Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.136/2004 /gij

Urteil vom 5. November 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Féraud,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
X._____AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Robert Schindler,

gegen

Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), Aarbergergasse 61, Postfach, 3000 Bern, Beschwerdegegner, handelnd durch Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), Sektion Zürich, Zypressenstrasse 76, Postfach 1179, 8040 Zürich, dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler,
Stadt Zürich, 8021 Zürich, vertreten durch die Bausektion der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, Postfach, 8021 Zürich,
Regierungsrat des Kantons Zürich,
Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, Postfach 1226, 8021 Zürich.

Gegenstand
Baubewilligung, UVP-Pflicht,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 10. März 2004.

Sachverhalt:
A.
Am 20. Januar 1999 erteilte die Bausektion der Stadt Zürich der X._____AG, Zürich, die baurechtliche Bewilligung für die Aufstockung des Ausstellungs- und Verkaufsgebäudes für Möbel auf dem Grundstück Kat.-Nr. 5762 an der Überlandstrasse 423 in Zürich-Schwamendingen. Das Baugesuch war zuvor im Amtsblatt vom 17. April 1998 publiziert worden. Am 26. Februar 2001 bewilligte das Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich Abänderungen der Baupläne, die durch gewisse Auflagen des vorangegangenen Bauentscheids notwendig geworden waren.
B.
Nach der Einweihung des Umbaus im Frühjahr 2002 forderte der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) die Baubewilligungsentscheide an. Diese gingen, samt einer Zusammenstellung der mit dem Bauprojekt verbundenen Erweiterung der Verkaufsflächen, am 9. April 2002 beim VCS ein. Mit Eingabe vom 10. Mai 2002 erhob dieser Rekurs beim Regierungsrat des Kantons Zürich, mit dem Antrag, die beiden Baubewilligungen seien aufzuheben und es sei nachträglich eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorzunehmen. Mit Beschluss vom 18. Dezember 2002 trat der Regierungsrat auf den Rekurs nicht ein.
C.
Gegen diesen Beschluss erhob der VCS Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses hiess die Beschwerde am 10. März 2004 gut, hob den Regierungsratsbeschluss und die Baubewilligungen vom 20. Januar 1999 und 26. Februar 2001 auf und wies die Akten zur Durchführung einer UVP und zur anschlies-

senden Neubeurteilung an die Bausektion der Stadt Zürich zurück.
D.
Dagegen erhebt die X._____AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei in Bestätigung des Regierungsratsbeschlusses vom 18. Dezember 2002 sowie der Beschlüsse der Bausektion der Stadt Zürich vom 20. Januar 1999 und vom 26. Februar 2001 auf die nachträgliche Durchführung einer UVP zu verzichten.
E.
Der VCS und das Verwaltungsgericht beantragen die Abweisung der Beschwerde, der Regierungsrat und die Bausektion der Stadt Zürich deren Gutheissung. Das BUWAL nimmt in seiner Vernehmlassung aus der Sicht des Umweltrechts des Bundes Stellung und kommt zum Ergebnis, das Verwaltungsgericht habe dieses korrekt angewendet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, der sich im Wesentlichen auf Art. 9 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) und die dazugehörige Verordnung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011) stützt, d.h. auf Bundesverwaltungsrecht. Dieser ist als Teilendentscheid zu qualifizieren, weil er für die Vorinstanzen verbindlich über die UVP-Pflicht des Bauvorhabens entscheidet (vgl. BGE 115 Ib 342 E. 1 S. 344). Damit steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht grundsätzlich offen (Art. 97 ff. OG).

In diesem Verfahren können auch die Rügen der Beschwerdeführerin zur allfälligen Verwirkung des Rekursrechts des VCS gemäss § 316 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. Juli 1975 (PBG) behandelt werden, da sie einen engen Sachzusammenhang mit Art. 55 USG und den daraus abgeleiteten Anforderungen an die Publikation von Baugesuchen aufweisen (vgl. unten, E. 3).

Die Beschwerdeführerin ist als Baugesuchstellerin legitimiert, die Aufhebung der ihr erteilten und bereits ausgenutzten Baubewilligungen anzufechten (Art. 103 lit. a OG). Auf die rechtzeitig eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.
2.
Zunächst ist zu prüfen, ob der am 21. Januar 1999 und am 26. Februar 2001 bewilligte Umbau UVP-pflichtig ist. Nur wenn dies zu bejahen ist, steht dem VCS ein Rekursrecht gemäss Art. 55 USG zu und stellt sich die weitere Frage, ob er dieses Recht nach § 316 PBG verwirkt hat.
2.1 Durch den 1999 und 2001 bewilligten Umbau wurde die Verkaufsfläche eines Möbelhauses von ursprünglich 6'300 m2 auf 11'270 m2 erhöht, d.h. um 4'970 m2. Das Verwaltungsgericht ging davon aus, es handle sich beim Möbelhaus um ein Einkaufszentrum i.S.v. Ziff. 80.5 Anh. UVPV, das ab einer Verkaufsfläche von mehr als 5000 m2 UVP-pflichtig sei. Da der Ausbau für sich allein diesen Schwellenwert nicht überschreite, sei zu prüfen, ob es sich um eine wesentliche Änderung, Erweiterung oder Betriebsänderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 UVPV handle, die ebenfalls der UVP-Pflicht unterliege. Dies bejahte das Verwaltungsgericht, da die Erweiterung für sich allein fast schon den Schwellenwert von 5'000 m2 erreiche, die bisherige Verkaufsfläche um knapp 79% vergrössert werde und die gesamte Verkaufsfläche, für die noch nie eine UVP durchgeführt worden sei, das Doppelte des Schwellenwertes überschreite.
2.2 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, ein Möbelhaus sei kein Einkaufszentrum i.S.v. Ziff. 80.5 Anh. UVPV. Es unterscheide sich vom klassischen Einkaufszentrum, wie auch von anderen Fachmärkten, weil es praktisch nur Ausstellungsflächen aufweise; die Verkäufe erfolgten auf Bestellung und die bestellten Möbel würden aus einem Zentrallager angeliefert, d.h. zum Kunden transportiert. Die Umwelt werde deshalb viel weniger belastet als bei Einkaufszentren gleicher Grösse. Möbelhäuser seien eher mit Verteilzentren zu vergleichen, die erst ab einer Lagerfläche von 20'000 m2 UVP-pflichtig seien (Ziff. 80.6 Anh. UVPV).
2.2.1 Nach Art. 80.5 Anh. UVPV unterliegen "Einkaufszentren mit mehr als 5000 m2 Verkaufsfläche" der UVP. Die UVPV umschreibt nicht näher, was unter dem Begriff Einkaufszentrum zu verstehen sei.

Das BUWAL definiert in seiner Vernehmlassung ein Einkaufszentrum als eines oder mehrere Geschäfte, die in einem Gebäude eine Verkaufsfläche zum Verkauf von Publikumsprodukten anbieten. Die Verkaufsfläche un-

