

Urteilskopf

147 I 433

33. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Zweckverband Kehrichtverwertung Zürcher Oberland und Mitb. gegen Kantonsrat des Kantons Zürich (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_644/2019 / 1C_648/2019 vom 4. Februar 2021

Regeste (de):

Art. 29 Abs. 2 und Art. 50 BV, Art. 85 und 95 KV/ZH, Art. 4 und 9 f. RPG, Art. 31 Abs. 1 USG, Art. 4 f. VVEA, § 23 f. und 35 AbfG/ZH; Abfall- und Deponieplanung; Festsetzung der Deponiestandorte im Richtplan; Mitwirkung der Gemeinden und der Zweckverbände im Richtplanungsverfahren.

Die Abfallplanung der Kantone (Art. 31 Abs. 1 USG) umfasst insbesondere den Bedarf an Deponievolumen und die Standorte von Deponien (Deponieplanung). Die Kantone weisen die Standorte von Deponien in ihren Richtplänen aus und sorgen für die Ausscheidung der erforderlichen Nutzungszonen (Art. 5 Abs. 2 VVEA). Die Gemeinden sind vor der Festsetzung von Deponiestandorten anzuhören (E. 3).

Zürcher Gemeinden sind sowohl im Bereich des Bau- und Planungsrechts als auch in Bezug auf den Vollzug des kantonalen Abfallrechts autonom. Das Gleiche gilt für Zweckverbände, die im Abfallwesen unmittelbar die kommunale Aufgabe erfüllen, das Abfallrecht zu vollziehen (E. 4).

Die Gemeinden haben Anspruch auf Anhörung und Mitwirkung im Richtplanungsverfahren (E. 5.1). Der Kantonsrat verletzte das Mitwirkungsrecht der Gemeinde, indem er sich mit ihren Einwendungen zum geplanten Deponiestandort nicht auseinandersetzte (E. 5.2.3). Ausserdem verletzte er das Mitwirkungsrecht der Gemeinden und Zweckverbände, indem er eine gewichtige Änderung in der Richt- und Abfallplanung vollzog, ohne sie dazu anzuhören (E. 5.3.3).

Regeste (fr):

Art. 29 al. 2 et art. 50 Cst., art. 85 et 95 Cst./ZH, art. 4 et 9 s. LAT, art. 31 al. 1 LPE, art. 4 s. OLED, § 23 s. et 35 de la loi zurichoise sur les déchets (AbfG/ZH); plan de gestion des déchets et des décharges; détermination des sites des décharges dans le plan directeur cantonal; participation des communes et des associations spécifiques à la procédure de planification directrice.

La planification cantonale de la gestion des déchets (art. 31 al. 1 LPE) comprend notamment les besoins en volume de stockage définitif et les sites des décharges (plan de gestion des décharges). Les cantons désignent, dans leurs plans directeurs, les sites des décharges et délimitent les zones d'affectation nécessaires (art. 5 al. 2 OLED). Les communes doivent être entendues avant la désignation des sites des décharges (consid. 3).

Les communes zurichoises sont autonomes non seulement dans le domaine du droit de la construction et de l'aménagement du territoire mais également en matière d'application de la législation cantonale sur les déchets. Il en va de même pour les associations à but spécifique qui remplissent directement une tâche communale de mise en oeuvre de la législation sur les déchets (consid. 4).

Les communes ont le droit d'être entendues et de participer à la procédure de planification directrice (consid. 5.1). Le Grand Conseil a violé le droit de participation des communes en ne répondant pas à leurs objections concernant le site prévu de la décharge (consid. 5.2.3). Il a également violé le droit de participation des communes et des associations à but spécifique en apportant un changement important à la planification directrice des déchets sans les consulter (consid. 5.3.3).

Regesto (it):

Art. 29 cpv. 2 e art. 50 Cost., art. 85 e 95 Cost./ZH, art. 4 e 9 seg. LPT, art. 31 cpv. 1 LPAmb, art. 4 seg. OPSR, § 23 seg. e 35 della legge zurighese sui rifiuti (AbfG/ZH); piano di gestione dei rifiuti e delle discariche; determinazione delle ubicazioni delle discariche nel piano direttore; partecipazione dei comuni e dei consorzi nella procedura della pianificazione direttrice.

La pianificazione della gestione dei rifiuti dei Cantoni (art. 31 cpv. 1 LPAmb) comprende in particolare il fabbisogno dei volumi e le ubicazioni delle discariche (piano di gestione delle discariche). I Cantoni trascrivono le ubicazioni delle discariche nei loro piani direttori e provvedono alla delimitazione delle necessarie zone di utilizzazione (art. 5 cpv. 2 OPSR). I comuni devono essere consultati prima di determinare le ubicazioni delle discariche (consid. 3).

I comuni zurighesi sono autonomi sia nell'ambito del diritto edilizio e pianificatorio sia per quanto riguarda l'applicazione della legislazione cantonale sui rifiuti. Lo stesso vale per i consorzi che eseguono direttamente il compito comunale di attuare la legislazione in materia di rifiuti (consid. 4).

I comuni hanno il diritto di essere sentiti e di partecipare alla procedura della pianificazione direttrice (consid. 5.1). Il Gran Consiglio ha violato il diritto di partecipazione del comune, non confrontandosi con le sue obiezioni sulla progettata ubicazione della discarica (consid. 5.2.3). Ha leso inoltre il diritto di partecipazione dei comuni e dei consorzi, apportando una modifica significativa al piano di gestione dei rifiuti e delle discariche senza udirli al riguardo (consid. 5.3.3).

Sachverhalt ab Seite 434

BGE 147 I 433 S. 434

A. Der Deponiestandort Tägernauer Holz in den Gemeinden Grüningen und Gossau wurde 2009 in den Richtplan des Kantons Zürich aufgenommen. Vorgesehen war eine Deponie mit einer Fläche von 6 ha und einem Volumen von 750'000 m³. Der Regierungsrat des Kantons Zürich bereitete 2016 eine Teilrevision des Kapitels 4 "Verkehr" und des Kapitels 5 "Versorgung, Entsorgung" des kantonalen Richtplans vor. Er beantragte dem Kantonsrat des Kantons Zürich, die Fläche der geplanten Deponie Tägernauer Holz von 6 ha auf 10 ha zu erhöhen und das

BGE 147 I 433 S. 435

Deponievolumen von 750'000 m³ auf 1'500'000 m³ zu verdoppeln. (...) Die Vorlage des Regierungsrates wurde vom 16. Dezember 2016 bis zum 31. März 2017 öffentlich aufgelegt und in Bezug auf den geplanten Deponiestandort Tägernauer Holz schliesslich unverändert dem Kantonsrat überwiesen. Die vorberatende Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) beantragte dem Kantonsrat in Bezug auf den geplanten Deponiestandort Tägernauer Holz die Festsetzung als Deponietyp D gemäss der Verordnung des Bundesrats vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) sowie die Ergänzung diverser Bedingungen (Realisierung in mindestens drei Etappen; offene Betriebsfläche maximal 4 ha; Erschliessung über die Autobahn A52, Anschluss Oetwil a.S.). Anlässlich der Sitzung des Kantonsrates beantragte zudem Kantonsrätin Elisabeth Pflugshaupt zusammen mit neun weiteren Mitgliedern des Kantonsrats, dass von den sich in der gleichen Region befindlichen Deponiestandorten Lehrüti

BGE 147 I 433 S. 438

Gesetzesrecht (BGE 146 I 36 E. 3. 1 S. 44; BGE 136 I 265 E. 2. 1 S. 269 mit Hinweisen).

4.2 Eine ihrer Autonomie betroffene Gemeinde kann unter anderem geltend machen, die kantonale Behörde habe die Tragweite und Verordnungsrecht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (vgl. BGE 141 I 36 E. 5. 4 S. 43). Das Bundesgericht auf der

4.3 Im vorliegenden Fall wird die Autonomie der Beschwerdeführerinnen nicht dadurch tangiert, dass ein kommunaler Erlass im Einklang mit den bundesrechtlichen Vorschriften im autonomen Bereich nicht verletzt. Sie könnenamentlich vorbringen, der Eingriff in ihre Au

BGE 147 I 433 S. 439

4.4

*4.4.1 Nach Art. 85 Abs. 1 KV / ZH regelt die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen ein
Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Häner / Rüssli / Schwarzenbach [Hrsg.], 2007, N. 7 zu Art. 92 KV / ZH). Die Auton*

*4.4.2 Wie das Bundesgericht wiederholt festgehalten hat, steht den Zürcher Gemeinden aufgrund von § 2 lit. c und 45 ff. des Plan-
und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG / ZH; LS 700.1) insbesondere beim Erlass der Ortsplanungeinw*

*4.4.3 Auch in Bezug auf das Abfallwesen erfüllt die Zürcher Gemeinde nach der kantonalen Gesetzgebung über das Abfallwesen
und Verbrennungsverbots (§ 35 Abs. 4 AbfG / ZH) und, solange aufgrund der Gesetzgebung oder von Vereinbarungen keine Rück*

BGE 147 I 433 S. 440

Geräte und Möbel und deren Bestandteile sowie für Erzeugnisse aus Metall oder Kunststoff aus den Haushalten (§ 35 Abs. 5 AbfG / ZH).

5.

*5.1 Gemäss § 24 Abs. 1 AbfG / ZH werden die Standorte von Deponien und Abfallanlagen, soweit erforderlich, in den Richtplänen
Praxis-Kommentar RPG: Richt – und Sachplanung, Interessenabwägung, Aemisegger / Moor / Ruch / Tschannen [Hrsg.], 2019,
Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich zudem insbesondere das Recht der Betroffenen, sich vor Erlasse eines Entsche*

BGE 147 I 433 S. 441

*der Raumplanung ausgerichtet sind, umfassend zugewähren. Die Stellungnahmen sind in einem Zeitpunkt einzuholen, in welchem
wieder übrigen Vernehmlassungsteilnehmer – auseinanderzusetzen und zu begründen, weshalb sie nicht berücksichtigt werden
Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Häner / Rüssli / Schwarzenbach [Hrsg.], 2007, N. 22 f. zu Art. 85 KV / ZH).
Sofern sich Gemeinden zur Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zu Zweckverbänden zusammenschliessen, übernehmend die*

5.2

5.2.1 Die Gemeinde Grüningen kritisiert in formeller Hinsicht, dass kein genügendes Mitwirkungsverfahren stattgefunden habe und der Kantonsrat genügend mit ihren Einwendungen in Bezug auf den geplanten Deponiestandort Tägernauer Holzauseinander

BGE 147 I 433 S. 442

vorgenommen. Ausserdem gehe die Begründung des Regierungsrates in Bezug auf ihren Einwand betreffend die Prüfung alter Anlagen und der Regierungsrat jedoch nicht angemessen gehört worden. Darin liege eine Verletzung ihres Mitwirkungsanspruchs sowie des An

5.2.2 Namens des Kantons – und des Regierungsrates hält die kantonale Baudirektion dagegen fest, dass eine Anhörung nach den

5.2.3 Vorliegend unbestritten ist, dass sich die Gemeinde Grüningen im Rahmen der vom Regierungsrat durchgeführten Anhörung

BGE 147 I 433 S. 443

Holz bekannt. In den Erläuterungen zu den Einwendungen halten die kantonalen Behörden jedoch lediglich fest, dass die Deponie und der Kantonsrat haben jedoch nicht dargelegt, weshalb eine Vergrösserung der Deponie notwendig erscheint und weshalb baussch

BGE 147 I 433 S. 444

aufgenommen werden. Der Massnahmenplan Abfall – und Ressourcenwirtschaft 2015 – 2018 des Kantons Zürich nahm dahingehend die Deponie des Typs B abgelagert werden (Massnahmenplan Abfall – und Ressourcenwirtschaft 2015 – 2018, S. 7). Der neueste Massnahmenplan Abfall – und Ressourcenwirtschaft 2019 – 2022 äussert sich demgegenüber ausföhrlich zum Bedarf an Deponievolumen, verzichtet aber für das Jahr 2018, der zum Zeitpunkt der Teilrevision des Richtplans aktuell war, nicht mit einem grösseren Bedarf an Deponien für Schlacke,

5.3

5.3.1 Der Zweckverband Kehrichtverwertung Zürcher Oberland und der Zweckverband für Abfallverwertung im Bezirk Horgen

BGE 147 I 433 S. 445

übrigen Deponie des Typs D im ganzen Kanton ausgeschöpft seien und kein gleichzeitiger Betrieb mit der in der gleichen Region lie

5.3.2 Namens des Kantons – und Regierungsrates hält die kantonale Baudirektion dagegen fest, dass sich die KEVU im Rahmen

5.3.3 Die im Kanton Zürich etablierte Deponiepolitik sah vor, dass pro Abfallregion jeweils nur ein Standort pro Deponietyp gemäss

BGE 147 I 433 S. 446

Jedem Kantonsratsmitglied steht es zu, Anträge zu Beratungsgegenständen zu stellen (vgl. § 18 Abs. 1 des [ausser Kraft gesetzten] KR/ZH; OS 55, 164] bzw. § 8 lit. b des Kantonsratsgesetzes des Kantons Zürich vom 25. März 2019 [KRG/ZH; LS 171.1] in Verbindung mit § 10 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes des Kantons Zürich vom 25. März 2019) als auch für die Abfallplanung eine gewichtige Änderung. Diese Änderung hat nicht nur Auswirkungen auf den Deponiestandort, sondern auch auf die Abfallplanung insgesamt.

BGE 147 I 433 S. 447

Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich nicht nur die Zweckverbände, sondern auch die Gemeinden nicht zur Richtungsänderung verhalten.

5.4 Damit hat der Kantonsrat die Mitwirkungsrechte der Gemeinwesen im Richtplanungsverfahren missachtet. Die Beschwerde führt

BGE 147 I 433 S. 448

Täger neuer Holz aufzuheben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt es sich, die weiteren Vorbringender Beschwerde zu prüfen.