

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 290/2017

Urteil vom 15. Januar 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
Stadtrat Kloten,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Peter Rütimann,

gegen

A. _____,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt Markus Holenstein,

Baurekursgericht des Kantons Zürich.

Gegenstand
Baubewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 23. März 2017 (VB.2016.00472).

Sachverhalt:

A.

A. _____ beabsichtigt, auf der Parzelle Nr. 3859 (Steinackerstrasse 56) in der Industriezone von Kloten 150 Parkplätze zu errichten. Die rund 4 km vom Flughafen Zürich entfernte Parkierungsanlage soll an die Firma B. _____ GmbH vermietet werden, die Valet-Parkierungs-Dienstleistungen am Flughafen Zürich anbietet. Der mit dem privaten Personenwagen anreisende Flugpassagier stellt sein Fahrzeug auf einem Umschlagparkplatz ab und gibt den Fahrzeugschlüssel am Schalter der Anlagebetreiberin ab. Danach wird das Auto auf einen der Parkplätze ausserhalb des Flughafenareals geführt und zum gewünschten Zeitpunkt wieder zum Flughafen zurückgebracht.

Mit Beschluss vom 15. Dezember 2015 verweigerte der Stadtrat Kloten die baurechtliche Bewilligung für die geplante Anlage, weil sie dem kommunalen Parkplatzreglement vom 1. Oktober 2010 (PPR) widerspreche und zudem richtplanwidrig sei.

Hiergegen gelangte A. _____ an das Baurekursgericht des Kantons Zürich. Dieses wies die Beschwerde am 7. Juli 2016 ab.

B.

Am 23. März 2017 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die dagegen erhobene Beschwerde teilweise gut. Es hob Disp.-Ziff. 1 des Rekursentscheids sowie den Beschluss des Stadtrats Kloten vom 15. Dezember 2015 auf und wies die Angelegenheit an den Stadtrat zurück, um die Umweltverträglichkeit des Projekts zu prüfen und die Bewilligung erforderlichenfalls unter Auflagen und Bedingungen zu erteilen.

C.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid hat die Stadt Kloten am 23. Mai 2017 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Verweigerung der Baubewilligung des Stadtrats Kloten sei zu

bestätigen.

D.

A. _____ schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hält das Urteil der Vorinstanz für konform mit der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes.

E.

Der Stadtrat Kloten hält in der Replik an seinen Anträgen fest.

Der Beschwerdegegner äussert sich in seiner Duplik zu der vom Stadtrat am 22. August 2017 beantragten Änderung der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Kloten vom 15. Juni 2013 (BZO). Danach soll Art. 62 der Bauordnung wie folgt neu gefasst werden:

"Art. 62 Parkierungsanlagen ohne Grundnutzung

Die Vorschriften betreffend Abstellplätze für Motorfahrzeuge mit einer zugehörigen Grundnutzung sind im Parkplatzreglement geregelt. Kommerzielle Parkierungsanlagen für Motorfahrzeuge ohne zugehörige Grundnutzung bedingen einen Richtplaneintrag und sind im Rahmen deren Festlegung bezüglich Standort, Anzahl und Nebenbestimmungen zulässig".

Erwägungen:

1.

Gegen Entscheide des Verwaltungsgerichts als letzter kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) in Angelegenheiten des öffentlichen Bau- und Planungsrechts (Art. 82 lit. a BGG) steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen.

1.1. Angefochten ist ein Rückweisungs- und damit ein Zwischenentscheid. Dagegen ist die Beschwerde nach Art. 93 Abs. 1 BGG nur zulässig, wenn der Zwischenentscheid einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könnte (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

Der Stadtrat macht geltend, bei Gutheissung der Beschwerde werde ein Endentscheid (Bauabschlag) herbeigeführt; damit könnten die vom Verwaltungsgericht verlangten umfangreichen und aufwändigen Abklärungen und möglicherweise sogar die Durchführung einer formellen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vermieden werden. Dieser Auffassung kann gefolgt werden, so dass nach Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG auf die Beschwerde einzutreten ist. Es kann daher offenbleiben, ob auch die Voraussetzungen nach lit. a vorliegen (vgl. BGE 134 II 124 E. 1.3 S. 128 mit Hinweisen zur Möglichkeit der Autonomiebeschwerde gegen Zwischenentscheide).

1.2. Die Stadt Kloten wird durch die Aufhebung des Stadtratsbeschlusses vom 15. Dezember 2015 in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin berührt und ist daher gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG befugt, die Verletzung ihrer Autonomie mit Beschwerde geltend zu machen. Ob ihr Autonomie zukommt, ist eine Frage der Begründetheit der Beschwerde.

Überdies ist sie auch nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde befugt, soweit sie die besondere Belastung der Gemeinde Kloten durch den vom Flughafen generierten motorisierten Individualverkehr geltend macht und in diesem Zusammenhang die Verletzung von Bundesumweltrecht rügt (vgl. BGE 124 II 293 E. 3b S. 304 f.).

1.3. Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem Recht prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Gleiches gilt, wenn eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend gemacht wird (Urteil 1C 373/2016 vom 7. November 2016 E. 6 mit Hinweisen).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95

BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt in erster Linie eine Verletzung ihrer Autonomie, weil das Verwaltungsgericht unzulässig in das ihr zustehende Ermessen bei der Auslegung des kommunalen Parkplatzreglements eingegriffen habe.

3.1. Art. 85 Abs. 1 der Zürcher Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) garantiert in allgemeiner Weise die Autonomie der zürcherischen Gemeinden. Für den hier interessierenden Bereich der baulichen Nutzung ergibt sich die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden aus dem Zürcher Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1). Gemäss dessen § 2 lit. c sind die politischen Gemeinden grundsätzlich zum Erlass der ihnen vorbehaltenen Ausführungsvorschriften, zur Festsetzung kommunaler Pläne und zur erstinstanzlichen Gesetzesanwendung zuständig. § 45 PBG/ZH hält fest, dass die Gemeinden eine Bau- und Zonenordnung erlassen und dabei an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen sowie an die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden sind, soweit dieses ihnen nicht ausdrücklich Abweichungen gestattet. In diesem Rahmen steht ihnen Autonomie bei der Bau- und Nutzungsplanung zu.

3.2. Nach der neueren Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts kann der Gemeinde auch bei der Auslegung und Anwendung von kompetenzgemäss erlassenem kommunalem Recht ein durch die Autonomie geschützter Entscheidungsspielraum zustehen. Dies sei aber nicht durchwegs der Fall, sondern nur, wenn das kommunale Recht der rechtsanwendenden Behörde eine umfassende Einzelfallbeurteilung aufgabe oder durch unbestimmte Rechtsbegriffe einen Beurteilungsspielraum einräume (vgl. insbesondere Urteil VB.2014.00232 vom 27. März 2015 E. 4.3 mit Hinweisen, u.a. auf MARCO DONATSCH, in: Alain Griffel (Hrsg.), Kommentar VRG, 3. Aufl., § 20 N. 59 f.). Das Gericht sei in solchen Fällen verpflichtet, sich mit den Entscheidungsgründen der Baubewilligungsbehörde mit besonderer Sorgfalt auseinanderzusetzen; sei der Entscheid der Gemeindebehörde plausibel und stichhaltig begründet, so bedürfe es besonders überzeugender Gründe, um von deren Auslegung und Anwendung des kommunalen Rechts abzuweichen.

3.3. Vorliegend nimmt die Stadt Kloten einen solchen Beurteilungsspielraum bei der Auslegung des kommunalen Parkplatzreglements (PPR) für sich in Anspruch. Ob dieser besteht und vom Verwaltungsgericht missachtet wurde, ist im Folgenden zu prüfen.

4.

Der Stadtrat verweigerte die Baubewilligung, weil das PPR nur die Bereitstellung der (minimal und maximal) notwendigen Abstellplätze für Nutzungen auf dem Baugrundstück oder in dessen Umgebung gestatte, nicht aber selbstständige Parkieranlagen ohne Hauptnutzung. Vorliegend diene die Valet-Parkieranlage ausschliesslich dem rund 4 km entfernten Flughafen Zürich; eine parkplatzrelevante Nutzung in der näheren Umgebung fehle. Im Übrigen widerspreche das Bauvorhaben dem kantonalen und regionalen Richtplan: Gemäss Ziff. 4.5.3 lit. c des kantonalen Richtplans vom 18. März 2014 (genehmigt am 29. April 2015) bewilligten die Gemeinden Parkieranlagen für Passagiere des Flughafens Zürich ausserhalb des Flughafenperimeters nur an den in den regionalen Richtplänen festgelegten Standorten. Solche Standorte seien jedoch in der regionalen Richtplanung bis anhin nicht vorgesehen.

4.1. Das Baurekursgericht folgte grundsätzlich der Argumentation des Stadtrats. Die Zonenkonformität einer Parkieranlage folge grundsätzlich derjenigen der jeweiligen Hauptnutzung. Vorliegend diene die Parkieranlage klarerweise dem Flughafen Zürich; ohne diesen bestünde an einer Parkieranlage in peripherer Lage im Osten des Gemeindegebiets gar kein Interesse. Der Betrieb eines Landesflughafens sei in einer kommunalen Industriezone ausgeschlossen, weshalb auch die damit annexweise verknüpfte Parkieranlage nicht zonenkonform sei.

4.2. Das Verwaltungsgericht prüfte zunächst vorfrageweise, ob die Parkieranlage der Plangenehmigung nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 unterliege (LFG; SR 748.0). Es verneinte dies, weil Parkplätze, die von Dritten ausserhalb des Flughafenperimeters betrieben würden, nicht die erforderliche örtliche Nähe zum Flughafen aufwiesen, um als Flugplatzanlage gemäss Art. 2 lit. e der Verordnung vom 23. November 1994 über die

Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) zu gelten. Auch komme Parkierungsanlagen dieser Art - anders als etwa einem Parkhaus der Flughafenhalterin - keine eigentliche dem Flugbetrieb dienende Funktion gemäss Art. 37m LFG zu. Davon gehe auch der Sachplan Infrastruktur Luft aus (SIL; Objektblatt für den Flughafen Zürich vom 26. Juni 2013, S. 26). Damit bestimme sich die Bewilligungsfähigkeit von Off-Airport-Parkierungsanlagen nach kantonalem bzw. kommunalem Recht. Abstellplätze erfüllen in der Regel keinen Selbstzweck, sondern hätten dienende Funktion. § 243 PBG/ZH statuiere die Pflicht, bei der Neuerstellung oder Veränderung von Bauten oder Anlagen auf dem Baugrundstück oder in nützlicher Entfernung davon (§ 244 Abs. 1 PBG/ZH) die erforderlichen Abstellflächen zu schaffen. Die Zahl der erforderlichen Abstellplätze werde von den Gemeinden in ihrer Bauordnung oder in einer besonderen Abstellplatzverordnung konkretisiert (§ 242 Abs. 1 PBG/ZH). Von dieser Ermächtigung habe die Stadt Kloten mit dem Erlass des PPR Gebrauch gemacht.

Dagegen lasse sich weder aus den §§ 242 ff. PBG/ZH noch dem PPR eine genügende Rechtsgrundlage für die Beschränkung oder gar das Verbot selbstständiger, gewerbsmässiger Parkierungsanlagen auf Privatgrund entnehmen. Es lägen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass es sich um ein qualifiziertes Schweigen des Gesetz- und Verordnungsgebers handle. Mangels unmittelbar dienendem Charakter seien solche Parkierungsanlagen einer selbstständigen Beurteilung zu unterziehen. Nach Art. 25 BZO seien in der Industriezone mit Empfindlichkeitsstufe IV auch stark störende Betriebe zulässig. Insofern sei die streitige Parkierungsanlage zonenkonform.

Ein zonenkonformes Bauvorhaben könne nicht mit der Begründung verweigert werden, es widerspreche dem kantonalen oder regionalen Richtplan, da Richtpläne nur behördenverbindlich seien (Art. 9 Abs. 1 RPG). Die Gemeinde Kloten müsse daher den Vorgaben des kantonalen Richtplans in ihrer Nutzungsplanung Nachachtung verschaffen.

4.3. Die Stadt Kloten macht dagegen geltend, ihre Auslegung des PPR könne sich auf sachliche Gründe stützen, weshalb die gegenteilige Auslegung des Verwaltungsgerichts ihre Autonomie verletze.

Der kommunale Gesetzgeber habe in Art. 9-11 PPR für jede Nutzung ein strenges Parkplatzmaximum festgelegt, wobei Ausnahmen nur zugunsten von wohnungszugehörigen Nutzungen zugelassen seien. Es wäre systemwidrig, gleichzeitig Parkierungsanlagen auch unabhängig von einer konkreten Nutzung zu bewilligen, weil damit die Lenkungsfunktion der maximalen Abstellplatzzahl ausgehebelt würde.

Nach Art. 6 Abs. 2 PPR seien Abstellplätze sodann in nützlicher Distanz zu erstellen, wenn sie auf dem eigenen Grundstück nicht erstellt werden könnten. Als nützliche Distanz gälten 300 m bei Parkplätzen für Beschäftigte oder Bewohner und 50 m bei Besucherabstellplätzen. Die geplante Valet-Parkierungsanlage, die nach den verbindlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts ausschliesslich den Flughafenutzern und damit dem Flughafen diene, liege indes fast 4 km vom Flughafen entfernt und könne auch aus diesem Grund nicht bewilligt werden.

Die von der Gemeinde favorisierte Auslegung sei auch vom Ergebnis her betrachtet richtig: Der Flughafen habe im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren selbst für die Erfüllung seiner Abstellplatzpflichten zu sorgen. Das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich verlange deshalb von den Kantonen eine restriktive Bewilligungspraxis mit Bewirtschaftungsaufgaben für Valet-Parkplätze (S. 41); die kantonale bzw. regionale Richtplanung verbiete Valet-Parkings sogar grundsätzlich.

4.4. Der Beschwerdegegner ist mit dem Verwaltungsgericht der Auffassung, das PPR regle lediglich Annex-Parkfelder zu einer Hauptnutzung im Sinne von § 243 PBG/ZH; nicht geregelt seien Parkierungsflächen, die einen eigenständigen, meist gewerblichen Zweck erfüllten, wie z.B. Abstellflächen von Transportunternehmen diverser Art. Darum handle es sich vorliegend, diene die Fläche doch der Zwischenlagerung der vom Valet-Parking-Unternehmen abtransportierten Fahrzeuge. Ein Verbot solcher Parkierungsflächen lasse sich dem Gesetzeswortlaut nicht entnehmen. Auch vom Zweck der Norm her seien sie nicht erfasst, bestehe doch beim Valet-Parken gerade keine Gefahr, dass die Fahrzeuge auf öffentlichem Grund abgestellt würden.

Der Beschwerdeführer beruft sich auf die Wirtschaftsfreiheit des Valet-Parking-Unternehmens. Die Voraussetzungen für eine Einschränkung dieses Grundrechts lägen nicht vor. Es fehle bereits an einer gesetzlichen Grundlage. Zudem bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse an einem Verbot, weil der von einer Valet-Parkierungsanlage generierte Verkehr vernachlässigbar sei; es handle sich um eine umweltrechtlich erwünschte Spezialform des Dauerparkierens. Schliesslich sei auch die Verhältnismässigkeit eines solchen Verbots zu verneinen: Die B._____ GmbH betreibe ihr Gewerbe seit 2009, habe erheblich in Infrastrukturanlagen investiert und beschäftige 25 Angestellte. Aus wettbewerblichen Gründen sei es gerade erwünscht, wenn Valet-Parking-Anbieter der Flughafen Zürich AG mit ihren 25'000 Abstellplätzen Konkurrenz machten (mit Verweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2157/2006 vom 3. Oktober 2007).

5.

Das PPR wurde vom Gemeinderat am 2. Oktober 2007 festgesetzt und am 27. Januar 2010 vom Regierungsrat genehmigt. Gemäss dessen Art. 1 (Zweck) soll es die Bereitstellung der notwendigen Abstellplätze für Motorfahrzeuge und Zweiräder sichern, unter Berücksichtigung der Belange des Umwelt- und Ortsbildschutzes, der Verkehrsbelastung, der Bedürfnisse der Wohnbevölkerung, des ansässigen Gewerbes und der Industrie. Gemäss Art. 4 PPR hat der Grundeigentümer bei Neubauten, Erweiterungen und Zweckänderungen für die Bereitstellung von genügend Abstellplätzen besorgt zu sein, und zwar auf dem eigenen Grundstück oder in nützlicher Distanz davon (Art. 6 PPR). Der Normbedarf wird je nach geplanter Nutzung berechnet (Art. 9 PPR); gestützt darauf werden der minimale und maximale Bedarf an Abstellplätzen für Motorfahrzeuge je nach ÖV-Güteklasse und Luftbelastung des Gebiets festgelegt (Art. 10 PPR). Für das vorliegend interessierende Gebiet II (Randgebiet und Industriegebiet; Güteklasse der ÖV-Erschliessung D mit überdurchschnittlicher Belastung der Luft) beträgt der massgebliche Parkplatzbedarf für Wohn- und Gewerbebauten min. 0,6 / max. 1,0 x Normbedarf bei Beschäftigten- und Kundenparkplätzen und min. 0,7 / max. 1,5 x Normbedarf bei Bewohner- und wohnungszugehörigen Besucherparkplätzen.

5.1. Wortlaut, Systematik und Zweck des Reglements bestätigen grundsätzlich die Auslegung des Verwaltungsgerichts, wonach im PPR der Normbedarf an Abstellplätzen im Zusammenhang mit der Erstellung, Erweiterung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen nach §§ 242 ff. PBG/ZH geregelt wird. Der Stadtrat hat auch keine Anhaltspunkte aus der Entstehungsgeschichte der Norm vorgebracht, die für eine weitergehende Regelungsabsicht sprechen würden; insbesondere bestand bei deren Erlass 2007 noch keine Richtplanpflicht für Valet-Parkierungsanlagen.

Allerdings sieht das PPR nicht nur Mindest-, sondern auch Maximalzahlen für Parkflächen vor, unter Berücksichtigung des Grads der ÖV-Erschliessung und der Luftbelastung des Gebiets. Insofern dient das Reglement nicht nur der Schaffung genügender Parkmöglichkeiten auf privatem Grund, um die öffentlichen Strassen vom ruhenden Verkehr freizuhalten, sondern auch der Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs und der damit verbundenen Verkehrs- und Luftbelastung. Die Argumentation der Stadt, dass die bezweckte Parkplatzbeschränkung ausgehebelt würde, wenn selbstständige, nutzungsunabhängige Parkierungsanlagen gestützt auf die allgemeinen Bestimmungen der BZO zur Zonenkonformität unbeschränkt bewilligt werden müssten, erscheint daher nachvollziehbar.

5.2. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat, kommt dem kantonalen und regionalen Richtplan nur behördenverbindliche Wirkung zu. Dennoch gilt der Grundsatz, dass kommunales Recht - soweit möglich - in Übereinstimmung mit den kantonalen Vorgaben, einschliesslich des Richtplans - auszulegen ist.

Seit Inkrafttreten des neuen kantonalen Richtplans ist die Gemeinde verpflichtet, Valet-Parkierungsanlagen nur noch an Standorten zuzulassen, die im regionalen Richtplan dafür freigegeben worden sind. Nach der Auslegung des Verwaltungsgerichts kann die Gemeinde dieser Vorgabe zurzeit nicht nachkommen, weil für zonenkonforme Bauvorhaben grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung besteht (anders als dies ausserhalb der Bauzone der Fall ist, wo bei Bestehen einer Planungs- oder gar Richtplanpflicht keine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG erteilt werden darf).

Allerdings ist auch die von der Stadt vertretene Auslegung nicht richtplankonform: Liesse das PPR Parkierungsflächen ohne Hauptnutzung generell nicht zu, könnte auch bei Vorliegen eines regionalen Richtplaneintrags keine Valet-Parkierungsanlage bewilligt werden.

5.3. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das PPR die Zulässigkeit selbstständiger Parkierungsanlagen, die nicht einer Hauptnutzung auf dem Baugrundstück oder in dessen näherer Umgebung dienen, nicht ausdrücklich regelt; dies gilt namentlich für Valet-Parkierungsanlagen. Streitig ist denn auch in erster Linie, ob es sich hierbei um ein qualifiziertes Schweigen des kommunalen Gesetzgebers handelt, d.h. solche Parkierungsanlagen generell unzulässig sind, oder ob sich diese nach den allgemeinen Zonenbestimmungen für Gewerbebetriebe richten. Dies wurde vom Verwaltungsgericht willkürfrei verneint; indessen gibt es auch Argumente, die für eine solche Auslegung sprechen könnten.

Allerdings ist nicht anzunehmen, dass der kommunale Gesetzgeber mit seinem Schweigen den Baubewilligungsbehörden einen Beurteilungsspielraum einräumen wollte: Grundsätzlich ist es Sache des Gemeinderats, als Legislativ- und Planungsorgan zu entscheiden, ob und inwiefern selbstständige Parkierungsanlagen auf Gemeindegebiet bewilligt werden können. Diese Frage ist generell zu entscheiden und hängt (anders etwa als die Berechnung des Bedarfs an

Pflichtparkplätzen) nicht von einer Einzelfallbeurteilung des Stadtrats im Baubewilligungsverfahren ab. Dies gilt umso mehr, als ein generelles Verbot von Off-Airport-Parkierungsanlagen in der Flughafen-Standortgemeinde Kloten einen nicht unerheblichen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit von Unternehmen darstellen würde, die solche Dienstleistungen anbieten. Unter diesen Umständen ist das Bestehen eines Beurteilungsspielraums des Stadtrats bei der Auslegung des PPR im vorliegenden Zusammenhang zu verneinen.

Insofern hat das Verwaltungsgericht mit seiner Auslegung des PPR nicht in einen Beurteilungsspielraum des Stadtrats eingegriffen. Erst recht liegt keine Willkür vor. Damit erweist sich die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie als unbegründet.

6.

Folgt man der Auslegung des Verwaltungsgerichts, stellt sich allerdings die Frage, ob die Baubewilligung nicht nach § 234 PBG/ZH mangels Baureife hätte verweigert werden können bzw. müssen.

Wie dargelegt, widerspricht es dem kantonalen Richtplan, Parkierungsanlagen für Passagiere des Flughafens Zürich ausserhalb des Flughafenperimeters an einem Standort zu bewilligen, der nicht im regionalen Richtplan festgelegt ist. Gemeinden, die in ihrer BZO keine derartige Planungspflicht vorsehen, müssen ihre Nutzungsplanung anpassen; davon geht grundsätzlich auch das Verwaltungsgericht aus. Gemäss § 234 PBG/ZH ist ein Grundstück nicht baureif, wenn durch die bauliche Massnahme eine noch fehlende oder durch den Gemeinderat beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird. Allerdings haben sich weder die Gemeinde noch die übrigen Beteiligten auf die fehlende Baureife berufen; diese ist als kantonales Recht nicht von Amtes wegen zu prüfen (oben E. 2).

Die Frage der Baureife wird sich indessen infolge der zwischenzeitlich vom Stadtrat beantragten Revision von Art. 62 BZO erneut stellen. Insofern hat sich die Sach- und Rechtslage seit dem verwaltungsgerichtlichen Entscheid verändert. Es wird Aufgabe des Stadtrats sein zu prüfen, inwieweit diese Änderung im hängigen Verfahren zu berücksichtigen ist.

7.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, der Bauabschlag sei auch aus Gründen des Umweltschutzrechts gerechtfertigt. Hierfür beruft sie sich auf Art. 8 USG (Grundsatz der gesamtheitlichen Betrachtung, Koordinationspflicht) und auf die Art. 11 f. USG.

7.1. Das Verwaltungsgericht führte im angefochtenen Entscheid aus, das Angebot der Off-Airport-Parkierungsanlagenbetreiber im Raum Kloten richte sich bei identischer Zwecksetzung an den gleichen Kreis von Benützern. Sofern diese ihre Fahrzeuge dem jeweiligen Anbieter direkt auf dem Flughafengelände überlassen könnten, führe dies zu einer konzentrierten Erhöhung des Verkehrsaufkommens und damit der Umweltbelastung auf den Zu- und Wegfahrten innerhalb des Flughafenperimeters. Entsprechend müssten die dadurch ausgelösten Mehrfahrten auf dem Flughafengelände nach dem Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise (Art. 8 USG) Eingang in die UVP für das luftfahrtsrechtliche Plangenehmigungsverfahren finden.

Ob sich die Einwirkungen der einzelnen Anlagen dagegen auch andernorts derart kumulierten, dass eine gemeinsame umweltrechtliche Betrachtung und allenfalls ihre Behandlung als Gesamtanlage nach Art. 10a Abs. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 7 USG angezeigt erscheine, lasse sich anhand der Akten nicht beurteilen. Dies liege immerhin für die Anlagen in der Industriezone, entlang der Steinackerstrasse, nahe. Aktenkundig sei ein Gesuch der C._____ AG vom September 2015 für den Neubau eines Parkhauses mit 270 Parkplätzen "für Valetparking" an der Steinackerstrasse; das Verfahren sei bis zum Abschluss des vorliegenden Verfahrens sistiert worden. Wo und in welcher Grösse weitere Off-Airport-Valet-Parkierungsanlagen bestünden, sei nicht bekannt. Es rechtfertige sich daher, die Sache zur weiteren Abklärung des Sachverhalts an den Stadtrat zurückzuweisen. Sollten die Abklärungen ergeben, dass in der Umgebung des Baugrundstücks bereits heute Off-Airport-Parkplätze in dem Umfang bestünden, dass deren Gesamtzahl nach Verwirklichung der hängigen Projekte den Schwellenwert nach Nr. 11.4 Anh. UVPV überschreite, sei eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 10a USG durchzuführen und seien - soweit angezeigt - die erforderlichen Massnahmen zur

Emissionsbegrenzung vorzukehren. Werde der Schwellenwert demgegenüber nicht erreicht, entbinde dies den Stadtrat nicht davon, das Projekt des Beschwerdegegners als solches auf seine Umweltrechtskonformität (Art. 11 f. USG) hin zu überprüfen, was bisher unterblieben sei. Erforderlichenfalls werde die nachgesuchte Bewilligung unter Auflagen oder Bedingungen zu erteilen sein.

7.2. Der Beschwerdegegner ist der Auffassung, die streitige Parkierungsanlage sei umweltrechtlich

selbstständig zu beurteilen, ohne Berücksichtigung weiterer Valet-Parkierungsanlagen in der Umgebung, mit denen sie weder räumlich noch betrieblich eng verbunden sei. Dies gelte erst recht für die Flughafenparkhäuser. Die Emissionen eines Valet-Parkings fielen umweltrechtlich nicht ins Gewicht, weil die Fahrzeuge längere Zeit (im Durchschnitt eine Woche) abgestellt blieben. Seines Erachtens sei daher auch nicht der Schwellenwert gemäss Ziff. 11.4 für Parkhäuser, sondern nur derjenige gemäss Ziff. 80.6 Anh. UVPV anwendbar.

Der Stadtrat hat die Vorgaben des Verwaltungsgerichts zur Prüfungspflicht nach Rückweisung nicht angefochten, sondern macht lediglich geltend, der Bauabschlag habe auch ohne weitere Abklärungen, gestützt auf das Gebot der vorsorglichen Emissionsbegrenzung (Art. 11 Abs. 2 USG) und den Grundsatz der gesamtheitlichen Betrachtung (Art. 8 USG), erteilt werden dürfen. Nur dies ist im Folgenden zu prüfen. Dem Beschwerdegegner entsteht daraus kein Nachteil: Sollte es beim Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts bleiben, kann er diesen noch zusammen mit der Beschwerde gegen den Endentscheid anfechten (Art. 93 Abs. 3 BGG). Bisher liegt noch kein kantonal letztinstanzlicher Entscheid zu Bestand und Umfang der UVP-Pflicht vor, der es rechtfertigen würde, sich schon jetzt zu diesen Fragen zu äussern.

7.3. Der Stadtrat beruft sich auf das ihm zustehende Ermessen. Folgt man indessen der Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach es sich um ein nach Art. 25 BZO zonenkonformes Bauvorhaben handelt (oben E. 6), hat der Beschwerdegegner grundsätzlich Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung, unabhängig vom Bestehen eines Bedürfnisses oder eines öffentlichen Interesses an der fraglichen Anlage.

Gestützt auf das Umweltrecht, namentlich Art. 11 f. USG und der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1; LRV), können zwar Auflagen und Bedingungen zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung (soweit technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar) und bei übermässiger Luftbelastung verschärfte Emissionsbegrenzungen angeordnet werden (i.d.R. im Rahmen eines Massnahmenplans; vgl. BGE 118 Ib 26 E. 5d S. 34 f.). Ist zur Reduktion der Luftbelastung dagegen eine Einschränkung des Baugebiets oder der zulässigen Nutzung nötig, bedarf dies grundsätzlich einer Anpassung der Zonenplanung; zuvor können zonenkonforme Bauprojekte, von denen für sich alleine bloss durchschnittliche Emissionen ausgehen, nicht unter Hinweis auf eine übermässige Gesamtbelastung der Luft abgelehnt werden (BGE 119 Ib 480 E. 7d S. 486; vgl. zuletzt Urteil 1C 367/2016 vom 7. Februar 2017 E. 8.2). Erst recht gilt dies für nur vorsorgliche Emissionsbegrenzungen nach Art. 11 Abs. 2 USG.

7.4. Der Gemeinde ist zwar zuzustimmen, dass eine Gesamtbetrachtung der Parkierungsanlagen für Flughafenbenutzer in der Region geboten ist, um zu verhindern, dass die emissionsbegrenzenden Massnahmen auf dem Flughafenareal (Parkplatzbeschränkung und -bewirtschaftung, Förderung des öffentlichen Verkehrs) durch preiswerte Off-Airport-Parkplätze mit bequemem Valet-Service unterlaufen werden. Aus diesem Grund fordert auch das SIL-Objektblatt eine restriktive Bewilligung von Off-Airport-Parkflächen.

Die von der Stadt Kloten geforderte Gesamtbetrachtung ist jedoch im kantonalen Richtplan ausdrücklich vorgesehen. Dieser enthält als Zielvorgabe die Erhöhung des Anteils des öffentlichen Verkehrs am "Modalmix" auf 42 % aller Personenwege im Ziel- und Quellverkehr zu den Flughafenanlagen bis ins Jahr 2020 und auf 46 % bis 2030 (Ziff. 4.5.2). Hierfür wird ein Gesamtverkehrscontrolling des Kantons vorgesehen (Ziff. 4.5.3 lit. a). Parkierungsanlagen für Passagiere des Flughafens Zürich ausserhalb des Flughafenperimeters dürfen in den Regionen Glatttal und Unterland nur noch an Standorten bewilligt werden, die mit Zustimmung der betreffenden Gemeinde im regionalen Richtplan festgelegt worden sind (Ziff. 4.5.3 lit. b und c), wobei die Betreiber zur Berichterstattung über das mit den Anlagen verbundene Verkehrsaufkommen zuhanden der Standortgemeinde, der Flughafenbetreiberin und des Gesamtverkehrscontrollings des Kantons zu verpflichten sind (Ziff. 4.5.3 lit. c in fine). Diese Vorgaben können den Gesuchstellern indes nicht unmittelbar entgegengehalten werden, sondern müssen zuerst von den Gemeinden in ihrer Bau- und Nutzungsordnung bzw. ihren Parkierungsreglementen umgesetzt werden.

8.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin entschädigungspflichtig (Art. 68 BGG). Dagegen sind ihr keine Kosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 4 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Die Stadt Kloten hat den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

4.

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

Lausanne, 15. Januar 2018

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

Der Präsident: Merkli

Die Gerichtsschreiberin: Gerber