Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.239/2006 /ggs

Urteil vom 10. Juli 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
Verkehrsclub der Schweiz (VCS), Beschwerdeführer,
handelnd durch Verkehrs-Club der Schweiz (VCS),
Sektion Zürich, und diese vertreten durch Rechtsanwalt Martin Pestalozzi,

gegen

Smell A Rat Organizations GmbH, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwältin Nadja Herz,
Gemeinderat Dielsdorf, Mühlestrasse 4, 8157 Dielsdorf,
Regierungsrat des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
UVP-Pflicht des "Kino am Pool", Dielsdorf,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
1. Abteilung, 1. Kammer, vom 30. August 2006.
Sachverhalt:

A.
Die den politischen Gemeinden Dielsdorf, Niederhasli und Steinmaur gehörende Sportanlage Erlen AG betreibt den in Dielsdorf gelegenen Erlenpark. Dieser befindet sich am östlichen Ortsrand zwischen der Niederhaslistrasse und dem Bahntrassee; nördlich davon liegt der im Jahr 2005 fertig gestellte GC/Campus, und jenseits der Niederhaslistrasse erstreckt sich die Pferderennsportanlage Dielsdorf. Gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Diesldorf vom 16. März 1994 (BZO) liegt das Areal in der Zone für öffentliche Bauten.

Der Erlenpark umfasst verschiedene Sport- und Freizeiteinrichtungen wie ein Hallen- und Freibad, eine Eisbahn, Tennisplätze, einen Fussballplatz, einen Roller- und Freizeitpark sowie ein Restaurant und Seminarräumlichkeiten. In den Jahren 1997-2002 wurde im Erlenpark zudem das "Kino am Pool" durchgeführt, welches jeweils vorgängig vom kantonalen Amt für Wirtschaft und Arbeit polizeilich bewilligt worden war.
B.
Nachdem die Veranstalter wegen eines hängigen Rechtsmittelverfahrens in den Jahren 2003 und 2004 mit dem "Kino am Pool" auf einen Standort in Eglisau ausweichen mussten, reichte die Betreiberin, die Smell a Rat Organizations GmbH, am 26. November 2004 beim Gemeinderat Dielsdorf erneut ein Gesuch um Erteilung der baurechtlichen Bewilligung für die Durchführung des Open-Air-Kinos im Erlenpark ein. Laut Baugesuch sind jährlich wiederkehrende Vorführungen während maximal 24 Tagen im Sommer geplant. Im Unterschied zu den früheren Anlässen sollen der Standort von der grossen Wiese beim Pool neu auf die Spielwiese in der südwestlichen Grundstücksecke verschoben und die Lautsprecheranlagen nach Norden ausgerichtet werden. Gemäss Betriebskonzept fasst das Kino maximal 1'800 Besucher, denen 670 Abstellplätze im Freien zur Ver-

fügung stehen.
C.
Mit Entscheid vom 8. April 2005 erteilte der Gemeinderat die Baubewilligung unter verschiedenen Nebenbestimmungen. Er erwog, mangels gesetzlich geregelter Belastungsgrenzwerte müsse er gestützt auf Art. 15, 19 und 23 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG], SR 814.01) in Verbindung mit Art. 40 Abs. 3 der Lärmschutz-Verordnung vom 25. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) im Einzelfall entscheiden, ob der anfallende Lärm zumutbar sei. Gemäss Lärmgutachten der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) vom 28. Mai 2004 führten die zu erwartenden Immissionen in den Wohngebieten nicht zu Grenzwertüberschreitungen. Weil die Vorführungen ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten des Schwimmbades stattfänden, seien hinsichtlich der Parkierung keine Probleme zu erwarten. Die auf dem Areal insgesamt vorhandenen Abstellplätze genügten auch für diese Veranstaltungen.
D.
Gegen die Baubewilligung gelangten der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) sowie ein privater Rekurrent an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Während der Private die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und die Verweigerung der Baubewilligung beantragte, verlangte der VCS die Rückweisung der Sache an den Gemeinderat Dielsdorf zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).

Der Regierungsrat vereinigte die Rekurse und hiess sie am 29. März 2006 teilweise gut, soweit sie nicht gegenstandslos geworden waren. Den angefochtenen Gemeinderatsbeschluss hob er auf und wies die Sache zur Abklärung des Sachverhalts (Durchführung einer UVP, Einholung eines Lärmschutzgutachtens) sowie zum Neuentscheid an den Gemeinderat Dielsdorf zurück.

Dagegen reichte die Organisatorin des "Kino am Pool" am 4. Mai 2006 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ein und beantragte die Aufhebung des regierungsrätlichen Entscheides soweit die Durchführung einer UVP verlangt wurde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hiess die Beschwerde mit Urteil vom 30. August 2006 gut und verneinte eine UVP-Pflicht.
E.
Mit Eingabe vom 10. November 2006 erhebt der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), vertreten durch die VCS-Sektion Zürich, Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Er beantragt die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Urteils vom 30. August 2006 und die Rückweisung der Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz.

Die Smell a Rat Organizations GmbH als Beschwerdegegnerin schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Der Regierungsrat des Kantons Zürich stellt unter Hinweis auf seinen Entscheid vom 29. März 2006 Antrag auf Gutheissung der Beschwerde, wohingegen das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Im Übrigen verzichtet das Verwaltungsgericht auf eine Vernehmlassung.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat sich ebenfalls zur Angelegenheit geäussert.

Der Beschwerdeführer hält in seiner Replik sinngemäss an seinen Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Weil das angefochtene Urteil vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110), also vor dem 1. Januar 2007 (AS 2006, 1242), ergangen ist, untersteht die Beschwerde noch dem Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943 (OG; siehe Art. 132 Abs. 1 BGG).
1.1 Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid, der sich auf Bundesverwaltungsrecht, namentlich auf das USG und die Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011) stützt. Dagegen steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen.
1.2 Umstritten ist, ob das umstrittene Projekt "Kino am Pool" der UVP-Pflicht nach Art. 9 USG untersteht. Der VCS ist gemäss Art. 55 USG zur Beschwerde berechtigt (Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen; VBO; SR 814.076). Er hat sich bereits am gesamten kantonalen Verfahren beteiligt und kann daher

gegen den Entscheid des Kantonsgerichts Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen (Art. 55 Abs. 5 USG).

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.
1.3 Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften festgestellt, ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellung im angefochtenen Entscheid gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG).
2.
2.1 Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, das Verwaltungsgericht sei von einem falschen Sachverhalt ausgegangen, indem es das "Kino am Pool" nicht als Neuanlage, sondern als neue Nutzungsart der bestehenden Anlage Erlenpark qualifiziert habe. Für diese spezifische Nutzung sei nie eine Baubewilligung erteilt worden. Die erteilten Bewilligungen würden ausschliesslich eine Sport- und Erholungsanlage im herkömmlichen Sinn umfassen. Indem die Vorinstanz ihre Sachverhaltsfeststellung einzig auf die Eigenwerbung der Website des Erlenparks abgestellt habe und die zu diesem Interneteintrag in Widerspruch stehenden Baubewilligungen und Aktennotizen der zuständigen Sachbearbeiterin im erstinstanzlichen Rekursverfahren einfach ignoriert habe, habe sie den Sachverhalt offensichtlich unrichtig und unvollständig festgestellt und überdies wesentliche Verfahrensvorschriften missachtet. Die einzig auf die Website gestützte Annahme der Vorinstanz, der Erlenpark umfasse neben den bewilligten Sportanlagen auch einen eigentlichen Freizeitpark und Teilbereiche würden auch der Durchführung von Veranstaltungen dienen - so etwa die Kulturarena für Zelt- und Open-Air-Veranstaltungen mit einer Kapazität bis zu 10'000 Personen -, erweise sich sowohl
hinsichtlich der Bewilligungsgrundlage als auch der tatsächlichen Durchführung solcher Grossanlässe als geradezu aktenwidrig.
2.2 Vorab ist festzuhalten, dass bereits der Regierungsrat in seinem Entscheid vom 29. März 2006 auf die Website des Erlenparks verwiesen hat und den Sachverhalt bezüglich Kulturarena genauso festgehalten hat wie das Verwaltungsgericht. Damals hat der Beschwerdeführer diese Feststellungen nicht bestritten. Auch im ersten Urteil des Verwaltungsgerichts vom 2. Oktober 2003, bei welchem es um die Polizeibewilligung für das Kino ging, wurde der Sachverhalt identisch dargelegt. Keine Partei hat diese Nutzung des Parks im bisherigen Verfahren in Abrede gestellt. Zudem geht aus der Aussage des Gemeindeschreibers, welche in der vom Beschwerdeführer genannten Aktennotiz vom 15. Dezember 2005 zitiert wird, klar hervor, dass im Erlenpark sporadisch Grossanlässe stattfinden, welche von Fall zu Fall polizeilich bewilligt werden. Eine Aktenwidrigkeit liegt demnach nicht vor. Der Internetauftritt des Erlenparks wurde inzwischen geändert, ein Hinweis auf Zelt- und Openair-Veranstaltungen findet sich heute nicht mehr. Indes erübrigen sich weitere Ausführungen dazu, sind doch diese Feststellungen für das anhängige Verfahren nicht entscheidrelevant: Es ist nicht mehr strittig, dass die bewilligte Grundnutzung des Erlenparks das "Kino am Pool" nicht
beinhaltet und dass für dieses Projekt ein separates Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist. Der Umstand, dass das Vorhaben baubewilligungspflichtig ist, lässt aber nicht automatisch auf dessen UVP-Pflicht schliessen. Eine für das vorliegende Verfahren erhebliche offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellung ist dem Verwaltungsgericht nicht vorzuwerfen.

Nachfolgend gilt es zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer in seiner Argumentation zu folgen ist, wonach das "Kino am Pool" der UVP-Pflicht untersteht.
3.
Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, das "Kino am Pool" stelle einen Anwendungsfall von Art. 2 Abs. 1 UVPV dar, da es sich bei dem Vorhaben um eine wesentliche Änderung der bestehenden Sportanlage handle.
3.1 Nach Art. 9 Abs. 1 USG hat eine Behörde, bevor sie über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, welche die Umwelt erheblich belasten können, möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit zu prüfen; der Bundesrat bezeichnet diese Anlagen in der UVPV. Die UVPV unterscheidet dabei zwischen der Errichtung neuer Anlagen (Art. 1) und der Änderung bestehender Anlagen (Art. 2). Änderungen bestehender Anlagen, die im Anhang aufgeführt sind, unterliegen der Prüfung, wenn die Änderung wesentliche Umbauten,

Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft (Art. 2 Abs. 1 lit. a) und über die Änderung im Verfahren entschieden wird, das bei neuen Anlagen für die Prüfung massgeblich ist (Art. 2 Abs. 1 lit. b). Streitig ist hier, ob eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a UVPV vorliegt. Entscheidend ist dabei der Zweck der UVP, welche eine vorgängige Kontrolle sicherstellen will. Die Prüfung soll nach ausdrücklicher Vorschrift erfolgen, "bevor" die Behörde entscheidet und bevor die Umwelt belastet ist. Eine wesentliche Änderung ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung demnach 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.; Urteil 1A.136/2004 vom 5. November 2004, E. 2.3.2, publ. in URP 2005 S. 1 und ZBl 107/2006 S. 56; Heribert Rausch/Peter M. Keller, USG-Kommentar, Zürich 2001, N 43 zur Art. 9). 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).
3.2 Das Verwaltungsgericht zieht sinngemäss in Erwägung, die Veranstaltung eines Open-Air-Kinos gehöre durchaus zum Zweck einer grösseren Sport- und Freizeitanlage. Dies gelte insbesondere für den vorliegenden Fall, denn gemäss Betriebskonzept eigne sich der Erlenpark als "Kulturarena" für Zelt- und Open-Air-Veranstaltungen für bis zu 10'000 Besucher. Beim Kinobetrieb handle es sich nicht um eine Neuanlage, sondern um eine neue Nutzungsart einer bestehenden Anlage. Gegen die Qualifikation als Neuanlage spreche ferner, dass der Kinobetrieb laut den Angaben im Baugesuch und dem Projektbeschrieb verhältnismässig geringfügige bauliche Massnahmen erfordere. Überdies sei diese Nutzweise auf höchstens 24 Tage pro Jahr befristet. Die Umstände, dass die Open-Air-Kinoveranstaltung ohne weiteres dem Zweck einer regionalen Sport- und Freizeitanlage entspreche, die für das Kinoprojekt erforderlichen baulichen Vorkehren geringfügig seien und die Veranstaltung zeitlich beschränkt sei, sprächen gegen die Annahme einer wesentlichen Änderung der Erlenpark-Anlage. Zwar dürften vor und nach den Kinovorführungen grössere Fahrzeugströme anfallen. Dies gelte jedoch für zahlreiche Belegungen und stelle nicht eine wesentliche Änderung der Freizeit- und
Sportanlage Erlenpark dar, sondern sei eine Folge von deren bestimmungsgemässer Nutzung. Im Übrigen erscheine der blosse Umstand, dass eine bestimmte Nutzweise temporär erhebliche Verkehrsströme auslöse, mangels Bestimmtheit nicht als taugliches Kriterium für die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP. Aufgrund der geringen Intensität und der starken zeitlichen Limitierung der Nutzung des Erlenparks durch Open-Air-Kinoveranstaltungen sei nicht davon auszugehen, dass die Umweltbelastungen eine ins Gewicht fallende Veränderung erfahren würden. Es liege somit keine wesentliche Änderung einer bestehenden Anlage vor.
3.3 Diese Argumentation ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Entgegen der Meinung des Beschwerdeführers vertritt das Verwaltungsgericht nicht die Auffassung, die ursprüngliche Baubewilligung für das Sport- und Freizeitzentrum umfasse auch die Veranstaltung eines Open-Air-Kino-Anlasses; es erachtet aber diese zusätzliche Nutzungsart als nicht als derart ins Gewicht fallend, dass sie eine UVP-Pflicht zur Folge hätte.

Indes macht der Beschwerdeführer geltend, die mit dem Mehrverkehr zusammenhängenden Luftbelastungen seien erheblich, weshalb die Anlage als Neuanlage nach Art. 2 Abs. 4 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) zu qualifizieren sei; dies wiederum zeige, dass es sich um eine wesentliche und damit UVP-pflichtige Änderung nach Art. 2 Abs. 1 UVPV handle.
4.
4.1
4.1.1 Gemäss Art. 2 Abs. 4 LRV gelten als neue Anlagen auch Anlagen, die umgebaut, erweitert oder instand gestellt werden, wenn dadurch höhere oder andere Emissionen zu erwarten sind (lit. a) oder mehr als die Hälfte der Kosten aufgewendet wird, die eine neue Anlage verursachen würde (lit. b). Das BAFU führt dazu in seiner Stellungnahme aus, es sei unbestritten, dass die Nutzungserweiterung der Sport- und Erholungsanlage zu einer Verkehrszunahme und somit auch zu einer - wenn auch geringen - Zunahme von Luftschadstoffen führen werde. Aus luftreinhalterischer Sicht sei die gesamte Anlage folglich als neue Anlage zu betrachten und zu beurteilen. Zu Recht wirft das Bundesamt sodann die Frage auf, ob diese Qualifikation zwingend zum Ergebnis habe, dass die Erweiterung der Anlage wesentlich im Sinne der UVPV sei:
4.1.2 Das BAFU rechnet dazu mit der seines Erachtens zu hoch geschätzten Fahrtenlänge von 15 km pro Besucherfahrzeug. Die daraus resultierenden 104-138 kg Stickoxid (Nox) entsprechen gemäss den Angaben des Bundesamtes im Jahr 2005 etwa 0.001 % der gesamten Nox-Emissionen im Kanton Zürich, was nach Beurtei-

lung des BAFU eine bloss untergeordnete zusätzliche Belastung der Umwelt darstellt. Die Ziele des kantonalen Massnahmenplans würden durch die Kinovorstellungen nicht gefährdet. Der Jahresmittelimmissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO2) von 30 $\mu g/m3$ sei in Dielsdorf und Umgebung klar eingehalten. Die Schwebestaub ($PM10$) – Belastung liege im Bereich des Jahresmittelimmissionsgrenzwertes von $20\mu g/m3$. Um die Auswirkungen auf die Jahresmittelimm 1200 Fahrten pro Vorstellung überdas Jahr gemittelt werden, woraus ein durchschnittlicher täglicher Verkehr ($DTV$) von 60 – 80 Fahrten pro Tag resultiere. Die daraus erzeugten Zusatzbelastungen liegen nach den Berechnungen des BAFU deutlich unter 0. beeinflusst. Eine ins Gewicht fallende Veränderung liege nicht vor.
4.2 Es besteht kein Anlass, die Ausführungen des BAFU in Frage zu stellen. Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, ist unbe Selbst wenn die Parkanlage den Schwellenwert nach Nr. 11.4 Anhang UVPV überschreitet, ist sie doch vorbestehend und löst keine Pflicht aus, da es sich nicht um eine neue Anlage i.S.v. Art. 1 UVPV handelt (dazu sogleich E. 5).
4.3 Nicht zuerkennen ist, wo in der Nachteil des Beschwerdeführers bestehen soll, wenn das BAFU erwähnt, dass seines Erachten case" Szenario handeln. Selbst in diesem Fall nimmt aber die Luftbelastung nicht in signifikantem Masse zu. Eben falls nicht nach h – Mittelwert zu berechnen.

Kein Indiz für eine UVP – Pflicht ist die Einholung eines Lärmschutzgutachtens, wie sie der Regierungsrat angeordnet hat. Ein so Pflicht fallen würde. Gleiches gilt für die Aspekte der Luftreinhaltung: Auch eine Anlage, welche nicht der UVP – Pflicht unterliegt, ist auf ihre Vereinbarkeit mit den bundesrechtlichen Umweltschutzvorschriften zu prüfen (Art. 4 UVPV).
5.
Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, das Open – Air – Kino sei wegen der zur Verfügung stehenden 670 Parkplätze gestützt a und Freizeitanlage Erlenpark hat lediglich zur Folge, dass die bestehenden Parkplätze des Erlenparks und des GC/Campus neuv
6.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist aus den dargelegten Gründen abzuweisen. Praxisgemäss werden gesamtschweizerische
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Der Beschwerdeführer hat die private Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– – zu entschäd
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Dielsdorf, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Züri
Lausanne, 10. Juli 2007
Im Namen der I. öffentlich – rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: