Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 451/2010

Urteil vom 22. Juni 2011
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Raselli,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Christopher Tillman,

gegen

Einfache Gesellschaft Y._____/Z._____, bestehend aus:
1. Y._____,
2. Z._____,
Beschwerdegegner, beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Robert Siegrist,

Gemeinde Niederglatt, handelnd durch den Gemeinderat, Grafschaftstrasse 55, 8172 Niederglatt, und dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Bösch,
Baudirektion des Kantons Zürich, Generalsekretariat, Abteilung Stab/Sektion Recht, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Baubewilligung,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 11. August 2010 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
1. Abteilung, 1. Kammer.
Sachverhalt:

A.
Die Einfache Gesellschaft Y._____/Z._____ beabsichtigt, auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1491 an der Strasse Im Fronberg 1, 3, 5 und 7 in Niederglatt, vier Mehrfamilienhäusern mit insgesamt 28 Wohnungen zu erstellen. Die Bauparzelle liegt gemäss der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Niederglatt in der zweigeschossigen Wohnzone W2, die der Lärmempfindlichkeitsstufe II zugeordnet ist. Die Parzelle liegt im Einflussbereich des Flughafens Zürich-Kloten.
Am 9. März 2009 erteilte der Gemeinderat Niederglatt die baurechtliche Bewilligung für das Bauvorhaben. Zugleich wurde die Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 26. Februar 2009 eröffnet, mit welcher die Bewilligung für das Bauvorhaben aus strassenpolizeilicher und lärmschutzrechtlicher Sicht erteilt wurde.

B.
Gegen die Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich und den Beschluss des Gemeinderats Niederglatt erhob X._____ Rekurs bei der Baurekurskommission I des Kantons Zürich. Diese wies den Rekurs am 17. Dezember 2009 ab.

C.
Dagegen erhob X._____ Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren war nur noch umstritten, ob der Fluglärm vom nahe gelegenen Flughafen Zürich dem Bauvorhaben entgegensteht. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 11. August 2010 ab.

D.
Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid hat X._____ am 4. Oktober 2010 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Er beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zu neuer Beurteilung zurückzuweisen; eventualiter sei sie direkt durch das Bundesgericht neu zu entscheiden. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt er die Gewährung der aufschiebenden Wirkung und die Durchführung eines Augenscheins.

E.
Die Gemeinde Niederglatt und die privaten Beschwerdegegner beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf überhaupt eingetreten werden könne. Die Baudirektion des Kantons Zürich schliesst auf Abweisung der Beschwerde.
Das BAFU kommt in seiner Vernehmlassung zum Schluss, es lägen keine Anhaltspunkte für eine Verletzung von Bundesumweltschutzrecht vor.
Im weiteren Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

F.
Mit Verfügung vom 9. Dezember 2010 wurde das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

Erwägungen:

