Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.14/2006 /bie

Urteil vom 18. August 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Gerichtsschreiberin Schoder.

Parteien
Kanton Zürich, Beschwerdeführer,
handelnd durch die Baudirektion des Kantons Zürich,
und diese vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Kleb,

gegen

Gemeinderat Glattfelden, 8192 Glattfelden,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Bösch,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,
3. Abteilung, 3. Kammer, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Quartierplan, Dienstbarkeit,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 17. November 2005.

Sachverhalt:
A.
A.a Im Zonenplan der Gemeinde Glattfelden ist im Gebiet Zweidlen beidseits der Glatt je eine Industriezone ausgeschieden. Die linksufrige Industriezone Sod ist weitgehend unüberbaut. Einzig die Parzelle Kat.-Nr. 6907T, welche dem Kanton Zürich gehört, wird durch einen Autobahnviadukt (Lettenviadukt) überstellt. Unter dem Viadukt betreibt ein privater Pächter des Grundstücks Kat.-Nr. 6907T eine offene Kompostieranlage. Die Baubewilligung vom 5. August 1996 wurde mit der Auflage erteilt, die Baureife dieses Grundstücks durch eine private Erschliessung herzustellen. Diese Auflage wurde indessen nicht erfüllt.

Um die planungs- und baurechtlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Kompostieranlage dennoch zu schaffen, beschloss der Gemeinderat am 9. Juli 2002, über die Industriezone Sod ein amtliches Quartierplanverfahren einzuleiten und auf diesem Weg eine neue Parzellarordnung festzulegen sowie einzelne Erschliessungsanlagen zu erstellen. Die Baudirektion des Kantons Zürich genehmigte am 18. Dezember 2002 die Verfahrenseinleitung.
A.b Mit Schreiben vom 30. Januar 2003 teilte der Kanton Zürich, vertreten durch die Baudirektion, dem Gemeindepräsidenten der Gemeinde Glattfelden mit, dass er den Betrieb der Kompostieranlage grundsätzlich als im öffentlichen Interesse liegend betrachte. Der Kanton als Verpächter sei daher bereit, dem jetzigen Pächter das baureife Grundstück im Baurecht abzugeben. Es werde aber eine Reduktion der Geruchsimmissionen durch den Bau einer Leichtbauhalle mit Filteranlage vorausgesetzt, was als Auflage in den Pachtvertrag aufzunehmen sei.
A.c Mit Zwischenentscheid vom 19. Mai 2003 beschloss der Gemeinderat der Gemeinde Glattfelden, auf den

Erlass von Sonderbauvorschriften zur Begrenzung von Geruchsemissionen der Kompostieranlage zu verzichten. Er begründete dies damit, dass unter den Grundeigentümern über die Beschränkung der von der Kompostieranlage ausgehenden Emissionen weitgehend Einigkeit herrsche und es daher zweckmässiger sei, dass die betroffenen Grundeigentümer eine diesbezügliche Dienstbarkeit im Rahmen des Quartierplanverfahrens vereinbaren. Im Quartierplanentwurf sei dazu eine privatrechtliche Dienstbarkeit aufzunehmen. In demselben Entscheid beschloss der Gemeinderat, die dem Kanton gehörende Parzelle Kat.-Nr. 6907T (neu Parzelle Nr. 2) habe für die Kompostieranlage im Neubestand eine Grösse aufzuweisen, welche unter Einhaltung der Grenz- und Sicherheitsabstände den Bau eines Gebäudes von mindestens 20 Meter x 50 Meter zulasse.

Der Zwischenentscheid des Gemeinderats vom 19. Mai 2003 erwuchs unangefochten in Rechtskraft.
A.d Der vor der zweiten Quartierplanversammlung aufliegende Technische Bericht sah eine Dienstbarkeit zulasten der dem Kanton Zürich gehörenden Parzelle Nr. 2 zugunsten benachbarter Grundstücke mit folgendem Inhalt vor:
"Auf dem belasteten Grundstück sind gewerbliche Tätigkeiten nur in geschlossenen Räumen zulässig, welche dem Stand der Technik entsprechende Lärmschutz- und Filteranlagen aufweisen. Der Umschlag und das Lagern von Staub- und Geruchsemissionen verursachenden Gütern ist im Freien untersagt. Die Nutzungsbeschränkung tritt 18 Monate nach Rechtskraft des amtlichen Quartierplanes "Sod" in Kraft."
Innert der Auflagefrist des zweiten Quartierplanentwurfs beantragte der Kanton Zürich unter anderem, dass keine weitere Landzuteilung an ihn erfolge und kein Nutzungsrevers (Auflage zur Erstellung einer Halle für die Einhausung der Kompostieranlage) beschlossen werde.

An der zweiten Quartierplanversammlung vom 1. Juni 2004 wurde die Stellungnahme zu diesen Begehren seitens der Quartierplankommission bekannt gegeben. Den gegen die Mehrzuteilung von Land gerichteten Antrag betrachtete die Quartierplankommission als hinfällig, da ihn der Kanton bereits in einem an die Gemeinde gerichteten Schreiben vom 3. Februar 2004 gestellt hatte und die Landzuteilung im zweiten Entwurf unverändert gemäss dem ersten Entwurf übernommen worden sei. Zum Antrag gegen die Festsetzung eines Nutzungsrevers resp. der Begründung einer Dienstbarkeit führte die Kommission aus, die Einwirkung von Bauten und deren Betrieb auf die Umwelt würden durch das Bau- und Umweltrecht geregelt. Diese Vorschriften seien im Rahmen des Bau- und Betriebsbewilligungsverfahrens zu vollziehen. Im Quartierplanverfahren könnten weitergehende, privatrechtliche Vereinbarungen geschlossen werden. Den Parteien stehe aber auch frei, private Vereinbarungen ausserhalb des Quartierplanverfahrens zu treffen. Der vorliegende Antrag des Kantons stelle den im Schreiben der Baudirektion vom 30. Januar 2003 an den Gemeindepräsidenten von Glattfelden vorgeschlagenen Lösungsansatz im Zusammenhang mit den Geruchsimmissionen der Kompostieranlage offensichtlich
in Frage. Für den Fall, dass sich die beteiligten Parteien zu keiner einvernehmlichen Formulierung eines Nutzungsreverses einigen könnten, werde der gestellte Antrag im Festsetzungsantrag berücksichtigt.

Anlässlich der Diskussion über die Dienstbarkeit an der zweiten Quartierplanversammlung wurde dem Kanton Zürich widersprüchliches Verhalten vorgeworfen. In der Folge zog der den Kanton vertretende Mitarbeiter der Abteilung Landerwerb der Baudirektion den entsprechenden Antrag zurück, und es wurde vereinbart, dass der Kantonsvertreter die Quartierplankommission bis am 10. Juni 2004 darüber orientiere, falls der Rückzug des Antrags von der Baudirektion nicht genehmigt würde.
A.e Mit Beschluss vom 12. Juli 2004 setzte der Gemeinderat den amtlichen Quartierplan Sod gestützt auf § 158 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz; PBG/ZH) nach Massgabe des bereinigten Entwurfs des Projektverfassers und der Quartierplankommission fest. Darin wurde unter anderem auch die streitbetroffene Dienstbarkeit festgelegt.
A.f Gegen diesen Gemeinderatsbeschluss erhob der Kanton Zürich Rekurs mit dem Antrag, es sei ihm kein weiteres Land zuzuteilen, und es sei kein Nutzungsrevers (Auflage zur Erstellung einer Halle für die Einhausung der Kompostieranlage) bzw. keine Dienstbarkeit zugunsten der benachbarten Grundstücke festzusetzen.