terscheide das Einkaufszentrum von einem Verteilzentrum oder einem Versandhaus, das nur über Lagerflächen verfüge. Nicht massgebend sei dagegen, welche Warengruppen innerhalb der Publikumsprodukte angeboten würden: Produkte innerhalb eines bestimmten Sortiments für Möbel, Gartenzubehör etc. fielen ebenso darunter wie Nahrungsmittel und Waren des täglichen Bedarfs.
2.2.2 UVP-pflichtig sind nach Art. 9 Abs. 1 USG alle Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können. Grosse Einkaufszentren fallen wegen ihrer bedeutenden Besucherfrequenzen in diese Kategorie; sie können erheblichen Verkehr verursachen, der die Umwelt durch Lärm und Luftimmissionen belastet. Ob solche Zentren tatsächlich erheblichen Verkehr induzieren, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, darunter auch dem Warensortiment. Es lässt sich jedoch nicht von vornherein sagen, dass Fachmärkte, die Güter innerhalb eines bestimmten Detailhandelssortimentes verkaufen, weniger publikumsintensiv seien als Zentren mit einem breiteren Warensortiment (vgl. Rudolf Muggli, Publikumsintensive Einrichtungen, Bern 2002, S. 35). Zu den besonders publikumsintensiven Fachmärkten gehören erfahrungsgemäss auch grosse Möbelhäuser, die Personen aus einem weiten Umkreis anziehen. Die Tatsache, dass gewisse Möbel vom Kunden nicht mitgenommen, sondern ihm später angeliefert werden, verursacht eher mehr als weniger Verkehr, und kann jedenfalls keine Ausklammerung von Möbelmärkten aus dem Kreis der UVP-pflichtigen Einkaufszentren rechtfertigen.
2.2.3 Zwar sind zur Ausstellung von Möbeln regelmässig grössere Verkaufsflächen erforderlich als für andere Waren, mit der Folge, dass Möbelhäuser tendenziell früher unter die UVP-Pflicht fallen als Verkaufsgeschäfte ohne grosse Ausstellungsfläche (vgl. BUWAL, Vernehmlassung S. 4). Der Bundesrat hat jedoch beim Erlass der Schwellenwerte, im Interesse einer klaren und leicht handhabbaren Regelung, einen gewissen Schematismus in Kauf genommen (Heinz Aemisegger, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis des Bundesgerichts, URP 2004 S. 394 ff., insbes. S. 404). Dieser wird durch Art. 8 Abs. 2 UVPV relativiert, wonach trotz an sich bestehender UVP-Pflicht auf die Erstellung eines detaillierten UVP-Berichts verzichtet werden kann, wenn bereits die Voruntersuchung ergibt, dass keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind.
Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin führt diese Regelung nicht zu unsinnigen Ergebnissen: Die UVP-Pflicht gemäss Anhang zur UVPV bemisst sich nach generell-abstrakten Kriterien; nach dem oben Gesagten können grosse Möbelzentren nicht generell aus dem Kreis der verkehrsintensiven und damit potentiell umweltbelastenden Einkaufszentren ausgeschlossen werden, weshalb sie ab einer Verkaufsfläche von 5'000 m2 der UVP-Pflicht unterliegen. Der Gesuchsteller muss sodann in einer Voruntersuchung die wichtigsten Umweltauswirkungen der geplanten Anlage abklären. Ergibt diese individuell-konkrete Prüfung, dass keine erheblichen Auswirkungen zu erwarten sind, so ist auf weitere Abklärungen zu verzichten; in diesem Fall gilt der Bericht über die Voruntersuchung als UVP-Bericht. Dieses zweistufige Prüfungsverfahren gewährleistet, dass alle potentiell umweltbelastenden Anlagen vom UVP-Verfahren erfasst werden, passt jedoch anschliessend den Umfang der verlangten Prüfung an das Ausmass der tatsächlich zu erwartenden Umweltbelastung an.
2.2.4 Nach dem Gesagten hat das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass auch ein Möbelmarkt ab einer Verkaufsfläche von 5'000 m2 der UVP-Pflicht unterliegt.
2.3 Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht sodann eine unzulässige rückwirkende Anwendung von Art. 9 USG und Art. 2 UVPV vor. Das streitige Möbelhaus sei im Jahr 1980 - vor Inkrafttreten des USG - eröffnet worden, mit einer Verkaufsfläche von 6'300 m2. Dieser altrechtliche Bestand dürfe nicht nachträglich einer UVP unterzogen werden. Die Änderung altrechtlicher Anlagen sei deshalb nur dann als wesentlich i.S.v. Art. 2 Abs. 1 UVPV zu bezeichnen, wenn der Umbau, die Erweiterung oder die Betriebsänderung den für die betreffende Anlage im Anhang zur UVP festgesetzten Schwellenwert erreiche.
2.3.1 Art. 2 UVPV regelt die Änderung bestehender Anlagen und lautet:
1 Änderungen bestehender Anlagen, die im Anhang aufgeführt sind, unterliegen der Prüfung, wenn:
a. die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft und
b. über die Änderung im Verfahren entschieden wird, das bei neuen Anlagen für die Prüfung massgeblich ist (Art. 5).
2 Änderungen bestehender Anlagen, die nicht im Anhang aufgeführt sind, unterliegen der Prüfung, wenn:
a. die Anlage nach der Änderung einer Anlage im Anhang entspricht und
b. über die Änderung im Verfahren entschieden wird, das bei neuen Anlagen für die Prüfung massgeblich ist (Art. 5).
2.3.2 Streitig ist hier, ob eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a UVPV vorliegt. Dies ist zu bejahen, wenn die Umweltbelastungen eine ins Gewicht fallende Veränderung erfahren können (BGE 115 Ib 472 E. 3a S. 495; 124 II 460 E. 2 S. 466 ff.; Entscheid 1A.100/1990 vom 15. Mai 1992 E. 3b; Rausch/Keller,

