

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 486/2014

Urteil vom 27. April 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Merkli, Karlen, Eusebio, Chaix,  
Gerichtsschreiber Misic.

Verfahrensbeteiligte  
Pro Natura, Schweizerischer Bund für Naturschutz,  
Beschwerdeführerin,  
vertreten durch Advokat Peter Jossen,

gegen

Gemeinde Salgesch,  
Kirchstrasse 6, 3970 Salgesch,  
Beschwerdegegnerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt Marc Wyssen,

Staatsrat des Kantons Wallis,  
Regierungsgebäude, Postfach 478, 1951 Sitten.

Gegenstand  
Gesamtrevision des Bau- und Zonenreglements sowie des Zonennutzungsplanes; Kiesausbeutung,

Beschwerde gegen das Urteil vom 5. September 2014 des Kantonsgerichts Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung.

Sachverhalt:

A.

Im Rahmen des Projekts "Nationalstrasse A9 Teilstrecke Siders Ost und Leuk-Susten West" und "Kantonstrasse T9 Teilstrecke Siders-Leuk" sieht der Kanton Wallis neun Ausgleichsmassnahmen vor. Die Ausgleichsmassnahme 2 bezweckt die Aufwertung des Auengebiets von nationaler Bedeutung Nr. 133 Pfywald. Dazu sollen die Einrichtungen zur Kiesausbeutung der "SA des Produits en ciment Finges" (vorher: "Marti Matériaux AG") vom linken Ufer des Rotten (Rhône) auf die gegenüberliegende Uferseite verlegt werden.

B.

Im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens wurden die Ausführungsprojekte der A9 und T9 am 24. Februar 1995 mit den vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen öffentlich aufgelegt. Am 28. November 1997 erliess das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (heute: Bundesamt für Umwelt; BAFU) eine generelle Rodungsbewilligung (unter anderem zwecks Umsetzung der Ausgleichsmassnahme 2). Dabei können die Rodungen

vom Kanton etappenweise und nach Bedarf definitiv bewilligt werden.

C.

Im Zuge der Anpassung an die Bundesgesetzgebung zur Raumplanung erarbeitete die Gemeinde Salgesch einen Vorentwurf des kommunalen Zonennutzungsplans sowie des Bau- und Zonenreglements (BZR). Dabei schied die Gemeinde eine neue "Zone für Zwischenlagerung und Aufbereitung von Kies des Rottens am rechten Rottenufer" aus, um damit ihren Beitrag zur Realisierung der Ausgleichsmassnahme 2 zu leisten. Nach Durchführung des Mitwirkungs- und Vorprüfungsverfahrens wurden der totalrevidierte Zonennutzungsplan sowie das BZR am 20. Mai 2011 im Amtsblatt des Kantons Wallis publiziert.

D.

Die dagegen von der Pro Natura erhobene Einsprache wies die Gemeinde mit Entscheid vom 2. April 2012 ab. Mit Beschluss vom 12. April 2012 nahm die Urversammlung der Gemeinde die Nutzungsplanung und das BZR an. Die am 21. Mai 2012 von der Pro Natura erhobene Verwaltungsbeschwerde wies der Staatsrat vollumfänglich ab. Mit Urteil vom 5. September 2014 wies auch das Kantonsgericht die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

E.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 8. Oktober 2014 beantragt die Pro Natura, der Entscheid des Kantonsgerichts sei aufzuheben oder allenfalls zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Kantonsgericht und der Staatsrat haben auf eine Stellungnahme verzichtet und beantragen die Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde beantragt Nichteintreten bzw. Abweisung der Beschwerde. Das BAFU hat sich vernehmen lassen. Die Beschwerdeführerin hat sich zu diesen Eingaben geäussert und hält vollumfänglich an ihren Anträgen fest.

F.

Am 27. April 2016 hat das Bundesgericht die Angelegenheit öffentlich beraten.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG; vgl. BGE 140 IV 57 E. 2 S. 59).

1.2. Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG ist nicht gegeben.

1.3.

1.3.1. Als Nutzungspläne gelten sowohl die raumplanerischen Erlasse, welche die zulässige Nutzung örtlich festlegen, als auch die generell-abstrakten Vorschriften, die den Inhalt der Nutzung regeln. Dazu gehören sowohl Rahmennutzungspläne (Zonenpläne) als auch Sondernutzungspläne (Baulinien-, Überbauungs-, Quartier-, Erschliessungspläne usw.; vgl. Urteil 1C 87/2012 vom 27. November 2012 E. 3.1; zum Nutzungsplan als Zwischenform zwischen Rechtssatz und Verfügung, dessen genaue Rechtsnatur von Fall zu Fall bestimmt werden muss, vgl. BGE 135 II 328 E. 2.1 S. 332 mit Hinweisen). Die Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG (SR 700) gewährleisten gegen Verfügungen und Nutzungspläne einen umfassenden Rechtsschutz (HEINZ AEMISEGGER/ STEFAN HAAG, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2009, Rz. 42 zu Art. 33 RPG; DIES., Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, 2010, N 4 ff. zu Art. 33 RPG). Anordnungen eines Nutzungsplans und damit verbundene Festlegungen unterwirft die bundesgerichtliche Praxis den Regeln über die Einzelaktanfechtung im Sinne von Art. 82 lit. a BGG (BGE 133 II

353 E. 3.3 a.E. S. 358; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 100). Die

Legitimation zur Anfechtung richtet sich (mindestens) nach Art. 89 BGG (Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG; BGE 141 II 50 E. 2.2 S. 53; HÄNNI, a.a.O., S. 101). Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sind auch Organisationen berechtigt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG). Diesbezüglich kann sich die Beschwerdeführerin auf Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) und auf Art. 55 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) berufen (vgl. Ziff. 6 des Anhangs der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen, VBO; SR 814.076). Sie kann Verfügungen anfechten, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG ergehen (BGE 139 II 271 E. 3 S. 273; 123 II 5 E. 2c S. 7 f.), oder welche die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen zum Gegenstand haben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach Art. 10a USG erforderlich ist.

1.3.2. Im Bereich der Raumplanung sind grundsätzlich die Kantone zuständig; dem Bund steht eine Grundsatz-Gesetzgebungskompetenz zu (Art. 75 Abs. 1 BV). Wo sich das RPG auf Rahmenbestimmungen beschränkt (wie z.B. bei der Nutzungsplanung), liegt grundsätzlich keine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 NHG vor (BGE 139 II 271 E. 10.1 S. 275). Regeln jedoch Nutzungspläne ausnahmsweise (ganz oder teilweise) konkrete bundesrechtliche Gesichtspunkte, so gelten sie insoweit als Verfügung i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021) und können dem Beschwerderecht nach Art. 12 NHG unterliegen (vgl. Art. 12c Abs. 3 und 4 NHG; BGE 139 II 271 E. 10.2 S. 276 mit Hinweisen; PETER M. KELLER, Kommentar NHG, 1997, Rz. 3 zu Art. 12, S. 256). Die Natur- und Heimatschutzverbände sind daher nach ständiger Rechtsprechung zur Beschwerde gegen Nutzungspläne befugt, die schutzwürdige Biotope berühren (BGE 118 Ib 11 E. 2c und 2e S. 15 f.; Urteil 1A.44/1991 vom 19. November 1992 E. 1, nicht publ. in: BGE 118 Ib 485; Urteil 1A.40/1998 vom 21. Januar 1999 E. 1c; je mit Hinweisen). Erheben die Verbände keine Beschwerde, verlieren sie ihr Beschwerderecht und können die entsprechenden Rügen in einem nachfolgenden Verfahren nicht mehr vorbringen (Art. 12c Abs. 3 und 4 NHG, Art. 55b Abs. 3 und 4 USG; BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar BGG, 2. Aufl. 2011, Rz. 70 zu Art. 89 BGG).

1.3.3. Die Ausgleichsmassnahme 2 zielt insbesondere darauf ab, ein Auengebiet von nationaler Bedeutung durch die Verbreiterung des Rottenbetts wiederzubeleben und die natürliche Flusssdynamik wiederherzustellen (vgl. die Stellungnahme BAFU vom 30. Januar 2015, S. 7, mit Verweis auf den Umweltverträglichkeitsbericht, Heft 17: Ausgleichsmassnahmen N9/T9, Februar 1995, S. 16-17). Zur Realisierung dieser Massnahme hat die Gemeinde im revidierten Zonennutzungsplan den Perimeter für die neue "Zone für die Zwischenlagerung und Aufbereitung von Kies des Rotten" festgelegt. Nach Art. 84 BZR dient diese Zone ausschliesslich als Ersatzstandort für die Aktivitäten des Kieswerks auf der linken Rottenseite (Abs. 3). Voraussetzung für die Realisierung der Zone bildet die Ausarbeitung eines Sondernutzungsplans sowie eines Berichts, in dem die zu erwartenden Umweltauswirkungen festzuhalten sind (Abs. 4). Im Erläuternden Bericht zur Zonennutzungsplanung wird ausdrücklich festgehalten, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung anlässlich der Ausarbeitung des Detailnutzungsplanes "unabdingbar" bzw. "zwingend erforderlich" sein werde (Ziff. 5.5 und 6.4.1).

1.3.4. Der revidierte Zonennutzungsplan mit Reglement teilt ein bestimmtes, parzellenscharf abgegrenztes Gebiet von 2,9 ha der "Zone für die Zwischenlagerung und Aufbereitung von Kies des Rotten" zu. Diese Zuweisung ist insoweit verbindlich und endgültig, als eine andere als die im Nutzungsplan und in Art. 84 BZR generell festgelegte Nutzung im ausgeschiedenen Gebiet zukünftig nicht mehr zulässig ist. Zugleich steht fest, dass die Kieslagerung und -aufbereitung in Salgesch am bezeichneten Standort (und nicht anderswo) erfolgen kann bzw. muss und dass sie maximal den dafür festgelegten Perimeter beanspruchen darf. Dass die Einzelheiten noch im Rahmen der Detailnutzungsplanung geregelt werden müssen, ändert daran nichts. Das ist bei Bauzonen mit Detailplanpflicht (z.B. bezüglich Gestaltung oder Erschliessung) nicht anders. Auch der Umstand, dass der Detailplan auf Basis eines Umweltverträglichkeitsberichts erstellt werden muss, hat auf die Zonenzuweisung keinen Einfluss, weil über diese bereits jetzt - im Rahmen des Zonennutzungsplans - entschieden worden ist. Selbst wenn die UVP zum Ergebnis gelangen würde, die Kiesabbaunutzung sei nicht zu verantworten, bliebe die Kiesabbauzone bestehen und könnte nicht im Rahmen der

Detailnutzungsplanung aufgehoben und einer anderen Nutzung zugeführt werden. Hierfür wäre eine Änderung des Zonennutzungsplans erforderlich. Damit stellt die Zuweisung des Terrains zur Kiesabbauzone bezüglich Lage, Zweck und Abgrenzung eine Anordnung mit Verfügungscharakter dar. Andernfalls wäre nicht einzusehen, weshalb der betroffene Grundeigentümer oder sein Nachbar gegen die Zuweisung einer Parzelle zu einer bestimmten Zone mit Detailplanpflicht Beschwerde erheben kann (oder sogar muss), wenn er an die Einzonung nicht gebunden sein will (vgl. auch BGE 141 II 50 E. 2.2 - 2.6 S. 53 ff.).

Da die Festlegungen verfügungsgleich wirken, muss die Beschwerdeführerin ihre dagegen gerichteten Rügen gegen den Zonenplan und das BZR jetzt erheben, ansonsten sie ihre Beschwerdelegitimation verlieren würde (Art. 12c Abs. 3 und 4 NHG; Art. 55b Abs. 3 und 4 USG). Im nachgelagerten Verfahren würde ihr sonst entgegen gehalten werden, die Lage der Kiesabbauzone und ihre Ausdehnung seien durch den Zonennutzungsplan bereits definitiv bestimmt worden und könnten nicht mehr in Frage gestellt werden. Somit würden der Beschwerdeführerin nur noch detailbezogene Einwendungen gegen die konkret vorgesehenen Aktivitäten in der betreffenden Zone verbleiben.

1.3.5. Die umstrittene Zone wird zum grossen Teil in ein Auenschutzgebiet von nationaler Bedeutung gelegt. Die Nutzung für den Kiesabbau benötigt eine Rodungsbewilligung und erfordert noch eine Umweltverträglichkeitsprüfung. Dass die verbindlichen Festlegungen (Standort, Zweck und Perimeter der Zone) bundesrechtlich geregelte Naturschutz-, Wald- und Umweltschutzbereiche betreffen (Art. 6 und Art. 18a NHG, Art. 12 WaG und Art. 10a USG), kann nicht zweifelhaft sein (vgl. hierzu bereits BGE 118 Ib 485, nicht publ. E. 1a). Auf die Beschwerde ist daher in diesem Umfang einzutreten.

1.4. Nicht einzutreten ist dagegen auf die von der Beschwerdeführerin gegen die "Wiederinstandstellungszone Gorwetsch" (Art. 84 BZR) und den bereits bestehenden Kiesausbeutungsplatz am linken Rottenufer erhobenen Rügen.

In der Beschwerdebegründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 BGG). Die Vorbringen müssen sachbezogen sein, damit aus der Beschwerdeschrift ersichtlich ist, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (BGE 134 I 303 E. 1.3 S. 306 mit Hinweisen). Auf Rügen, mit denen bloss allgemein gehaltene oder appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid geübt wird, tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 130 I 258 E. 1.3 S. 262; 136 II 489 E. 2.8; 137 V 57 E. 1.3 S. 60; je mit Hinweisen). Die Begründung muss gemäss der Rechtsprechung in der Beschwerdeschrift selber enthalten sein, weshalb bloss Verweise auf Ausführungen in anderen Rechtsschriften den Begründungsanforderungen nicht zu genügen vermögen (BGE 133 II 396 E. 3.2 S. 399 f.; Urteil 1C 565/2014 vom 11. Mai 2015 E. 1.5 mit Hinweis).

Die Beschwerdebegründung beruht in weiten Teilen auf Wiederholungen der bereits vor dem Staatsrat und dem Kantonsgericht vorgetragenen Rügen. Es wird insbesondere nicht dargelegt, weshalb die Vorinstanz Recht verletzt haben soll, indem sie auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin (abgesehen von der Rüge betreffend die "Zone für die Zwischenlagerung und Aufbereitung von Kies des Rotten") nicht eingetreten ist. Stattdessen wiederholt die Beschwerdeführerin ihre materiell-rechtlichen Standpunkte, ohne sich mit der Begründung des angefochtenen Entscheids gezielt auseinanderzusetzen. Sie verweist auf Ausführungen in anderen Rechtsschriften und übt teilweise auch appellatorische Kritik. Damit sind die Anforderungen gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG nicht erfüllt.

2.

2.1. In der Sache ist festzustellen, dass die zur Beurteilung der Zulässigkeit von Standort, Zweck und Perimeter der Kiesabbauzone nötigen Grundlagen und Sachverhaltsfeststellungen unvollständig sind bzw. sich nicht aus dem Dossier ergeben. Unklarheit besteht namentlich hinsichtlich der Notwendigkeit und Dauer der Kiesentnahme sowie der Entnahmemenge.

2.2. Die Gemeinde Salgesch beruft sich diesbezüglich auf den Hochwasserschutz (Stabilisierung der mittleren Sohlenlage) und eine jährliche Sedimentfracht von "mehreren tausend m<sup>3</sup>". *Der Staatsrat hat auf den Umweltverträglichkeitsstudien der Kiesausbeutung und eine Herstellung von Frischbeton auf dem rechten Rottenufer folgen könne, müsse im Rahmen der Detail-*

2.3. *Beidieser Sachlage ist es offensichtlich, dass der Zonennutzungsplan für sich allein noch keine umfassende Prüfung der Au*

2.4. *Damit erweist sich die von der Beschwerdeführerin erhobene Rüge als begründet. Bei diesem Ergebnis wäre deshalb die Besch*  
*lagerung im betroffenen Gebiet nicht einfach, dauert schon seit Jahren und wird voraussichtlich noch längere Zeit in Anspruch ne*  
*Zweck und Perimeter der "Zone für die Zwischenlagerung und Aufbereitung von Kies des Rotten" vorzubringen und nicht gewärtig*

3.

*Nachdem Gesagten ist die Beschwerde teilweise dahingut zu heissen, als festzustellen ist, dass die Beschwerdeführerin die Einw*  
*– auf Fr. 900. – – und die Kosten für das Verfahren vor dem Kantonsgericht des Kantons Wallis gemäss*  
*– auf Fr. 600. – – herabgesetzt. Die Gemeinde Salgesch hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Bundesgericht u*  
*– auszurichten.*

*Demnach erkennt das Bundesgericht :*

1.

*Die Beschwerde wird teilweise dahingut geheissen, als festgestellt wird, dass die Beschwerdeführerin die Einwände gegen die Au*

2.

*Der Beschwerdeführerin wird eine reduzierte Gerichtsgebühr von Fr. 1'000. – – aufgelegt.*

3.

*Die Kosten zu Lasten der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Kantonsgericht des Kantons Wallis gemäss Ziff. 3 des a*  
*– auf Fr. 900. – – und die Kosten für das Verfahren vor dem Staatsrat gemäss Ziff. 2 des Entscheids vom 21. Mai 2012 werden von*  
*– auf Fr. 600. – – herabgesetzt.*

4.

*Die Gemeinde Salgesch hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Bundesgericht und für das Verfahren vor den kan*  
*– auszurichten.*

5.

*Dieses Urteil wird den Parteien, dem Staatsrat des Kantons Wallis, dem Kantonsgericht Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung*

*Lausanne, 27. April 2016*

*Im Namen der I. öffentlich – rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts*

*Der Präsident : Fonjallaz*

*Der Gerichtsschreiber : Misić*