Die Baurekurskommission IV des Kantons Zürich hiess den Rekurs mit Entscheid vom 24. März 2005 teilweise gut, soweit sie darauf eintrat, und wies den Gemeinderat an, den Beschluss vom 12. Juli 2004 im Sinne der Erwägungen zu überarbeiten. Im Übrigen wies die Baurekurskommission den Rekurs ab. Zur Begründung führte sie aus, der Rückzug des gegen den Nutzungsrevers resp. die Dienstbarkeit gerichteten Antrags durch den

Kantonsvertreter (Mitarbeiter der Baudirektion) an der zweiten Quartierplanversammlung sei in analoger Anwendung der Vorschriften des Obligationenrechts über die vollmachtlose Stellvertretung und über den Irrtum als gültig zu betrachten. Wer nicht rechtzeitig innert der Auflagefrist oder allenfalls an der zweiten Quartierplanversammlung Abänderungsanträge des Quartierplanentwurfs stelle, sei gemäss § 155 PBG/ZH damit im Rekursverfahren ausgeschlossen. Da der Rückzug eines Antrags gleich zu behandeln sei, wie wenn kein oder ein verspäteter Antrag gestellt worden wäre, habe der Kanton sein Rekursrecht bezüglich der strittigen Nutzungsbeschränkung verwirkt. Hingegen betrachtete die Baurekurskommission eine Mehrzuteilung von Land im Umfang von 2'200 m2 als übertrieben. Der Zweck der Mehrzuteilung, die Errichtung einer
Halle für die Kompostieranlage, könne durch eine erheblich geringere Landzuteilung erreicht werden. Der Antrag gegen die Mehrzuteilung sei daher teilweise gutzuheissen und die Vorinstanz anzuweisen, den Quartierplan entsprechend zu überarbeiten.
A.g Der Kanton Zürich erhob gegen den Rekursentscheid Beschwerde, welche die 3. Abteilung (3. Kammer) des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich mit Entscheid vom 17. November 2005 abwies. Das Verwaltungsgericht bestätigte die Auffassung der Baurekurskommission, dass der Rückzug des gegen den Nutzungsrevers resp. gegen die Dienstbarkeit gerichteten Antrags gültig und das Rekursrecht damit verwirkt sei. Die Baurekurskommission habe den Inhalt der Dienstbarkeit daher zu Recht materiell nicht beurteilt. Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde könne lediglich geprüft werden, ob die Dienstbarkeit wegen eines unzulässigen Inhalts oder eines Formmangels an einem Nichtigkeitsgrund leide, da ein solcher von Amtes wegen zu beachten wäre. Entgegen der Auffassung des beschwerdeführenden Kantons werde für die Errichtung der Dienstbarkeit kein privatrechtlicher Vertrag in Schriftform vorausgesetzt. Vielmehr könne, wie hier gestützt auf § 139 Abs. 1 PBG/ZH, eine Dienstbarkeit zwangsweise auf öffentlichrechtlicher Grundlage begründet werden. Ein Formmangel liege daher nicht vor. Auch der Inhalt der streitbetroffenen Dienstbarkeit sei zulässig. Im Übrigen würden sich die Erwägungen der Baurekurskommission zum Umfang der Neuzuteilung von
Land als sachgerecht erweisen.
B.
Der Kanton Zürich hat gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Als Beschwerdegründe macht er geltend, mit der Errichtung der streitbetroffenen Dienstbarkeit würden Vorschriften des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01), bundesrechtliche Vorschriften über die beschränkten dinglichen Rechte (Art. 730 Abs. 1 ZGB) sowie die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) verletzt. Der Kanton beantragt, die Entscheide des Verwaltungsgerichts und der Baurekurskommission seien aufzuheben; der Beschluss des Gemeinderats Glattfelden vom 12. Juli 2004, mit welchem der amtliche Quartierplan Sod festgesetzt wurde, sei insofern aufzuheben, als darin zulasten u.a. der Parzelle Nr. 2 des Beschwerdeführers eine neue Dienstbarkeit (Nutzungsrevers) festgesetzt worden sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners für alle Verfahren.
C.
Das Verwaltungsgericht beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Im Übrigen verzichtet es auf eine weitere Stellungnahme. Der Gemeinderat Glattfelden beantragt, es sei auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten. Eventuell seien beide Beschwerden abzuweisen. Das Bundesamt für Umwelt als beschwerdeberechtigte Bundesverwaltungsbehörde im Sinn von Art. 110 Abs. 1 OG liess sich vernehmen, ohne ausdrücklich einen Antrag zu stellen. In seiner Vernehmlassung erklärte es, der angefochtene Entscheid sei aus der Sicht des Umweltrechts nicht zu beanstanden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Gemäss dem angefochtenen Entscheid ist der Rückzug des gegen die Aufnahme der streitbetroffenen Dienstbarkeit in den Quartierplan gerichteten Antrags anlässlich der zweiten Quartierplanversammlung als gültig zu betrachten und das Rekursrecht diesbezüglich verwirkt. In diesem Punkt hat der Kanton Zürich den Entscheid des Verwaltungsgerichts vor Bundesgericht nicht mehr angefochten. Somit ist über die Gültigkeit des Rückzugs und die Verwirkung des Rekursrechts rechtskräftig entschieden. Das Bundesgericht kann demzufolge nur prüfen, ob die Dienstbarkeit an einem von Amtes wegen zu beachtenden (vgl. BGE 122 I 97 E. 3a S. 98) Nichtigkeitsgrund leidet. Ein Rechtsakt ist nichtig, wenn der ihm anhaftende Mangel besonders schwer und of-

fensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Feststellung der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 130 III 430 E. 3.3 S. 434, mit Hinweisen).
1.2 Der Beschwerdeführer hat die erhobenen Rechtsmittel in einer einzigen Beschwerdeschrift vereinigt, was grundsätzlich nicht zu beanstanden ist. Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Eintretensvoraussetzungen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und/oder der staatsrechtlichen Beschwerde erfüllt sind (BGE 131 II 571 E. 1 S. 573, mit Hinweisen). Entsprechend der subsidiären Natur der staatsrechtlichen Beschwerde ist zunächst zu prüfen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen steht.
1.3
1.3.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unter Vorbehalt der Ausnahmen gemäss Art. 99-102 OG zulässig gegen kantonal letztinstanzliche Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen (Art. 97 i.V.m. Art. 5 VwVG). Vorliegend ist eine Anordnung in einem kommunalen Quartierplan angefochten. Ein solcher Nutzungsplan unterliegt grundsätzlich der staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 34 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]). Indessen ist gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Nutzungspläne zulässig, wenn die Rügen umweltrechtliche oder sonstige bundesverwaltungsrechtliche Aspekte sowie damit in einem engen Sachzusammenhang stehende bau- und planungsrechtliche Fragen betreffen (vgl. die Zusammenfassung der Rechtsprechung in BGE 132 II 209 E. 2 S. 211 ff., insb. S. 215, mit zahlreichen Hinweisen). In diesem Rahmen kann auch die Verletzung verfassungsmässiger Rechte geprüft werden, da im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde jede Verletzung von Bundesrecht, inklusive Bundesverfassungsrecht, Beschwerdegrund sein kann (Art. 104 lit. a OG).
1.3.2 Der Kanton Zürich bringt vor, die im Quartierplan behördlich angeordnete, seine Parzelle belastende Nutzungsbeschränkung (Dienstbarkeit) verletze Bundesumweltrecht, sonstiges Bundesrecht sowie die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Nach dem oben Gesagten ist bezüglich der Rügen der Verletzung von Bundesumweltrecht und von verfassungsmässigen Rechten die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ohne weiteres zulässig. Als Verletzung von sonstigem Bundesrecht erwähnt der Beschwerdeführer Art. 730 Abs. 1 ZGB. Diese Vorschrift gehört nicht zum Bundesverwaltungsrecht, sondern ist privatrechtlicher Natur, weshalb die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich in Frage steht. Wie sich aus seinen Ausführungen aber ergibt, macht der Beschwerdeführer in erster Linie geltend, die dingliche Absicherung der im Quartierplan angeordneten Nutzungsbeschränkung gestützt auf § 139 Abs. 1 PBG/ZH sei mit dem Bundesumweltrecht (Immissionsschutz) nicht vereinbar. Damit ist ein Sachzusammenhang zum Bundesverwaltungsrecht wiederum gegeben, weshalb auch diese Rüge im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfen ist. Dabei kann auch geprüft werden, ob die derogatorische Kraft des Bundesrechts (Art. 49
Abs. 1 BV) verletzt ist.
1.4 Ist die Erhebung aller Rügen mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, so bleibt für die staatsrechtliche Beschwerde kein Raum (Art. 84 Abs. 2 OG). Auf dieses Rechtsmittel ist daher nicht einzutreten.
1.5 Anfechtungsobjekt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können nur letztinstanzliche kantonale Entscheide sein (Art. 98 lit. g OG). Soweit sich die vorliegende Beschwerde gegen den Entscheid der Baurekurskommission und den Gemeinderatsbeschluss richtet, ist darauf nicht einzutreten.
1.6 Rechtliche Noven sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ohne weiteres zulässig (Art. 114 Abs. 1 in fine OG; BGE 118 II 243 E. 3b S. 246).
1.7 Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt. Auf die rechtzeitig (Art. 106 Abs. 1 OG) beim Bundesgericht eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit - unter Vorbehalt des in E. 1.5 Gesagten - einzutreten.
2.
2.1 Der Kanton Zürich bringt vor, die streitbetroffene Dienstbarkeit sei nicht vertraglich vereinbart, sondern sei ihm von der Quartierplanbehörde einseitig aufgezwungen worden. Der im Umweltschutzrecht vorgesehene Immissionsschutz werde den Eigentümern der benachbarten Grundstücke im Rahmen des Bau- und Betriebsbewilligungsverfahrens gewährleistet, indem der Beschwerdeführer gezwungen sein werde, allenfalls gebotene Massnahmen gegen Immissionen zu treffen. Das mit der Dienstbarkeit festgesetzte vorbehaltlose Nutzungsverbot gehe aber weit über den gesetzlich gebotenen Immissionsschutz hinaus und erweise sich deshalb als unzulässig.
2.2 Das Verwaltungsgericht hat sich mangels entsprechender Rügen im kantonalen Beschwerdeverfahren mit der Zulässigkeit der Dienstbarkeit unter dem Blickwinkel des Bundesumweltrechts nicht auseinander gesetzt.