USG-Kommentar, Art. 9 Rz. 43); dies ist insbesondere der Fall, wenn die Änderung zu zusätzlichen oder neuen, nicht bloss untergeordneten Belastungen der Umwelt führen kann (Theodor Loretan, Rechtsfragen beim Erstellen von Berichten über die Umweltverträglichkeit: Zu einigen Problemen des Berichtverfassers bzw. des Bauherren, URP 1989 S. 133 ff., insbes. S. 138).
2.3.3 Nicht erforderlich ist dagegen, dass die Änderung für sich allein den für die UVP-Pflicht massgeblichen Schwellenwert überschreitet. Dies ergibt sich - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - auch nicht aus BGE 124 II 460 E. 2 S. 467: Dort wurde ausgeführt, dass bei der Änderung von unter altem Recht erstellten Anlagen Umweltverträglichkeitsprüfungen nur dann und insoweit durchgeführt werden müssten, als dies der "Umfang der Änderung" erfordere. Aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt sich jedoch, dass sich die Wesentlichkeit der Änderung nicht nach quantitativem Kriterien (wie beispielsweise dem Schwellenwert) bemisst, sondern nach der mit der Änderung verbundenen möglichen Veränderung der Umweltbelastungen.

Es gibt keinen Grund, die Wesentlichkeit einer Änderung bei Alt- und bei Neuanlagen unterschiedlich zu beurteilen; insbesondere ist nicht einzusehen, weshalb Anlagen, bei deren Errichtung bereits eine UVP durchgeführt wurde, hinsichtlich der UVP-Pflicht von Änderungen strenger zu behandeln sein sollten als Anlagen, für die noch nie eine UVP durchgeführt werden musste. Es liegt auch keine unzulässige rückwirkende Anwendung von Art. 9 USG und Art. 2 UVPV vor, wenn alle Änderungen, die nach Inkrafttreten dieser Bestimmungen bewilligt werden, nach geltendem Recht beurteilt werden.
2.4 Zu prüfen ist deshalb, ob die Änderung zu einer ins Gewicht fallenden Veränderung der Umweltbelastung führen kann oder ob dies von vornherein ausgeschlossen werden kann.
2.4.1 Die umstrittene Änderung führt zu einer Erweiterung der Verkaufsfläche um 4'970 m2. Damit wird ein Element der Anlage geändert, an das Ziff. 80.5 UVPV für die UVP-Pflicht von Einkaufszentren anknüpft, das also vom Verordnungsgeber als wesentliches Kriterium für die von einer Anlage zu erwartende Umweltbelastung erachtet wurde (Loretan, a.a.O., S. 138). Die Änderung ist auch von ihrem Umfang her erheblich, erreicht sie doch für sich allein fast schon den Schwellenwert gemäss Ziff. 80.5 Anh. UVPV.
2.4.2 Die Bausektion Zürich und der Regierungsrat sind der Auffassung, trotz der erheblichen Erweiterung der Verkaufsfläche sei die Änderung umweltrechtlich als Bagatellfall einzustufen, weil die Anzahl der Parkplätze gleich bleibe bzw. leicht sinke (von 111 auf 108); die Zahl der Autoabstellplätze liege auch nach dem Umbau weit unterhalb der UVP-Schwelle von 300 Parkplätzen (Ziff. 11.4 Anh. UVPV).

Das BUWAL weist jedoch in seiner Vernehmlassung zutreffend darauf hin, dass auch bei unveränderter Parkplatzzahl die Fahrleistung (Anzahl Kunden-Fahrten mal Länge der Kunden-Fahrten) ansteigen könne. In der Tat wird, aufgrund der stark erweiterten Verkaufsfläche und damit des grösseren Angebots, die Attraktivität des Möbelhauses erhöht: Es werden mehr Kunden in einem grösseren Umkreis angesprochen. Mehr Kunden mit z.T. längeren Anfahrten können zu zusätzlichen Luft- und Lärmemissionen führen, auch wenn das Parkplatzangebot unverändert bleibt.
2.4.3 Aufgrund der Akten kann eine derartige Mehrbelastung der Umwelt jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen werden:

Aus der Aktennotiz der Besprechung vom 9. August 2002 zwischen Vertretern des Rechtsdiensts der Staatskanzlei, Mitarbeitern der Koordinationsstelle für Umweltschutz und der Bausektion der Stadt Zürich ergibt sich, dass im Baubewilligungsverfahren einzig zonenrechtliche Probleme vertieft abgeklärt worden sind; besondere umweltrechtliche Abklärungen mit einem für Vorhaben in der Nähe der UVP-Schwelle erforderlichen Detaillierungsgrad seien nicht durchgeführt worden.

Derartige Abklärungen unterblieben auch im Rekursverfahren. Zwar wurde die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 9. August 2002 ersucht, unter Mithilfe eines Umweltbüros die erforderlichen Angaben über die Umweltauswirkungen des erfolgten Umbaus zusammenzustellen, namentlich zum Verkehrsaufkommen vor und nach dem Umbau und den damit verbundenen lufthygienischen und lärmmässigen Auswirkungen. Die hierfür angesetzte Frist wurde der Beschwerdeführerin jedoch mit Schreiben vom 7. Oktober 2002 abgenommen, nachdem der Rechtsdienst dem Regierungsrat einen Nichteintretensentscheid vorgelegt hatte.
2.4.4 Fraglich ist, ob das Verwaltungsgericht verpflichtet gewesen wäre, weitere Unterlagen zu den umweltmässigen Auswirkungen der Änderung im Beschwerdeverfahren einzuholen. Für die UVP-Pflicht genügt es

jedoch, dass Errichtung oder Änderung von Anlagen die Umwelt erhebliche belasten "können"(BGE 115 Ib 472 E. 3a S. 495; Rausch/Keller, a.a.O., Art. 9 Rz. 30; vgl. dazu bereits oben E. 2.2.3). Dies durfte das Verwaltungsgericht angesichts des Ausmasses der Erweiterung der Verkaufsfläche bejahen, ohne zuvor ein Verkehrsgutachten oder andere Unterlagen über die mit der Erweiterung tatsächlich verbundene Verkehrszunahme einholen zu müssen.
2.5 Die Beschwerdeführerin rügt ferner, eine nachträgliche UVP sei unverhältnismässig. Sie macht geltend, die Bausektion habe bereits im Baubewilligungsverfahren die Anliegen des Umweltschutzes geprüft und der Beschwerdeführerin die gebotenen umweltschutzrechtlichen Verpflichtungen auferlegt. Die Baubewilligungsbehörde sei im Besitz sämtlicher Unterlagen gewesen, welche für den Entscheid erforderlich gewesen seien. Es bestehe daher kein öffentliches Interesse an der nachträglichen Durchführung einer UVP.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann ausnahmsweise auf eine nachträgliche UVP im förmlichen Sinne verzichtet werden, wenn die vorgenommenen Sachverhaltsabklärungen materiell genügen, um die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Umweltschutzvorschriften beurteilen zu können (BGE 124 II 460 E. 3a S. 469). Im damals zu entscheidenden Fall lag ein detaillierter Bericht eines Ingenieurbüros zu den Auswirkungen des Vorhabens in den Bereichen Verkehr, Lufthygiene und Lärmschutz vor, der in Anlehnung an die UVP-Richtlinien erstellt, zusammen mit dem Ausführungsprojekt öffentlich aufgelegt und vom BUWAL, der Umweltschutzfachstelle des Bundes, als genügende Sachverhaltsabklärung anerkannt worden war.

Im vorliegenden Fall wurden dagegen, wie oben (E. 2.4) dargelegt worden ist, keine vertieften Abklärungen zu den umweltrechtlichen Auswirkungen der geänderten Anlage durchgeführt. Dies bestätigt die Beschwerdeführerin indirekt, wenn sie geltend macht, dass sie infolge Zeitablaufs die für die Durchführung einer UVP erforderlichen Unterlagen nicht mehr beibringen bzw. die erforderlichen Erhebungen nicht mehr durchführen könne. Insofern kann im vorliegenden Fall - anders als im Fall BGE 124 II 460 - auf die Nachholung einer förmlichen UVP nicht verzichtet werden.

Die für die Durchführung der UVP erforderlichen Abklärungen sind aufgrund des Zeitablaufs nicht unmöglich geworden: Zwar mag die Ermittlung des durch die Erweiterung des Möbelhauses verursachten Mehrverkehrs schwierig sein, wenn im Alt-Zustand keine Verkehrszählung durchgeführt worden ist; Schätzungen dürften aber anhand der Verkaufs- und Besucherstatistiken der Beschwerdeführerin möglich sein. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich die UVP bei wesentlicher Änderung nicht nur auf die Änderung, sondern auf die gesamte Anlage bezieht (Rausch/Keller, a.a.O., Art. 9 Rz. 48). Die Auswirkungen der geänderten Anlage auf die Umwelt lässt sich ohne Weiteres noch ermitteln.
2.6 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die ihr erteilten Baubewilligungen seien längst realisiert und der Erweiterungsbau sei in Betrieb; dies könne nicht mehr rückgängig gemacht werden, ohne das Verhältnismässigkeitsprinzip und den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu verletzen.

Das Verwaltungsgericht führt in seinem Entscheid dazu aus, dass mit Blick auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu prüfen sein werde, wieweit der Bauherrschaft der Abbruch oder die Änderung der bereits erstellten Baute noch zugemutet werden könne. Diese Frage stelle sich jedoch erst, wenn die Baubehörde nach Durchführung der UVP zum Ergebnis komme, dass die Bewilligung nicht oder nicht mehr in der bisherigen Weise erteilt werden könne.

Dem ist zuzustimmen: Die blosse Verpflichtung zur Nachholung der UVP verstösst für sich allein nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Unverhältnismässig wäre sie nur dann, wenn schon jetzt feststünde, dass die vom Verwaltungsgericht aufgehobenen Baubewilligungen aus Gründen des Vertrauensschutzes in genau gleicher Form wieder erteilt werden müssten, unabhängig vom Ergebnis der UVP. Das ist jedoch nicht der Fall: Selbst wenn ein grundsätzlicher Anspruch der Beschwerdeführerin auf Vertrauensschutz zu bejahen sein sollte, dürften zusätzliche Auflagen zum Schutz der Umwelt, die den Bestand der Baute und die wirtschaftliche Existenz des Betriebs nicht berühren, zulässig sein.
2.7 Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin noch die Verletzung der Gemeindeautonomie, weil es im pflichtgemässen Ermessen der Baubewilligungsbehörde liege, ob die Belange des Umweltschutzes im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens oder, parallel dazu, auch noch im Rahmen einer UVP zu berücksichtigen seien.

Bei der Frage, ob eine UVP durchgeführt werden muss oder nicht, steht den Gemeinden jedoch keine Autonomie zu: Die Voraussetzungen der UVP sind bundesrechtlich, in USG und UVPV, abschliessend geregelt. Über die Auslegung dieser Bestimmungen entscheidet letztinstanzlich das Bundesgericht im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit freier Kognition. Den Gemeinden steht kein eigener Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zu, den das Bundesgericht oder die vorinstanzlichen Gerichte beachten müssten.
2.8 Nach dem Gesagten hat das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass die am 20. Januar 1999 und am 26. Februar 2001 bewilligten Änderungen der UVP-Pflicht unterliegen.
3.
Zur Aufhebung der Baubewilligungen war das Verwaltungsgericht jedoch prozessual nur befugt, wenn es auf die Beschwerde des VCS in der Sache überhaupt eintreten durfte, d.h. der VCS seine Rekursbefugnis nicht nach § 316 PBG verwirkt hat. Dies ist im Folgenden zu prüfen, und zwar mit freier Kognition, soweit es um die Beschwerdeberechtigung der Umweltschutzverbände gemäss Art. 55 USG und den daraus folgenden Minimalvorgaben für das kantonale Verfahren geht. Die Auslegung und Anwendung von selbständigem kantonalen Verfahrensrecht kann das Bundesgericht dagegen nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots überprüfen.
3.1 Nach Art. 55 Abs. 1 und 3 USG hat der VCS als gesamtschweizerische Umweltschutzorganisation grundsätzlich das Recht, kantonale Rechtsmittel gegen Verfügungen zu ergreifen, die UVP-pflichtige Anlagen oder UVP-pflichtige Änderungen derselben betreffen. Dabei hat er die kantonalen Verfahrensvorschriften zu beachten, soweit diese die Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben nicht verunmöglichen oder übermässig erschweren (BGE 121 II 224 E. 2a S. 227 mit Hinweisen).

Nach Zürcher Recht macht die Baubehörde nach einer Vorprüfung des Baugesuchs das Bauvorhaben öffentlich bekannt und legt die Gesuchsunterlagen während zwanzig Tagen öffentlich auf (§§ 6 und 314 PBG). Wer Ansprüche aus dem PBG wahrnehmen will, hat innert zwanzig Tagen seit der öffentlichen Bekanntmachung bei der örtlichen Baubehörde schriftlich die Zustellung des oder der baurechtlichen Entscheide zu verlangen (§ 315 Abs. 1 PBG). Wer den baurechtlichen Entscheid nicht rechtzeitig verlangt, hat das Rekursrecht verwirkt (§ 316 PBG). Rekurs ist innert 30 Tagen seit der Mitteilung oder, mangels einer solchen, seit Kenntnisnahme der angefochtenen Anordnung bei der Rekursinstanz schriftlich einzureichen (§ 22 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellt die Anwendung der §§ 315 f. PBG auf gesamtschweizerische Umweltschutzorganisationen, die gegen UVP-pflichtige Bauvorhaben in der Bauzone rekurrieren wollen, keine übermässige Behinderung des Beschwerderechts dieser Organisationen dar. Voraussetzung ist allerdings (u.a.), dass eine korrekte aussagekräftige Publikation des Baugesuchs erfolgt ist (BGE 121 II 224 E. 5b S. 232). Dies wurde im damaligen Fall bejaht, da das Bauvorhaben mit Hinweis auf den Umweltverträglichkeitsbericht öffentlich bekannt gemacht worden war.
3.2 Im vorliegenden Fall ist streitig, ob eine genügende öffentliche Ausschreibung erfolgt ist.

Die Veröffentlichung im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 17. April 1998 hatte folgenden Wortlaut:
"Überlandstrasse 423, Umbau Ausstellungs- und Verkaufsgebäude für Möbel, Aufstockung mit 2 Voll- und 2 Dachgeschossen anstelle des bestehenden Attikageschosses, Erker südseitig, neue Fluchttreppe ostseitig, neues Vordach nordseitig. GHD, X._____AG, Projektverfasser: [...]."
3.2.1 Das Verwaltungsgericht nahm an, dies genüge nicht den Anforderungen an die Publikation eines UVP-pflichtigen Projekts. Damit sich die beschwerdeberechtigten Organisationen von Anfang an am Verfahren beteiligen könnten, müsse ihnen die Publikation eine erste Meinungsbildung zur Bedeutung des Vorhabens unter Umweltschutzaspekten und zur Notwendigkeit einer Anfechtung ermöglichen. Die Publikation müsse mindestens über Art, Zweck und Umfang des Vorhabens, Ort und raumplanerische Einordnung sowie betroffene bundes- oder kantonalrechtlich geschützte Gebiete Aufschluss geben. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben müssten entsprechend dem Zweck der Publikation auch der Grund der UVP und die massgeblich betroffenen Umweltbereiche in Stichworten aufgeführt werden. Im Hinblick auf die für die UVP-Pflicht massgeblichen Schwellenwerte seien auch Angaben über die dafür relevanten Dimensionen (Quadratmeterzahlen, Parkplatzzahlen, etc.) zu machen; dies zumindest dann, wenn die Schwellenwerte nicht deutlich unterschritten würden. Diese Anforderungen gälten unabhängig davon, ob sich die zuständige Behörde zum Zeitpunkt der Publikation über

eine allfällige UVP-Pflicht im Klaren gewesen sei oder nicht.

Im vorliegenden Fall, so das Verwaltungsgericht, habe die Publikation weder Angaben zu einem allfälligen UVP-Bericht noch zum Umfang der Erweiterung enthalten. Allein die Formulierung, dass das bisherige Attikageschoss in zwei Vollgeschosse und zwei Dachgeschosse umgewandelt werden solle, lasse noch keine Rückschlüsse auf den Umfang des Projekts zu. Es hätte sich grundsätzlich auch um ein viel kleineres Gebäude handeln können, mit dessen Ausbau nur eine viel geringere Zunahme der Verkaufsfläche verbunden gewesen wäre. Objektiv betrachtet hätte deshalb auch bei einem aufmerksamen Leser nicht der Verdacht aufkommen müssen, dass es sich hier um eine derart umfangreiche Erweiterung der Verkaufsfläche handle.
3.2.2 Diese Ausführungen lassen keinen Rechtsfehler erkennen. Die Anforderungen des Verwaltungsgerichts an die Publikation von UVP-pflichtigen Bauvorhaben entsprechen den in der Lehre aus Art. 55 Abs. 4 und 5 Satz 2 USG abgeleiteten Mindestanforderungen (vgl. Theodor Loretan, USG-Kommentar, Art. 44 N. 44; Heribert Rausch, in: Walter Haller (Hrsg.), Umweltrecht - Ein Lehrbuch, Zürich 2004, Rz. 826; Isabelle Romy, Les droits de recours administratif des particuliers et des organisations en matière de protection de l'environnement, URP 2001 S. 248 ff., insbes. S. 272; Peter M. Keller, Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen, AJP 1995 S. 1125 ff., insbes. S. 1131) sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 121 II 224 E. 5b S. 232; 116 Ib 119 E. 2c S. 123). Sie sind das notwendige Korrelat zur Obliegenheit der Organisationen, sich von Anfang an am kantonalen Verfahren zu beteiligen (Botschaft NHG-Revision, BBl 1991 III 1140 f. zu Art. 12a NHG; Romy, a.a.O.).

Da die beschwerdeberechtigten Organisationen im Kanton Zürich bereits nach Veröffentlichung des Baugesuchs tätig werden und die Zustellung des baurechtlichen Entscheids verlangen müssen, um ihr Beschwerderecht zu wahren, muss bereits aus dieser Veröffentlichung - und nicht erst aus dem baurechtlichen Entscheid - hervorgehen, ob die Verbandsbeschwerde gegen das Bauvorhaben offen steht.

Im vorliegenden Fall ging aus der Veröffentlichung allein nicht hervor, dass der Ausbau UVP-pflichtig sei oder sein könnte und damit der Verbandsbeschwerde unterliege. Die Publikation enthielt weder einen Hinweis auf eine UVP noch auf das Ausmass der Erweiterung der Verkaufsfläche (4'970 m2) oder auf die neu entstehende Gesamtfläche (11'270 m2). Dann aber musste der VCS das Bauvorhaben - das zusammen mit zahlreichen weiteren Baugesuchen im Amtsblatt veröffentlicht wurde - nicht als (potentiell) UVP-pflichtiges und damit verbandsbeschwerdefähiges Projekt erkennen.
3.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Verwaltungsgericht habe § 12 Abs. 2 VRG missachtet, wonach eine versäumte Frist nur wieder hergestellt werden könne, wenn dem Säumigen keine grobe Nachlässigkeit zur Last falle und er innert zehn Tagen nach Wegfall des Grundes, der die Einhaltung der Frist verhindert habe, ein Gesuch um Wiederherstellung einreiche. Der VCS habe diese 10-Tages-Frist versäumt, weil er erst einen Monat nach Erhalt der Baubewilligungen Rekurs beim Regierungsrat erhoben habe.

Die 30-tägige Rekursfrist, die ab der Mitteilung bzw. der Kenntnisnahme der Baubewilligung zu laufen begann (§ 22 VRG), hat der VCS unstreitig eingehalten. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin können sich deshalb nur auf die Frist zur Anforderung des baurechtlichen Entscheids binnen zwanzig Tagen seit der öffentlichen Bekanntmachung des Baugesuchs gemäss § 315 PBG beziehen.

Die Wiederherstellung einer Frist ist jedoch nur erforderlich, wenn diese versäumt worden ist. Im vorliegenden Fall vertrat das Verwaltungsgericht die Auffassung, mangels ausreichender Publikation des Baugesuchs habe diese Frist für den VCS nie zu laufen begonnen, sei also auch nicht versäumt worden. Dies entspricht der Praxis des Zürcher Regierungsrats (vgl. den vom VCS beigelegten Regierungsratsbeschluss vom 10. März 2004, E. 4c/ee. S. 8 unten) sowie dem u.a. in Art. 38 VwVG verankerten Grundsatz, dass den Parteien aus einer mangelhaften Eröffnung kein Nachteil erwachsen darf. Es ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht dargelegt, gegen welche Norm oder welchen unumstrittenen Rechtsgrundsatz des Zürcher Rechts diese Praxis zur Fristauslösung verstossen sollte.

4.
Nach dem Gesagten erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet und ist abzuweisen. Bei

diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 156 OG) und ist verpflichtet, den VCS für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu entschädigen (Art. 159 OG).
Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerin hat den VCS für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Stadt Zürich, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 5. November 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: