtplanung an einem Standort möglichen Arten von Betrieben zuzulassen. Ist davon auszugehen, dass für die Wohnbevölkerung schon ein erhöhtes Risiko aufgrund der zuzulassenden und entsprechend auch existierenden Störfallbetriebe besteht, erscheint es nicht unzulässig, zusätzlichen Belastungen wie solchen durch Emissionen von weiteren Anlagen raumplanerisch zu begegnen. Ein derartiges Vorgehen ist nicht vorrangig energie- oder klimapolitisch motiviert. Die Gemeinde verfolgt damit das vorwiegend raumplanerische Interesse, die gesamte von der nahe lebenden Wohnbevölkerung wahrgenommene Belastung durch die Gewerbe- und Industriezonen auf einem erträglichen Mass zu halten und dadurch die Wohnattraktivität der Gemeinde zu wahren. Damit hat diese das ihr zustehende Ermessen nicht überschritten.

6.5. Insgesamt ergibt sich, dass das strittige Verbot, wenn zwar nicht ausschliesslich, so doch überwiegend raumplanerisch begründet ist. Es erweist sich demnach als zulässig und verstösst nicht gegen Bundesrecht unter Einschluss der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit.

7.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66

Abs. 1, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist der obsiegenden Gemeinde praxisgemäss nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 Abs. 3 BGG sowie BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Einwohnergemeinde Muttenz, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, dem Bundesamt für Umwelt, dem Bundesamt für Kultur, dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Energie schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 11. Dezember 2018

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Uebersax