Gemäss dem angefochtenen Urteil ist gegen die dingliche Absicherung der Emissionsbegrenzung nichts einzuwenden. Das Verwaltungsgericht führte dazu aus, im Quartierplanverfahren könnten gestützt auf § 139 Abs. 1 PBG/ZH neue Dienstbarkeiten begründet werden. In diesem Fall bedürfe es nicht eines Dienstbarkeitsvertrags im Sinn von Art. 732 ZGB, sondern es handle sich um eine zwangsweise Begründung einer Dienstbarkeit auf öffentlichrechtlicher Grundlage. Das privatrechtliche Verpflichtungsgeschäft (Dienstbarkeitsvertrag) werde durch einen einseitigen Verwaltungsakt ersetzt. Die Dienstbarkeit komme mit der Genehmigung des Festsetzungsbeschlusses durch die zuständige Behörde ausserbuchlich zustande (vgl. § 160 Abs. 1 PBG). Auch der Inhalt der Dienstbarkeit sei nicht zu beanstanden. Zwar treffe zu, dass eine Dienstbarkeit den Eigentümer des belasteten Grundstücks grundsätzlich nur zu einem Dulden oder Unterlassen, nicht aber zu einem Leisten verpflichten könne. Die Verpflichtung zur Erstellung einer Halle sei aber nur von
nebensächlicher Bedeutung. Die Hauptpflicht bestehe im Unterlassen gewerblicher Tätigkeiten im Freien.
2.3 Im Bereich des Umweltschutzes verfügt der Bund über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung (Art. 74 Abs. 1 BV). Der Bund hat mit dem Erlass des USG von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Die Kantone können auf diesem Gebiet nur insoweit legiferieren, als der Bund von seiner Kompetenz nicht abschliessend Gebrauch gemacht hat.

In Art. 12 Abs. 1 USG sind die Instrumente zur Emissionsbegrenzung bundesrechtlich festgelegt (Emissionsgrenzwerte; Vorschriften über Bau und Ausrüstung; Verkehr und Betrieb; Wärmeisolation von Gebäuden; Brenn- und Treibstoffe). Emissionsbegrenzende Massnahmen ergehen in Form von Verordnungen oder Verfügungen (Art. 12 Abs. 2 USG). Gemäss Lehre und Rechtsprechung ist es zudem auch zulässig, emissionsbegrenzende Massnahmen in verwaltungsrechtliche Verträge aufzunehmen (Bundesgerichtsurteil 1A.266/2005 vom 13. März 2006, E. 2; Schrade/Loretan, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Rz. 43b zu Art. 12). Ebenso wenig schliesst Art. 12 USG aus, dass Kantone und Gemeinden über den in Abs. 1 aufgeführten Massnahmenkatalog hinaus zur Emissionsbegrenzung andere Instrumente, insbesondere Mittel des Raumplanungsrechts einsetzen (Schrade/Loretan, a.a.O., Rz. 10 zu Art. 12 USG). Dies wird den mit Planungsaufgaben betrauten kantonalen und kommunalen Behörden durch Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG ausdrücklich aufgetragen. Bei den genannten Instrumenten handelt es sich aber durchwegs um solche des öffentlichen Rechts.

Es erscheint deshalb fraglich, ob Art. 12 USG den Kantonen Raum für kantonale Gesetze lässt, die zur Absicherung emissionsbegrenzender Massnahmen auf Institute des Privatrechts, hier das Institut der Grunddienstbarkeit, zurückgreifen. Dagegen spricht bereits das fehlende öffentliche Interesse. Eine Grunddienstbarkeit setzt ein begünstigtes Grundstück voraus, und liegt damit primär im privaten Interesse der benachbarten Grundeigentümer (dies im Unterschied zur zwangsweisen Errichtung einer Dienstbarkeit auf dem Grundstück des Nachbars zwecks Duldung von Immissionen eines im öffentlichen Interesse liegenden Werks, vgl. BGE 123 II 560 E. 3a S. 564). Das verwaltungsrechtliche Vollzugsinstrumentarium und die Mittel des Strafrechts (vgl. Art. 61 USG) bieten zudem ausreichend Gewähr, dass behördlich angeordnete Massnahmen zur Emissionsbegrenzung durchgesetzt werden. Im vorliegenden Zusammenhang ist daher kein plausibler Grund ersichtlich, weshalb das Gemeinwesen die emissionsbegrenzende Anordnung mit der zwangsweisen Errichtung einer Dienstbarkeit absichern sollte. Wie sich aus den nachfolgenden Ausführungen ergibt, muss diese Frage aber nicht abschliessend beurteilt werden.
2.4 Neben der Errichtung durch Eintragung in das Grundbuch der auf einem privatrechtlichen Rechtsgeschäft beruhenden Grunddienstbarkeiten kann eine solche in Ausnahmefällen auch ausserbuchlich gestützt auf einen hoheitlichen Akt einer Behörde entstehen. Namentlich im Bereich des Raumplanungs- und Baurechts können die Kantone in ihren Planungs- und Baugesetzen die ausserbuchliche Errichtung von Grunddienstbarkeiten in Landumlegungsverfahren durch Verwaltungsakt vorsehen (vgl. Bundesgerichtsurteile 1P.60/2004 vom 28. Januar 2005, E. 2.3; 1P.152/2002 vom 4. Juli 2002, E. 3, publ. in ZBl 104/ 2003 S. 437 ff.; 1P.559/2000 vom 10. Februar 2001, E. 2b; Liver, Zürcher Kommentar, Rz. 22 ff. zu Art. 731 ZGB; Rey, Berner Kommentar, Rz. 134 ff. zu Art. 731 ZGB). In diesem Sinne enthalten Art. 702 und 703 ZGB betreffend öffentlichrechtliche Beschränkungen des Grundeigentums einen unechten Vorbehalt zugunsten der Kantone und Gemeinden (Rey, Basler Kommentar, 2. Aufl., Rz. 5 zu Art. 702 ZGB).

Wie bei jeder Eigentumsbeschränkung wird für die Errichtung einer Dienstbarkeit durch hoheitlichen Akt eine hinreichende gesetzliche Grundlage verlangt (vgl. Rey, a.a.O., Rz. 139 zu Art. 731 ZGB).

2.5 Gemäss dem angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts stützt sich die hier zur Diskussion stehende Pflicht zur Einhausung der Kompostieranlage auf § 139 Abs. 1 PBG/ZH über die Zuteilung der Gesamtfläche der in das Quartierplanverfahren einbezogenen Grundstücke. Die Bestimmung sieht vor, dass die nach den Abzügen verbleibende Gesamtfläche so zuzuteilen ist, dass die Grundeigentümer nach Möglichkeit geeignete Parzellen in gleichwertiger Lage und im Verhältnis zur Fläche ihres Altbestands unter Berücksichtigung der Wertunterschiede erhalten; dabei können nötigenfalls gesetzliche Eigentumsbeschränkungen des privaten Rechts, Dienstbarkeiten, Grundlasten oder vorgemerkte persönliche Rechte aufgehoben, geändert oder begründet werden.

Entstehung, Wortlaut und systematischer Zusammenhang von § 139 Abs. 1 PBG/ZH sprechen dafür, dass die Befugnis der zuständigen Behörde zur hoheitlichen Errichtung von Dienstbarkeiten im Quartierplanverfahren sich nur auf Dienstbarkeiten bezieht, die in einem Zusammenhang mit der Baulandumlegung (Überbauung, Erschliessung) stehen, nicht aber auf solche mit emissionsbegrenzendem Inhalt (vgl. Müller/Rosenstock/Wipfli/Zuppinger, Kommentar zum Zürcher Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975, Rz. 5 zu § 139; Peter Wiederkehr, Das zürcherische Quartierplanrecht, Zürich 1972, S. 48 f.; Peter Kleb, Kosten und Entschädigungen im zürcherischen Quartierplanverfahren, Zürich 2004, S. 65 ff., mit zahlreichen Hinweisen auf die kantonale Praxis). Die hoheitliche Errichtung einer Dienstbarkeit, die eine Emissionsbegrenzung nach Art. 11 und 12 USG zum Inhalt hat, lässt sich nicht auf § 139 Abs. 1 PBG/ZH abstützen.

Fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage zur hoheitlichen Errichtung einer Grunddienstbarkeit, so kommt im vorliegenden Zusammenhang nur die Entstehung durch Grundbucheintrag gestützt durch einen privatrechtlichen Vertrag in Schriftform (Art. 732 ZGB) in Frage (vgl. Rey, a.a.O., Rz. 13 ff. zu Art. 731 ZGB). Bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Formvorschrift ist ein Dienstbarkeitsvertrag als nichtig zu betrachten (Art. 11 Abs. 2 OR; Liver, a.a.O., Rz. 98 zu Art. 732 ZGB). Im vorliegenden Fall liegt kein schriftlicher Dienstbarkeitsvertrag vor. Die Abstützung der Dienstbarkeit auf § 139 Abs. 1 PBG/ZH unter Umgehung der privatrechtlichen Entstehungsvoraussetzungen der Dienstbarkeit stellt eine schwere Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesprivatrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) dar.
2.6 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist demzufolge bereits aus diesem Grund gutzuheissen.
3.
Es rechtfertigt sich, noch auf Folgendes hinzuweisen:
3.1 Aus einem den Akten des Verwaltungsgerichts beiliegenden Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 12. Januar 2005 über einen Rekurs des Pächters des Grundstücks Kat.-Nr. 6907T ergibt sich, dass die streitbetroffene Kompostieranlage im Rahmen des nachzuholenden Baubewilligungsverfahrens infolge der gestiegenen Verarbeitungskapazität einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterzogen werden soll. Die Pflicht zur Durchführung einer UVP ergibt sich aus Ziffer 40.7 des Anhangs der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011), wonach Anlagen zum Sortieren, Behandeln, Verwerten oder Verbrennen von Abfällen mit einer Behandlungskapazität von mehr als 1000 Tonnen pro Jahr in einem vom kantonalen Recht zu bestimmenden Verfahren auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden müssen.
3.2 Art. 5 Abs. 3 UVPV bestimmt, dass soweit das für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung massgebliche Verfahren im Anhang nicht bestimmt ist, es durch das kantonale Recht bezeichnet wird. Die Kantone wählen dasjenige Verfahren, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht. Sehen die Kantone für bestimmte Anlagen eine Sondernutzungsplanung (Detailnutzungsplanung) vor, gilt diese als massgebliches Verfahren, wenn sie eine umfassende Prüfung ermöglicht. Das massgebliche Sondernutzungsverfahren nach Art. 5 Abs. 3 UVPV soll bei UVP-pflichtigen Anlagen auch zugleich Leitverfahren sein (BGE 116 Ib 321 E. 4d S. 330 f.), damit die inhaltliche und verfahrensmässige Koordination des Nutzungsplanverfahrens und des gleichzeitig hängigen Bewilligungsverfahrens sichergestellt ist (vgl. BGE 123 II 88 E. 2d S. 95).