1.
Der angefochtene Entscheid betrifft eine Baubewilligung und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit i.S.v. Art. 82 lit. a BGG. Es handelt sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid, gegen den grundsätzlich die Beschwerde ans Bundesgericht offen steht (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG).
Die Beschwerdegegner bestreiten die Legitimation des Beschwerdeführers. Dieser wohne in unmittelbarer Nähe zum Baugrundstück und sei somit denselben Lärmimmissionen ausgesetzt, die angeblich dem Bauvorhaben entgegenstehen würden. Hinzu komme, dass er sein Grundstück erst vor kurzer Zeit, am 30. September 2008, in Kenntnis des Fluglärms, gekauft habe. Unter diesen Umständen sei es rechtsmissbräuchlich, sich auf die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte für Fluglärm zu berufen. Zur Wahrnehmung der Interessen künftiger Mieter oder Käufer sei der Beschwerdeführer nicht befugt.
Diese Auffassung ist unzutreffend: Der Beschwerdeführer ist als Eigentümer der unmittelbar an das Baugrundstück angrenzenden Parzelle Kat.-Nr. 1262 vom Bauprojekt in räumlicher Hinsicht besonders betroffen. Er hat ein tatsächliches Interesse daran, die geplante Überbauung der Nachbarparzelle mit vier Mehrfamilienhäusern zu verhindern. Insofern ist er durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung i.S.v. Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG. Er ist damit zur Beschwerde legitimiert.
Zur Begründung seiner Beschwerde kann er alle Rügen i.S.v. Art. 95 ff. BGG erheben, die sich rechtlich oder tatsächlich auf seine Stellung auswirken. Dagegen wird nicht verlangt, dass sein Anfechtungsinteresse mit dem Schutzinteresse der angerufenen Normen übereinstimmt (BGE 137 II 30 E. 2.2.3 S. 33 mit Hinweisen). Vorliegend kann sich der Beschwerdeführer somit auf die lärmschutzrechtlichen Bestimmungen des USG [SR 814.01]und der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) berufen, weil das Bauvorhaben - würde er mit dieser Rüge durchdringen - nicht wie geplant realisiert werden könnte.
Im Übrigen rügt der Beschwerdeführer die Verletzung des rechtlichen Gehörs. Zu dieser Rüge ist er als Partei des vorinstanzlichen Verfahrens ohnehin - unabhängig von seiner Legitimation in der Sache - legitimiert.
Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass im Bereich der Bauparzelle tagsüber (zwischen 6 und 22 Uhr) der Immissionsgrenzwert und sogar der Planungswert für den Lärm ziviler Flugplätze (Anh. 5 zur LSV, Ziff. 221 und 222) für die Lärmempfindlichkeitsstufe II eingehalten werde. Dagegen werde der Immissionsgrenzwert für die erste Nachtstunde (22-23 Uhr) um 1 dB überschritten. Aufgrund der Ausbreitungscharakteristik des Fluglärms könne der Immissionsgrenzwert auch nicht durch bauliche oder andere geeignete Massnahmen eingehalten werden. Das Verwaltungsgericht schützte den Entscheid der Baudirektion, einen Dispens gemäss Art. 22 Abs. 2 USG i.V.m. Art. 31 Abs. 2 LSV zu erteilen. Das Verwaltungsgericht ging mit den Vorinstanzen davon aus, dass eine Baulücke vorliege. Angesichts des im Bereich des Flughafens knappen Baulandangebots und der bestehenden Infrastruktur sowie der geringen Überschreitung des Immissionsgrenzwerts sei nicht zu beanstanden, dass die Baudirektion ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Schliessung der Baulücke bejaht habe.

3.
Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil das Verwaltungsgericht eine Baulücke bejaht habe, ohne hierfür - wie vom Beschwerdeführer beantragt worden war - einen Augenschein vorzunehmen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liege auch insoweit vor, als das Verwaltungsgericht u.a. auf die Fotos vom Augenschein der Baurekurskommission abgestellt habe, obwohl diese Fotos den Parteien nie gezeigt und zur Stellungnahme unterbreitet worden seien. Der Beschwerdeführer beantragt daher in erster Linie, die Sache sei zur Durchführung eines Augenscheins und zu neuem Entscheid an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Sollte das Bundesgericht reformatorisch entscheiden wollen, müsse es selbst einen Augenschein vornehmen.

3.1 Das Verwaltungsgericht wies den Antrag des Beschwerdeführers auf Durchführung eines Augenscheins ab. Es führte aus, dass bereits die Baurekurskommission einen Augenschein im Beisein der Parteien durchgeführt habe. Auf die bei dieser Gelegenheit gewonnenen Erkenntnisse dürfe abgestellt werden. Da sich der massgebliche Sachverhalt aufgrund dieses Augenscheins, der Fotografien in den übrigen Akten und der Pläne mit ausreichender Deutlichkeit ergebe, könne auf die Durchführung eines verwaltungsgerichtlichen Augenscheins verzichtet werden.

3.2 In den Akten der Baurekurskommission liegen zahlreiche Pläne und Fotos; ein Teil der Fotos wurde am Augenschein angefertigt, die übrigen von den privaten Beschwerdegegnern und der Gemeinde eingereicht. Der Beschwerdeführer und dessen Rechtsvertreter waren beide am Kommissionsaugenschein anwesend; insofern ist davon auszugehen, dass sie von der Existenz der Fotos der Baurekurskommission wussten. Der Beschwerdeführer hätte somit die Möglichkeit gehabt, Akteneinsicht zu verlangen, um die Fotos sehen und kommentieren zu können. Unter diesen Umständen durfte das Verwaltungsgericht auf die Fotos abstellen, ohne diese zuvor den Parteien zur Stellungnahme unterbreitet zu haben.

3.3 Das Verwaltungsgericht stellte für die Beurteilung, ob eine Baulücke vorliegt, auf die Grösse der Parzelle (rund 4'000 m^2), ihre Erschliessung sowie die angrenzende Überbauung ab. Diese Elemente konnte es ohne Weiteres den in den Akten liegenden Plänen entnehmen. Zudem ging es davon aus, das Baugrundstück gehöre auch optisch zum umliegenden Siedlungsbereich, welcher insbesondere durch die unmittelbar im Osten angrenzende Reiheneinfamilienhaussiedlung sowie die sich südlich des Baugrundstücks befindlichen Einfamilienhäuser und weniger durch die westlich des Baugrundstücks liegende Umgebung geprägt werde. Es wies in diesem Zusammenhang auf die westlich angrenzende Sonnenbergstrasse hin, entlang welcher auf der gesamten Grundstückslänge eine Lärmschutzwand zu erstellen sei (E. 5.3.3 S. 14 des angefochtenen Entscheids). Auch für diese Beurteilung konnte es sich auf die in den Akten liegenden Pläne und Fotos stützen und musste nicht zwingend einen Augenschein durchführen.

3.4 Unter diesen Umständen liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Nach dem Gesagten besteht auch keine Veranlassung für das Bundesgericht, einen Augenschein durchzuführen.

4.
Weiter rügt der Beschwerdeführer, das Verwaltungsgericht habe die gemäss Art. 36 Abs. 2 LSV in Zukunft

zu erwartenden Fluglärmimmissionen offensichtlich unrichtig bzw. ohne genügende Begründung festgestellt. Aus den Unterlagen zum Sachplanverfahren Infrastruktur Luft (SIL) für den Flughafen Zürich ergebe sich, dass künftig mit einer erheblichen Zunahme des Flugverkehrs zu rechnen sei; zudem sei aufgrund der im Entwurf eines SIL-Objektblatts für den Flughafen Zürich erarbeiteten Betriebsvarianten und -konzepten mit einer vermehrten Nordausrichtung sowie einer Zunahme der Starts ab Piste 28 Richtung Westen zu rechnen. In Niederglatt sei daher mit einer deutlichen Zunahme des Fluglärms, insbesondere auch in der ersten Nachtstunde, zu rechnen. Die Berechnungen der Baudirektion seien damit überholt.

4.1 Gemäss Art. 36 Abs. 1 LSV ermittelt die Vollzugsbehörde die Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen oder ordnet deren Ermittlung an, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist. Nach Art. 36 Abs. 2 LSV berücksichtigt die Behörde dabei die Zu- oder Abnahme der Lärmimmissionen, die zu erwarten ist wegen der Errichtung, Änderung oder Sanierung ortsfester Anlagen, insbesondere wenn entsprechende Projekte im Zeitpunkt der Ermittlung bereits bewilligt oder öffentlich aufgelegt worden sind (lit. a) und wegen der Errichtung, Änderung oder dem Abbruch anderer Bauten, wenn die Projekte im Zeitpunkt der Ermittlung bereits öffentlich aufgelegt sind (lit. b).

4.2 Die Baudirektion des Kantons Zürich hat ihre Praxis zur Beurteilung von Ortsplanungen und Bauvorhaben in fluglärmbelasteten Gebiet im Kreisschreiben vom 28. Februar 2006 und einem gleichentags verfassten Merkblatt festgelegt. Danach sind grundsätzlich die Lärmkurven des vBR 2005 massgebend, d.h. der Betriebszustand Zt+ gemäss UVB vBR (Fachbericht Fluglärm). Da der Kanton Zürich jedoch anstrebt, das Verkehrsaufkommen des Flughafens Zürich künftig wieder schwergewichtig mit einer Nordausrichtung zu bewältigen, wird zusätzlich die tatsächliche "nominelle" Belastung des Jahres 2000 berücksichtigt (NOM 2000; entspricht Ist-Zustand Z0 gemäss UVB vBR). Diese Lärmbelastung basiert auf 326'000 Flugbewegungen.
Für das Baugrundstück ergab sich nach beiden Berechnungsgrundlagen ein Beurteilungspegel von 57 dB tagsüber (6-22 Uhr) und von 56 dB in der ersten Nachtstunde (22-23 Uhr). Damit wird der Immissionsgrenzwert für die erste Nachtstunde um 1 dB überschritten.

4.3 Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass künftige Änderungen der Lärmbelastung einigermassen konkretisiert und wahrscheinlich sein müssten, um gemäss Art. 36 Abs. 2 lit. a LSV berücksichtigt zu werden. Die künftige Entwicklung der Lärmentwicklung um den Flughafen Zürich sei jedoch im heutigen Zeitpunkt äusserst ungewiss. So hänge die Frage, ob dereinst die im SIL-Prozess für den Flughafen Zürich favorisierten Varianten Eopt und Jopt zur Anwendung kommen (mit vermehrten Nordanflügen), davon ab, ob eine Vereinbarung mit Deutschland über die Benützung des süddeutschen Luftraums zustande komme; die Variante Jopt stehe zudem unter dem Vorbehalt, dass die Pistenverlängerungen dereinst umgesetzt werden könnten. Ansonsten komme die Variante EDVO zur Anwendung, die sich im Wesentlichen an den heutigen Betrieb (gemäss VBR 2005) anlehne. Im Übrigen berücksichtige die Baudirektion, indem sie kumulativ auf den nominellen Betrieb im Jahre 2000 abstelle, auch die Lärmbelastung vor den deutschen Überflugseinschränkungen, als das Verkehrsaufkommen schwergewichtig mit einer Nordausrichtung bewältigt wurde.
Ebenso sei ungewiss, ob die Zahl der Flugbewegungen so stark ansteigen werde, dass sie dereinst die den Berechnungsgrundlagen zugrunde liegenden Flugbewegungen von 350'000 (gemäss VBR 2005) bzw. 326'000 (gemäss NOM 2000) übersteigen werde.

4.4 Das BAFU stimmt diesen Erwägungen des Verwaltungsgerichts zu. Es gibt zu bedenken, dass selbst nach Abschluss des SIL-Verfahrens für den Flughafen Zürich noch das (sogenannte) definitive Betriebsreglement erarbeitet und genehmigt werden müsse. Solange dieses Betriebsreglement noch nicht vorliege, müsse auf das vom BAZL am 29. März 2005 genehmigte sogenannte vorläufige Betriebsreglement (vBR 2005) abgestellt werden, das vom Bundesgericht mit Urteil vom 22. Dezember 2010 (1C 58-88/2010) im Wesentlichen bestätigt worden sei und auf dem der Betrieb des Flughafens Zürich basiere.

4.5 Das Bundesgericht hat erst kürzlich entschieden, dass für die Ermittlung der Lärmbelastung gemäss Art. 36 LSV grundsätzlich auf die mit dem vBR 2005 zugelassene Nutzweise abzustellen ist (Urteil 1C 456/2009 vom 5. August 2010 E. 2, publ. in: URP 2010 S. 736; Urteil 1C 318/2010 vom 13. Dezember 2010 E. 3.3, publ. in:

URP 2011 S. 129 ff.). Es gibt keinen Grund, von dieser Rechtsprechung abzurücken.
4.5.1 Grundsätzlich darf für die Beurteilung der Frage, ob in einem bestimmten Gebiet die Belastungsgrenzwerte überschritten sind, auf die Lärmbelastung gemäss dem zurzeit gültigen Flughafen-Betriebsreglement abgestellt werden, auch wenn künftige Änderungen nicht ausgeschlossen werden können. Die Vollzugsbehörden müssen deshalb künftige, noch ungewisse Änderungen des Flugbetriebes bei der Lärmermittlung nicht mitberücksichtigen (Urteil 1A.34/2006 vom 13. November 2006 E. 4, publ. in: URP 2007 S. 201; RDAF 2008 I S. 554).
Das "vorläufige Betriebsreglement", das am 9. März 2005 vom BAZL genehmigt wurde, schreibt im Wesentlichen den schon vorher, seit Einführung der deutschen Überflugsbeschränkungen im Jahr 2003, bestehenden Flugbetrieb fort. Es wurde mit Bundesgerichtsentscheid vom 22. Dezember 2010 (BGE 137 II 58 ff.) im Wesentlichen bestätigt und damit (von gewissen zur Überarbeitung an das BAZL zurückgewiesenen Punkten abgesehen) rechtskräftig. Das Betriebsreglement wird seit dem 29. Juli 2010 für den Flugbetrieb angewendet und gilt bis zum Inkrafttreten des auf der Grundlage des SIL-Verfahrens zu erlassenden "definitiven" Betriebsreglements, mit dem erst in rund zehn Jahren zu rechnen ist. Trotz seiner Bezeichnung als "vorläufiges" Betriebsreglement wird das vBR 2005 daher den Zürcher Flugbetrieb noch geraume Zeit bestimmen.
Wie das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat, lässt sich zurzeit noch nicht genügend vorhersehen, welche der im hängigen SIL-Verfahren vorgesehenen Varianten einmal zur Anwendung gelangen wird und mit welchen umweltschutzrechtlichen Massnahmen es im definitiven Betriebsreglement umgesetzt werden wird.
4.5.2 Die von der Baudirektion zugrunde gelegten Lärmkurven des vBR beruhen auf einer Prognose von 350'000 Flugbewegungen. Diese liegt erheblich über der aktuellen Zahl von Flugbewegungen (268'800 im Jahr 2010).
Zwar wurde im SIL-Verfahren bis ins Jahr 2030 mit einem Anstieg der Nachfrage auf 39,2 Mio. Passagiere und einer Zunahme der Flugbewegungen auf rund 405'000 Bewegungen gerechnet (SIL-Schlussbericht vom 2. Februar 2010, S. 6). Diese Prognose betraf jedoch ausschliesslich die Nachfrage, ohne Berücksichtigung von Kapazitätsengpässen bei der Flughafeninfrastruktur. Dagegen sind alle im jetzt vorliegenden Entwurf eines SIL-Objektblatts für den Flughafen Zürich vom 16. August 2010 vorgesehenen Varianten - gleich wie das vBR 2005 - auf eine Kapazität von maximal rund 350'000 Flugbewegungen ausgelegt. Der Entwurf des SIL-Objektblatts für den Flughafen Zürich (S. 7 unten) geht deshalb davon aus, dass bis ins Jahr 2030 15 % der Flugbewegungen und 12 % der Passagiere auf andere Flughäfen ausweichen müssen.
Hinzuweisen ist ferner auf § 3 Abs. 3 des Zürcher Flughafengesetzes vom 12. Juli 1999 (LS 748.1), wonach der Kantonsrat bei Erreichen von 320'000 Flugbewegungen Beschluss fassen muss, ob der Staat auf eine Bewegungsbeschränkung hinwirken soll; dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum. Insofern ist derzeit ungewiss, ob die Zahl der Flugbewegungen in absehbarer Zeit die dem vBR zugrunde liegende Anzahl von 350'000 übersteigen wird.
4.5.3 Die Lärmkurven des UVB vBR berücksichtigen bereits die neu eingeführte siebenstündige Nachtruhe (23-6 Uhr; mit Verspätungsabbau bis 23.30 Uhr). Diese Regelung ist allerdings erst seit Juli 2010 in Kraft, weshalb noch keine Aussagen über die tatsächliche Entwicklung des Fluglärms in der ersten Nachtstunde getroffen werden können. Sollte die überproportionale Zunahme der Nachtflugbewegungen der letzten Jahre anhalten und die Sanierungsmassnahmen des vBR (insbesondere lenkungswirksame Lärmgebühren) nicht genügen, um den Fluglärm langfristig auf dem im vBR prognostizierten Niveau für die erste Nachtstunde zu halten, müssten allenfalls zusätzliche Massnahmen gestützt auf Art. 37a Abs. 2 LSV getroffen werden.

4.6 Zusammenfassend kann den Vorinstanzen keine offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellung i.S.v. Art. 97 Abs. 1 BGG vorgeworfen werden.

5.
Gemäss Art. 22 USG werden Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten sind (Abs. 1) oder die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Abs. 2). Diese Bestimmung wird in Art. 31 LSV konkretisiert. Absatz 1 bestimmt die baulichen oder gestalterischen Massnahmen, mit denen ein Gebäude gegen Lärm abgeschirmt werden kann. Es ist unstreitig, dass derartige Massnahmen aufgrund der Ausbreitungseigenschaften des Fluglärms vorliegend nicht weiterhelfen.

Können die Immissionsgrenzwerte durch Massnahmen nach Absatz 1 nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt.
Der Entscheid über die Zustimmung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV verlangt eine Interessenabwägung. Das Interesse an der Realisierung des Gebäudes ist den Anliegen des Lärmschutzes gegenüberzustellen und gegen diese abzuwägen (vgl. ROBERT WOLF, Kommentar USG, N. 34 f. zu Art. 22). Nach Sinn und Zweck von Art. 22 USG ist dabei grundsätzlich ein überwiegendes öffentliches Interesse zu verlangen. Jedenfalls reicht das private Interesse des Eigentümers an einer besseren Nutzung seines Grundstücks allein nicht aus, da sonst in allen Fällen eine Ausnahmebewilligung erteilt werden müsste (vgl. ROBERT WOLF, a.a.O., N. 34 zu Art. 22). Bei der Interessenabwägung sind insbesondere die in der Zonenordnung vorgesehene Nutzung, das Ausmass der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte und die Möglichkeit, dem Gebiet allenfalls eine höhere Empfindlichkeitsstufe im Sinn von Art. 43 Abs. 2 LSV zuzuordnen, zu berücksichtigen (Urteil 1C 196/2008 vom 13. Januar 2009 E. 2.5 mit Hinweisen, publ. in: URP 2009 S. 500, SJ 2009 I S. 377, RDAF 2010 I S. 420).
Das raumplanerische Interesse an der Schliessung einer Baulücke im bereits überbauten Gebiet kann ein überwiegendes Interesse i.S.v. Art. 31 Abs. 2 LSV darstellen (vgl. BGE 134 II 152 E. 11.1). Im Urteil 1C 196/2008 schützte das Bundesgericht jedoch die Praxis der Genfer Behörden, die Errichtung von Wohnbauten zur Schliessung einer Baulücke jedenfalls dann nicht zu bewilligen, wenn die Immissionsgrenzwerte erheblich überschritten sind (a.a.O., E. 2.6).

5.1 Die Baudirektion begründete ein überwiegendes Interesse an der Realisierung des Bauvorhabens mit den Interessen an der Schliessung der bestehenden Baulücke, der zonenkonformen Ausnützung der Parzelle und dem haushälterischen Umgang mit dem Boden.

5.2 Die Baurekurskommission bestätigte diesen Entscheid. Allerdings stellte sie nicht einzig auf das Vorliegen einer Baulücke ab. Vielmehr war für sie ausschlaggebend, dass die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in der ersten Nachtstunde nicht gravierend sei; insofern könne von annehmbaren Lebensbedingungen gesprochen werden. Dieser Umstand werde durch das Bestehen der umliegenden Einfamilienhäuser und insbesondere der unmittelbar im Osten angrenzenden Einfamilienhaussiedlung neueren Datums bestätigt, bei welcher in Bezug auf den Fluglärm die gleiche Immissionsgrenzwertüberschreitung wie beim Baugrundstück vorliege. Angesichts des im Bereich des Flughafens knappen Baulandangebots, der bereits bestehenden Infrastruktur und der geringen Überschreitung des Immissionsgrenzwerts sei eine Überbauung des Grundstücks als sinnvoll zu bezeichnen (E. 6.8 des Rekursentscheids).

5.3 Das Verwaltungsgericht schloss sich der Argumentation der Baurekurskommission an. Es liess offen, ob für die Anwendung von Art. 31 Abs. 2 LSV generell an die Rechtsprechung zur Baulücke i.S.v. Art. 15 und 36 RPG angeknüpft werden könne, weil die nutzungsplanerische Perspektive grundsätzlich einen grösseren Zusammenhang mit Auge habe, während die Baubewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV einzelne Bauparzellen betreffe, was für eine eher kleinräumige Betrachtung spreche. Vorliegend sei aber jedenfalls eine Baulücke i.S.v. Art. 31 Abs. 2 LSV zu bejahen:
Das Baugrundstück weise eine Fläche von rund 4'000 m^2 auf, sei bereits erschlossen und grenze im Osten und Süden an überbaute und im Westen teilweise überbaute, den Zonen WE2 und W2 zugewiesene Gebiete, die teilweise durch Strassen vom Baugrundstück getrennt seien. Lediglich im Norden des Bauareals liege die ebenfalls der Zone W2 zugeteilte, jedoch nicht überbaute Parzelle Kat.-Nr. 1492. Das Baugrundstück sei damit vollständig von Baugebiet umgeben. Es gehöre auch optisch zum Siedlungsbereich, welcher insbesondere durch die unmittelbar im Osten angrenzende Reiheneinfamilienhaussiedlung sowie die sich südlich des Baugrundstücks befindlichen Einfamilienhäuser und weniger durch die westlich des Baugrundstücks liegende Umgebung geprägt werde. Entlang der westlich an das Baugrundstück angrenzenden Sonnenbergstrasse sei gemäss dem 1998 genehmigten privaten Gestaltungsplan "Lärmschutz Gwyd" auf der gesamten Grundstückslänge eine Lärmschutzwand zu erstellen. Unter diesen Umständen könne ohne Weiteres von einer Baulücke gesprochen werden.

5.4 Die Gemeinde betont in ihrer Vernehmlassung, dass die Immissionsgrenzwerte nur in einer einzigen Stunde (22-23 Uhr) minimal, um 1 dB, überschritten seien. Da im vorliegend fraglichen Gebiet die Einzonung und die

weitere Erschliessung von Bauland zumindest mittelfristig nicht mehr möglich sei (Art. 24 USG), komme dem Interesse an der Überbauung des bereits eingezonten und erschlossenen Baulands grosse Bedeutung zu.

5.5 Der Beschwerdeführer setzt sich in seinen Eingaben nicht näher mit dem Begriff der Baulücke und der Interessenabwägung der Vorinstanzen auseinander. Er macht lediglich (in der Replik) geltend, die Schliessung einer Baulücke sei nicht ohne Weiteres als überwiegendes Interesse anzuerkennen; zudem verneint er das Bestehen eines kommunalen Ermessensspielraums.

5.6 Die Annahme einer Baulücke ist vorliegend nicht zu beanstanden: Die Bauparzelle liegt im Perimeter des rechtskräftigen "Quartierplans Gwyd" und des Gestaltungsplans "Lärmschutz Gwyd", dessen südlicher Teil (zwischen der Seeblerstrasse und der Gemeindegrenze Niederhasli) bereits mit einer dichten Einfamilienreihenhaussiedlung überbaut worden ist. Auch im Osten der Bauparzelle besteht bereits eine solche Einfamilienreihenhaussiedlung. Es erscheint vertretbar, die Sonnenbergstrasse - eine Staatsstrasse, die überdies durch eine 2 m hohe Lärmschutzwand vom östlich angrenzenden Wohngebiet getrennt wird (bzw. im Bereich der Bauparzelle getrennt werden soll) - als Begrenzung dieses Siedlungsbereichs zu betrachten. Bei dieser Sichtweise erscheint die Bauparzelle als Baulücke im ansonsten dicht bebauten Siedlungsgebiets "Gwyd" östlich der Sonnenbergstrasse.

5.7 Dem Beschwerdeführer ist einzuräumen, dass das Vorliegen einer Baulücke allein nicht immer und unter allen Umständen einen Dispens nach Art. 31 Abs. 2 LSV rechtfertigt. Vielmehr ist immer eine Interessenabwägung geboten. Dabei steht der zuständigen kantonalen Behörde (und nicht der kommunalen Baubehörde) ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu (Urteil 1C 196/2008 vom 13. Januar 2009 E. 2.6).
Im vorliegenden Fall haben die Vorinstanzen neben dem akuten Bedarf an Wohnungen in der Region auch berücksichtigt, dass die Immissionsgrenzwerte nur während einer Stunde und nur geringfügig überschritten sind; dagegen wird tagsüber sogar der Planungswert für Fluglärm eingehalten. Die Nachtruhe der künftigen Bewohner wird durch die von der Baudirektion angeordneten Schallschutzauflagen sichergestellt. Unter diesen Umständen ist die Interessenabwägung aus Sicht des Bundesrechts nicht zu beanstanden.

5.8 Der Einwand des Beschwerdeführers, es sei nicht geprüft worden, ob das Gebiet allenfalls einer höheren Lärmempfindlichkeitsstufe zugeordnet werden könne, ist unzutreffend: Vielmehr hat das Verwaltungsgericht (in E. 5.3.2) zutreffend festgehalten, dass eine Aufstufung in die Lärmempfindlichkeitsstufe III keinen Vorteil brächte, weil für die erste Nachtstunde derselbe Immissionsgrenzwert von 55 dB gelte wie in der Lärmempfindlichkeitsstufe II.

6.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang wird der Beschwerdeführer kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG). Die Gemeinde Niederglatt obsiegt in ihrem amtlichen Wirkungskreis und hat daher keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Der Beschwerdeführer hat die privaten Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Niederglatt, der Baudirektion und dem Verwaltungsgericht des

Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. Juni 2011
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Fonjallaz Gerber