

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 1/2}

1C\_405/2012

Urteil vom 12. September 2013

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied,  
Bundesrichter Merkli, Chaix,  
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte  
Verkehrs-Club der Schweiz (VCS),  
handelnd durch VCS-Sektion Zürich,  
Beschwerdeführer,  
vertreten durch Rechtsanwalt Martin Pestalozzi,

gegen

Jumbo-Markt AG,  
Beschwerdegegner,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Dominik Bachmann,

Gemeinderat Bachenbülach,  
Schulhausstrasse 1, 8184 Bachenbülach,  
vertreten durch Rechtsanwalt Gregor Meisser, Lavaterstrasse 53, 8002 Zürich

Baurekursgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, Postfach, 8090 Zürich.  
Gegenstand  
Baubewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil vom 30. Mai 2012 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer,

Sachverhalt:

A.

Mit Beschluss vom 7. Dezember 2010 erteilte der Gemeinderat Bachenbülach der Jumbo-Markt AG die baurechtliche Bewilligung für den Abbruch des bestehenden und den Neubau eines neuen Verkaufsgebäudes mit Tiefgarage auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1960 an der Bramenstrasse 2 in Bachenbülach. Das Grundstück liegt gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Bachenbülach von 2008 (BZO) in der Industriezone I1 innerhalb des Perimeters des öffentlichen Gestaltungsplans "Zentrum Grenzstrasse". Bewilligt wurden dabei nebst einer Verkaufsfläche von 8'810 m<sup>2</sup> 256 Parkplätze, wovon 179 für Kunden und 77 für Beschäftigte.

B.

Am 25. August 2011 hiess das Baurekursgericht des Kantons Zürich einen dagegen vom Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) erhobenen Rekurs teilweise gut. Insbesondere fasste es den Bewilligungsentscheid hinsichtlich die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und die Situierung der Beschäftigtenparkplätze neu. Im Übrigen wies das Baurekursgericht den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat.

C.

C.a. Dagegen führte der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. In der Sache beantragte er im Wesentlichen, es sei festzustellen, dass für das Bauvorhaben insgesamt nur 158 Parkplätze, wovon 132 für Kunden und 26 für Beschäftigte, zulässig seien, weshalb die angefochtene Baubewilligung aufzuheben oder eventuell entsprechend neu zu fassen sei; überdies sei festzustellen oder eventuell anzuordnen, dass die Parkplatzbewirtschaftung degressiv (Gebühr von zwei Franken für die erste Stunde und von mindestens einem Franken für die zweite Stunde) auszugestalten und eine Rückerstattung der Mindestgebühren auszuschliessen sei; angefochten wurde schliesslich auch die Höhe der Gerichtsgebühren.

C.b. Mit Urteil vom 30. Mai 2012 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut und ergänzte die Baubewilligung im Zusammenhang mit der Parkplatzbewirtschaftung mit folgender Anordnung: "Die Rückerstattung dieser Mindestgebühren ist nicht zulässig." Überdies reduzierte es die Gerichtsgebühr des Baurekursgerichts erheblich. Im Übrigen wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab.

D.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 27. August 2012 an das Bundesgericht beantragt der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben, soweit damit seine Beschwerde abgewiesen worden sei. In der Sache stellt er in Wiederholung seines Standpunktes vor dem Verwaltungsgericht ergänzend das Rechtsbegehren, es sei festzustellen und eventuell direkt anzuordnen, dass für das Bauvorhaben insgesamt nur 158 Parkplätze, wovon 132 für Kunden und 26 für Beschäftigte, zulässig seien. Überdies beantragt der Verkehrs-Club erneut die Anpassung der Parkplatzbewirtschaftung im Sinne seiner Anträge vor dem Verwaltungsgericht.

E.

Die Jumbo-Markt AG sowie der Gemeinderat Bachenbülach stellen Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Baurekursgericht und das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schliessen jeweils ohne weitere Ausführungen auf Abweisung der Beschwerde bzw. auf Abweisung, soweit darauf einzutreten sei. In seiner Vernehmlassung vom 10. Dezember 2012 kommt das Bundesamt für Umwelt (BAFU) zum Schluss, dass das Urteil des Verwaltungsgerichts kein Bundesrecht verletze.

F.

In seiner Replik zieht der Verkehrs-Club der Schweiz seine Begehren zur Parkplatzbewirtschaftung mit Blick auf ein in der Zwischenzeit ergangenes Urteil des Bundesgerichts in einem analogen Fall (Urteil 1C\_463/2011 vom 30. August 2012) zurück, hält im Übrigen aber an seinen Anträgen fest. Die Jumbo-Markt AG und die Gemeinde Bachenbülach beharren im Wesentlichen auf ihren Standpunkten.

Erwägungen:

1.

1.1. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts ist ein Entscheid einer letzten kantonalen Instanz (86 Abs. 1 lit. d BGG). Ihm liegt ein Beschwerdeverfahren über ein Baubegehren und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit zu Grunde (Art. 82 lit. a BGG). Für die Beurteilung des umstrittenen Bauvorhabens war eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Der Beschwerdeführer zählt zu den gesamtschweizerischen Organisationen, die im Sinne von Art. 55 ff. USG (SR 814.01) beschwerdeberechtigt sind (vgl. Ziff. 20 des Anhangs zur Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO; SR 814.076]). Der Beschwerdeführer ist in Anwendung dieser Bestimmung in Verbindung mit Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG befugt, den Entscheid des Verwaltungsgerichts anzufechten.

1.2. Ein Interesse an der im Hauptbegehren beantragten Feststellung der Anzahl zulässiger Parkplätze besteht nicht, nachdem, wie das Eventualbegehren zeigt, ein Gestaltungsurteil möglich ist. Auf das Feststellungsbegehren ist nicht einzutreten (BGE 137 IV 87 E. 1 S. 88 f.; Urteil

1C\_463/2011 vom 30. August 2012 E. 1.2; je mit Hinweisen).

1.3. Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann, von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen, nur die Verletzung von Bundesrecht und Völkerrecht (vgl. Art. 95 lit. a und b BGG) sowie die offensichtlich unrichtige, d.h. willkürliche Feststellung des Sachverhaltes (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG) gerügt werden.

1.4. Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Der Beschwerdeführer muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Rein appellatorische Kritik ohne Bezug zum angefochtenen Entscheide genügt nicht. Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und der willkürlichen Sachverhaltsfeststellung) geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254; 130 I 258 E. 1.3 S. 262). Die umfangreiche Beschwerdebegründung ist zu einem grossen Teil appellatorischer Natur. Es ist daher nur beschränkt gemäss den nachfolgenden Erwägungen darauf einzutreten.

2.

2.1. Der Beschwerdeführer macht geltend, der angefochtene Entscheid missachte die umweltrechtlichen bzw. die entsprechenden lufthygienischen Emissionsbegrenzungen des Bundesrechts, indem er für das Bauvorhaben des Beschwerdegegners eine zu hohe Zahl von Parkplätzen zulasse.

2.2. Nach Art. 11 USG werden unter anderem Luftverunreinigungen durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Abs. 1). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Abs. 2). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen ohne Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Abs. 3).

2.3. Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden, so erstellt gemäss Art. 44a USG die zuständige Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung dieser Einwirkungen innert angesetzter Frist beitragen (Massnahmenplan; Abs. 1). Massnahmenpläne sind für die Behörden verbindlich, die von den Kantonen mit Vollzugsaufgaben betraut sind; sie unterscheiden Massnahmen, die unmittelbar angeordnet werden können, von solchen, für welche die rechtlichen Grundlagen noch zu schaffen sind (Abs. 2). Diese Anforderungen gelten insbesondere für übermässige Immissionen von Fahrzeugen oder Verkehrsanlagen (vgl. Art. 9 Abs. 4, Art. 19 und 31 ff. der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985, LRV; SR 814.318.142.1).

2.4. Das BAFU und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) gaben im Jahre 2006 eine Vollzugshilfe mit Empfehlungen zur Standortplanung von verkehrsintensiven Einrichtungen im kantonalen Richtplan heraus. Diese Empfehlungen sollen die bisher eingesetzten Massnahmen zur Festlegung des Nutzungspotenzials solcher Einrichtungen aufzeigen. Dazu, wie die Massnahmen im Einzelfall auszugestaltet sind, äussert sich die Vollzugshilfe nicht. Die Wahl der geeigneten Massnahmen obliegt vielmehr den Kantonen.

2.5. Bei der Ausgestaltung von Massnahmenplänen, die der Emissionsbegrenzung nach Art. 11 Abs. 3 USG dienen, steht den Kantonen mithin ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Es müssen auch nicht zwingend die gleichen Ansätze und Begriffe wie zur Bestimmung der Pflicht für eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Pflicht; vgl. Art. 10a USG) zur Anwendung gelangen (Urteil des Bundesgerichts 1C\_463/2011 vom 30. August 2012 E. 2.3). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hängen Umfang und Zeitpunkt der anzuordnenden Massnahmen davon ab, ob die geplante Anlage gemessen an der betreffenden Nutzungszone durchschnittliche oder überdurchschnittliche Emissionen erzeugt. Im letzteren Fall müssen alle Massnahmen gemäss Massnahmenplan und zusätzlich alle weiteren Massnahmen mit der Genehmigung der Anlage angeordnet werden, soweit diese verhältnismässig und lastengleich sind. Das Bundesgericht hat insbesondere mehrfach Parkraumbeschränkungen als zulässige Emissionsbegrenzungsmassnahme beurteilt (vgl. etwa BGE 131 II 81, 103; 125 II 129; 124 II 272).

2.6. Der Beschwerdeführer beruft sich nebst dem Umweltschutzrecht des Bundes auf kantonales und kommunales Recht, insbesondere auf das zürcherische Gesetz vom 7. September 1975 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (PBG; LS 700.1), die kommunalen Gestaltungsplanvorschriften sowie die Bau- und Zonenordnung (BZO) und die Wegleitung der Baudirektion des Kantons Zürich zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen vom Oktober 1997 (Wegleitung). Die Auslegung und Anwendung dieser Bestimmungen überprüft das Bundesgericht indessen nur auf Willkür hin. Der Beschwerdeführer legt weitgehend nicht rechtsgenügend dar, inwiefern der angefochtene Entscheid in diesem Zusammenhang willkürlich sein sollte, weshalb darauf mit Ausnahme der Frage der Anwendbarkeit der Wegleitung nicht einzugehen ist (vgl. E. 1.3).

3.

3.1. Wieweit verschärfte Emissionsbegrenzungen getroffen werden müssen, hängt zunächst davon ab, ob das geplante Bauvorhaben in einem lufthygienisch übermässig belasteten Gebiet liegt. Das Verwaltungsgericht ging im vorliegenden Fall gestützt auf die Emissions- und Immissionsprognose eines Fachunternehmens sowie im Einklang mit dem kantonalen Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft davon aus, dass die Immissionsgrenzwerte für Feinstaub (PM10) zum Teil überschritten, diejenigen für Stickstoffoxid (NO<sub>2</sub>) hingegen eingehalten werden. Das ist unter den Verfahrensbeteiligten weitgehend unbestritten und wurde im Übrigen von der Vorinstanz willkürfrei festgestellt, was für das Bundesgericht verbindlich ist (vgl. E. 1.3).

3.2. Strittig ist hingegen, ob das vorgesehene Bauprojekt, das unbestrittenermassen der UVP-Pflicht unterliegt, mit überdurchschnittlichen Emissionen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verbunden ist und deswegen zwingend die Anzahl der gemäss der kantonalen Wegleitung maximal zulässigen Parkplätze hätte reduziert werden müssen.

3.2.1. Das Verwaltungsgericht führte dazu aus, der für das Projekt einschlägige Gestaltungsplan bezwecke die Ansiedlung verkehrsintensiver Nutzungen, weshalb es widersprüchlich erscheine, den innerhalb des Perimeters dieses Sondernutzungsgebietes geplanten Fachmarkt als überdurchschnittlichen Emittenten einzustufen. Überdies stehe der Gemeinde das Ermessen zu, die Vorgaben des Massnahmenplanes nicht durch eine direkte Anwendung der kantonalen Wegleitung, sondern in anderer Weise zu berücksichtigen, was sie mit dem Erlass einer Planungszone sowie der konkreten Ausgestaltung des Gestaltungsplanes getan habe. Der Beschwerdeführer wendet dagegen im Wesentlichen ein, die gesetzlichen Anforderungen liessen sich diesfalls dadurch unterlaufen, dass eine verkehrsmässig besonders intensive Sondernutzungszone mit erhöhten Emissionswerten geschaffen werde, was im vorliegenden Fall dazu führe, dass die gemäss kantonalen Wegleitung maximal mögliche Parkplatzzahl ausgeschöpft werde, statt dass diese angemessen reduziert würde; dies widerspreche dem Bundesrecht.

3.2.2. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung richtet sich die Abgrenzung von durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Emissionen nicht abstrakt nach absoluten Zahlen oder Prozenten, sondern sie hat die Besonderheiten der fraglichen Nutzungszone zu berücksichtigen (vgl. BGE 124 II 272 E. 4c/ee S. 282 f.). Soweit es rechtmässig ist, innerhalb einer Nutzungszone mit einem Gestaltungsplan eine Sondernutzungszone zu errichten, in der grösstenteils publikumsintensive Einrichtungen angesiedelt werden, ist es daher grundsätzlich auch nicht ausgeschlossen, für die Einstufung der Emissionsintensität eines Bauprojekts auf den Durchschnitt der Sondernutzungszone abzustellen. Da das allerdings zwangsläufig zu erhöhten Emissionswerten führt, ist diesfalls durch anderweitige geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass die Emissionen insgesamt ein lufthygienisch vertretbares Mass nicht überschreiten. Ist eine solche Emissionsbegrenzung gewährleistet, kommt es aus Sicht des Bundesrechts nicht darauf an, ob sich die getroffenen Massnahmen strikt nach den kantonalen Vorgaben (wie im vorliegenden Zusammenhang der entsprechenden zürcherischen Wegleitung) richten oder eine andere geeignete Lösung getroffen wird.

3.2.3. Die Nutzungsplanung im fraglichen Sondernutzungsgebiet "Zentrum Grenzstrasse" beruht auf einem Gesamtkonzept, das die Gemeinde Bachenbülach am 15. Dezember 2008 durch Erlass des Gestaltungsplanes und gleichzeitige Revision der kommunalen Bau- und Zonenordnung beschlossen und die kantonale Baudirektion am 14. Juli 2009 genehmigt hat. Danach sind in den Industriezonen I1 und I2 sowie in der Gewerbezone G verkehrsintensive Nutzungen mit Betriebsflächen von mehr als 500 m<sup>2</sup> ausgeschlossen. Diese sind nur noch konzentriert im Gestaltungsplangebiet "Zentrum Grenzstrasse" zulässig (vgl. Art. 57 BZO). Damit soll, in Abstimmung mit analogen Massnahmen in

der Nachbargemeinde Bülach, sichergestellt werden, dass auf dem Gemeindegebiet der Bau von zusätzlichen Verkaufsflächen auf ein umweltverträgliches Mass von insgesamt rund 10'000 m<sup>2</sup> begrenzt und dementsprechend der mit solchen Verkaufsflächen hervorgerufene Verkehr auf ein umweltverträgliches Mass limitiert wird. Erreicht werden soll dies unter anderem durch eine Beschränkung der verkehrsintensiven Flächen, insbesondere durch die festgesetzte Begrenzung der Verkaufsflächen, sowie durch die Abstimmung der möglichen Nutzungen auf die Verkehrskapazitäten in Verbindung mit einem Ausbau

des öffentlichen Verkehrs unter finanzieller Beteiligung der Träger der fraglichen publikumsintensiven Einrichtungen. Damit wurde ein Paket von Massnahmen getroffen, die zusammen mindestens ebenso geeignet erscheinen, das Nutzungsmass der geplanten Anlage und die dadurch verursachten Emissionen zu begrenzen wie die vom Beschwerdeführer beantragte Beschränkung der Anzahl der Parkplätze.

3.2.4. Sieht die getroffene Regelung der Gemeinde Bachenbülach mithin geeignete und insgesamt genügende Massnahmen zur Beschränkung der Emissionen vor, verstösst es nicht gegen das Umweltschutzrecht des Bundes, das Bauvorhaben des Beschwerdegegners als nicht überdurchschnittlichen Emittenten mit der Folge der entsprechenden Beschränkung der maximal zulässigen Anzahl der Parkplätze zu beurteilen. Auch wird damit die kantonale Wegleitung nicht in willkürlicher Weise angewendet, soweit das überhaupt zu beurteilen ist.

3.3. Demnach verstösst der angefochtene Entscheid nicht gegen Bundesrecht.

4.

4.1. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

4.2. Bei diesem Verfahrensausgang wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig, wobei der Teilrückzug angemessen zu berücksichtigen ist (Art. 66 Abs. 1, Art. 65 BGG). Überdies hat er den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 BGG). Hingegen steht der Gemeinde Bachenbülach praxismässig keine Parteientschädigung zu (BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Der Beschwerdeführer hat den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Bachenbülach, dem Baurekursgericht sowie dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. September 2013

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

Das präsidierende Mitglied: Aemisegger

Der Gerichtsschreiber: Uebersax