Der Regierungsrat hat in seinem Beschluss vom 12. Januar 2005 das Bewilligungsverfahren als das für die Durchführung der UVP massgebliche Verfahren bezeichnet. Dies kann jedoch nichts daran ändern, dass umweltrelevante Abklärungen im Rahmen des Quartierplanverfahrens und nicht erst im Bewilligungsverfahren hätten vorgenommen werden müssen. Das unkoordinierte Vorgehen der Quartierplanbehörde, welches sie mit der zwangsweisen Errichtung der Dienstbarkeit an den Tag legte, erklärt sich denn auch nur daher, dass der

ursprüngliche Plan, im Rahmen des Quartierplanverfahrens eine privatrechtliche Vereinbarung über die Emissionsbegrenzung zu treffen, scheiterte. Indem die Quartierplanbehörde auf die für eine umfassende Interessenabwägung erforderlichen Sachverhaltsabklärungen in den Bereichen Luftreinhaltung und Lärmschutz verzichtete und trotz der mangelhaften Abklärungen die emissionsbegrenzende Anordnung (Dienstbarkeit) im Quartierplan schützte, hat sie Art. 5 Abs. 3 Satz 3 UVPV sowie das Koordinationsgebot (Art. 21 UVPV; Art. 25a RPG) nicht beachtet. Die zuständigen kommunalen Behörden werden für die Sicherstellung einer wirksamen Koordination in ihrem weiteren Vorgehen zu sorgen haben.

4.

Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts gutzuheissen. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts ist insoweit aufzuheben, als die Zulässigkeit der Dienstbarkeit zulasten des Grundstücks des Kantons Zürich (Parzelle Nr. 2) bejaht wird. Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird in Ermangelung einer zulässigen Rüge nicht eingetreten. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend werden keine Kosten erhoben (Art. 156 Abs. 2 OG). Da der Kanton Zürich nicht als Behörde, sondern wie ein privater Grundeigentümer betroffen ist, wäre ihm grundsätzlich eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG e contrario). Der Kanton hat indessen die Rüge der Verletzung von Bundesumweltrecht trotz Sachkundigkeit erst vor Bundesgericht erhoben. Dieser Umstand darf bei den Kosten- und Entschädigungsfolgen des Verfahrens berücksichtigt werden. Von der Zusprechung einer Parteientschädigung ist daher abzusehen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, gutgeheissen und der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 17. November 2005 insoweit aufgehoben, als darin die Zulässigkeit der Dienstbarkeit zulasten des Grundstücks des Kantons Zürich (Parzelle Nr. 2) bejaht wird.

3.

Es werden keine Kosten erhoben.

4.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Gemeinderat Glattfelden und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. August 2006

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: