Urteilskopf

113 Ib 225

38. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 8. Juli 1987 i.S. Peter und Willy Hostettler gegen A. Hug AG und Zetter AG, Gemeinde Lommiswil und Regierungsrat des Kantons Solothurn (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 103 lit. a OG; Legitimation Dritter.

Personen, welche ungefähr einen Kilometer vor der Einfahrt in ein Kiesgrubengelände wohnen, werden vom Grubenverkehr stärker betroffen als jedermann, wenn während 40 bis 50 Jahren durchschnittlich mit 120 Hin- und Rückfahrten pro Tag zu rechnen ist (E. 1c).

Art. 14 ff. und Art. 24 Abs. 1 RPG.

Art. 24 Abs. 1 RPG findet keine Anwendung, wenn ein Gestaltungsplan gemäss Art. 44 ff. des Baugesetzes des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 aufgestellt wird. Ein solcher Plan stellt einen Nutzungsplan gemäss Art. 14 ff. RPG dar (E. 2b). Auch im Rahmen dieses Verfahrens ist eine umfassende Beurteilung und Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen geboten (E. 2c).

Art. 9 Abs. 1 USG; Umweltverträglichkeitsprüfung; Planung und Errichtung einer Kiesgrube.

Eine Kiesgrube mit einem Abbauvolumen von zwei Millionen Kubikmetern Kies ist eine Anlage im Sinne von Art. 9 USG, welche die Umwelt erheblich belasten kann (E. 3b). Kriterium zur Bestimmung desjenigen bestehenden Entscheidverfahrens, in welches die Prüfung der Umweltverträglichkeit zu integrieren ist (E. 3c).

Regeste (fr):
Art. 103 let. a OJ; qualité des tiers pour recourir.

Des personnes habitant à environ un kilomètre de l'accès d'une gravière sont touchées plus que la généralité des administrés par le trafic causé par son exploitation lorsque celui-ci doit s'élever en moyenne, pendant 40 à 50 ans, à 120 allers et retours par jour (consid. 1c).

Art. 14 ss et 24 al. 1 LAT.

L'art. 24 al. 1 LAT n'est pas applicable lorsqu'un plan d'aménagement détaillé au sens des art. 44 ss de la loi soleuroise sur les constructions du 3 décembre 1978 a été établi. Un tel plan constitue un plan d'affectation au sens des art. 44 ss LAT (consid. 2b). Dans le cadre de son élaboration, un examen complet et une pesée des intérêts en présence doivent être effectués (consid. 2c).

Art. 9 al. 1 LPE. Etude d'impact sur l'environnement; planification et ouverture d'une gravière.

Une gravière qui tend à l'extraction de deux millions de mètres cubes de gravier est une installation pouvant affecter sensiblement l'environnement au sens de l'art. 9 LPE (consid. 3b). Critères pour déterminer la procédure de décision existante à laquelle l'étude d'impact doit être incorporée (consid. 3c).

Regesto (it):
Art. 103 lett. a OG; legittimazione ricorsuale dei terzi.

Coloro che abitano a circa un chilometro dall'accesso di una cava di ghiaia sono toccati più della genera-

lità dei membri della collettività dal traffico causato dal suo esercizio, ove questo comporti, durante 40-50 anni, una media di 120 viaggi di andata e ritorno (consid. 1c).

Art. 14 segg. e art. 24 cpv. 1 LPT.

L'art. 24 cpv. 1 LPT non è applicabile quando sia stato allestito un piano particolareggiato ai sensi degli art. 44 segg. della legge edilizia del cantone di Soletta del 3 dicembre 1978. Tale piano costituisce un piano di utilizzazione ai sensi degli art. 14 segg. LPT (consid. 2b). Anche nel quadro della sua elaborazione vanno effettuati un esame completo e una ponderazione dei diversi interessi (consid. 2c).

Art. 9 cpv. 1 LPA. Esame dell'impatto sull'ambiente; pianificazione a apertura di una cava di ghiaia.

Una cava destinata all'estrazione di due milioni di metri cubi di ghiaia è un impianto che può gravare notevolmente l'ambiente ai sensi dell'art. 9 LPA (consid. 3b). Criteri per determinare la procedura decisionale esistente in cui va incorporato l'esame dell'impatto sull'ambiente (consid. 3c).

Sachverhalt ab Seite 226

Die Firmen Hug und Zetter AG beabsichtigen, die Kiesausbeutung im Bereich der bestehenden Grube in der Gemeinde Lommiswil wesentlich auszudehnen. Geplant ist ein etappenweiser Abbau von etwa 2 Millionen m Kies über die nächsten 40 bis 50 Jahre; für die Rekultivierung wird mit etwa 20 Jahren über die Beendigung des Abbaus hinaus gerechnet. Die Zu- und Wegfahrten zur Grube sollen über eine bestehende Kiestransportstrasse nach Norden und Osten, durch einen Teil der Wohngebiete der Gemeinden Lommiswil, Bellach und Selzach erfolgen. Die Firmen Hug und Zetter AG reichten mit Datum vom 12. September 1984 einen "Gestaltungsplan Kiesgrube Lommiswil auf GB Lommiswil Nrn. 261-267 und 293-294" ein. Der Gemeinderat Lommiswil legte diesen zusammen mit den Sonderbauvorschriften vom 15. Oktober bis zum 15. November 1984 öffentlich auf und wies die nicht erledigten Einsprachen am 9. April 1985 und am 3. Februar 1986 ab. Am 1. Juli 1986 wies der Regierungsrat des Kantons Solothurn die noch hängigen Beschwerden ebenfalls ab, soweit er darauf

eintrat. Teilweise hiess er die Beschwerden gut. Gleichzeitig genehmigte er den Gestaltungsplan, bestehend aus einem Abbauplan, einem Endgestaltungsplan und drei Phasenplänen. Die Sonderbauvorschriften ergänzte er mit folgender Bestimmung: "Der Verkehr von und zum Grubenareal darf sowohl auf der Strasse in Richtung Bellach als auch auf der Strasse in Richtung Selzach 60 Fahrzeuge pro Tag im Wochenmittel nicht übersteigen. Ferner sind die Tagesspitzen auf den genannten Strassen auf 90 Fahrzeuge pro Tag limitiert." Der Regierungsrat beruft sich auf § 18 des Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (BauG), wonach er die Nutzungspläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und auf die Übereinstimmung mit den kantonalen und regionalen Plänen zu überprüfen hat. Gestützt auf diese Bestimmung stellte er fest, eine Rechtswidrigkeit oder Verletzung übergeordneter Planungen liege nicht vor. Auch bezüglich des Gewässerschutzes bestünden keine Bedenken. Betreffend der von den Beschwerdeführern vorgeschlagenen Erschliessung der Grube direkt nach Süden über eine noch zu erstellende Strasse bis zur Einmündung in die Jurasüdfussverbindung T 5 kam er zum Schluss, dass damit zwar

die Immissionen des Lastwagenverkehrs zugunsten der Beschwerdeführer und auch der übrigen betroffenen Anwohner eliminiert werden könnten, dass aber gewichtige öffentliche Interessen, insbesondere dasjenige an der Erhaltung der südlich der Grube liegenden unberührten Landschaft, gegen diese Lösung sprächen. Zudem sei eine solche Erschliessung völlig unverhältnismässig. Auch der Transport mit der Bahn sei untauglich. Hingegen erschien es dem Regierungsrat angezeigt, die maximal zulässigen Fahrten weiter zu beschränken, so dass während der Arbeitszeit durchschnittlich alle 4,5 Minuten mit einem Fahrzeug zu rechnen sei. Peter und Willy Hostettler reichten gegen diesen Regierungsratsentscheid Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein. Sie verlangen darin, der Entscheid sei aufzuheben und das Verfahren sei an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sie machen eine Verletzung von Art. 3 Abs. 3 lit. b und Art. 24 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) sowie von Art. 11 f. und Art. 13 ff. des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG) geltend. Die Firmen Hug und Zetter legten ein von ihnen in Auftrag gegebenes Privatgutachten über die Lärmimmissionen aus dem Betrieb der Grube an der Liegenschaft von Peter und Willy Hostettler ins Recht.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. ...
c) Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 103 lit. a OG). Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein und braucht mit dem Interesse, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird, nicht übereinzustimmen. Immerhin wird verlangt, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sei und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Ihnen kommt deshalb dann eine ganz besondere Bedeutung zu, wenn wie hier nicht der Verfügungsadressat im materiellen Sinn, sondern ein Dritter den Entscheid anficht. Ist auch in einem solchen Fall ein unmittelbares Berührtsein, eine spezifische Beziehungsnähe gegeben, so hat der Beschwerdeführer ein ausreichendes Rechtsschutzinteresse daran, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben oder geändert wird. Dieses Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde dem Beschwerdeführer eintragen würde, d.h. in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für ihn zur Folge hätte (BGE 112 Ib 158 E. 3 mit Hinweisen). Es ist somit ausgehend von dieser Praxis und unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles zu entscheiden, ob die Legitimation der Beschwerdeführer nach Art. 103 lit. a OG zu bejahen ist oder nicht. Dabei ist insbesondere auf die Art und Intensität der Immissionen abzustellen. Die Beschwerdebefugnis ist dann weit zu ziehen, wenn die Auswirkungen eines Werkes deutlich als solche wahrnehmbar und ohne technisch aufwendige und kostspielige Abklärungen festgestellt und von den allgemeinen Immissionen, wie sie z.B. der Strassenverkehr mit sich bringt, geschieden werden können.
Die Beschwerdeführer machen zur Begründung ihrer Legitimation geltend, sie wohnten an einer kritischen Stelle der als Zu- und Wegfahrt zur Kiesgrube dienenden Kantonsstrasse Lommiswil - Bellach - Solothurn, nämlich dort, wo diese in einer engen Doppelkurve die Bahnlinie der Solothurn - Münster-Bahn überquere. Die beiden Unternehmen entgegnen, im Verhältnis zu 1985 sei zwar

mit Mehrverkehr zu rechnen, dieser lasse sich jedoch nicht zuverlässig vom übrigen Verkehr unterscheiden. Die Legitimation sei fraglich. Der Regierungsrat macht zudem darauf aufmerksam, die Distanz zur Einfahrt in das Grubengelände betrage über einen Kilometer. In seinem Entscheid hatte er aber die Legitimation der Beschwerdeführer anerkannt. Die Beschwerdeführer werden ohne Zweifel durch die Lage ihrer Liegenschaft an einer der beiden Zufahrtsstrassen durch den Grubenverkehr beeinträchtigt. Nach Distanz und Art des Lärms entspricht der vorliegende Fall zwar demjenigen der Multikomponentendeponie in der Gemeinde Obfelden, wo das Bundesgericht die Legitimation verneint hat (BGE 112 Ib 154 ff.). Er unterscheidet sich aber hinsichtlich der Intensität der Belastung wesentlich: Der Regierungsrat bewilligte mit seinem Genehmigungsentscheid 120 Hin- und Rückfahrten pro Tag im Wochenmittel sowie Tagesspitzen von 180 Fahrbewegungen. Das ergibt bei einer Arbeitszeit von 9 Stunden alle 4,5 Minuten ein Fahrzeug, und dies auf 40 bis 50 Jahre hinaus. Die damit verbundenen Immissionen dürften um einiges grösser sein, als diejenigen einer Multikomponentendeponie. Anders als im Fall Obfelden handelt es sich bei der Verbindung Lommiswil - Bellach nicht um eine bereits heute stark befahrene Durchgangsstrasse. Auf jeden Fall ist nicht dargetan, dass auf dieser Zufahrtsstrasse auch ohne die durch den Grubenbetrieb verursachten Transporte besonders starker Lastwagenverkehr herrscht. Die Legitimation der Beschwerdeführer ist deshalb zu bejahen.

2. Die Beschwerdeführer machen vorerst geltend, Art. 24 RPG hätte angewendet werden müssen, denn die fragliche Kiesgrube befinde sich nicht in einer speziell für diesen Nutzungszweck ausgeschiedenen Zone, sei demzufolge nicht zonenkonform. a) ...
b) Nach solothurnischem Recht ist ein Gestaltungsplan notwendig für Bauten und Anlagen mit schädlichen und stark störenden Auswirkungen (Lärm, Rauch, Gestank usw.) oder mit grossem Verkehrsaufkommen, namentlich für Ausbeutungen und Deponien (§ 46 Abs. 1 lit. a BauG). Er regelt als Sondernutzungsplan die für jedermann verbindlichen Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens (§ 22 BauG). In diesem Sinne stellt er einen Nutzungsplan gemäss Art. 14 ff. RPG dar (vgl. BGE 111 Ib 14 E. 3b mit Hinweisen). Ist er einmal rechtskräftig erlassen, so bedarf es zur Ausübung der ihm entsprechenden Rechte bloss einer

Baubewilligung gemäss Art. 22 RPG, denn die dazu notwendigen Bauten und Anlagen sind zonenkonform im Sinne dieser Bestimmung. Für die Anwendung von Art. 24 RPG bleibt kein Raum (vgl. BGE 111 Ib 86 E. 2). c) Die Beschwerdeführer wenden indessen ein, eine umfassende Interessenabwägung, wie sie die Anwendung von Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG mit sich bringen würde, sei damit ausgeschlossen. Diese Bedenken sind unbegründet, denn eine solche umfassende Beurteilung ist auch im Rahmen der Nutzungsplanung und insbesondere anlässlich einer Sondernutzungsplanung wie im vorliegenden Fall durchzuführen: Inhaltliches Merkmal der Raumplanung ist die auf die erwünschte Entwicklung ausgerichtete Abstimmung (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 RPG). Dies zu erreichen ist die spezifische Aufgabe der Planung (Art. 2 Abs. 1 RPG). Der Raumplan erfasst und stabilisiert so die im Raum nach Lage, Quantität, Entwicklungsrichtung, Zeitverhältnissen usw. konkret angelegten Zustände und Abläufe und bildet gleichzeitig die Grundlage für ihre Weiterentwicklung (vgl. dazu Art. 1 der Verordnung über die Raumplanung vom 26. März 1986, RPV). Die Behörden setzen ihre raumwirksamen Tätigkeiten sowohl als Einzelbeiträge wie auch in den Wechselbeziehungen mit allen anderen räumlichen Elementen als Mittel zur Zielerreichung ein (vgl. Art. 2 RPV). In der relativen Stabilisierung dieser zielgerichteten Mittelkombination liegt die dem Raumplan zugeordnete typische Funktion (vgl. MAX IMBODEN, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in: Staat und Recht, Basel/Stuttgart 1971, S. 396 f.; WERNER ERNST/WERNER HOPPE, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Auflage, München 1981, S. 153 ff.; LEO SCHÜRMANN, Bau- und Planungsrecht, 2. Auflage, Bern 1984, S. 116 ff.). Bei der Erfüllung dieses Raumplanungsauftrages haben die Planungsbehörden die im positiven Recht normierten Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen. Solche ergeben sich nicht nur aus dem Bundesrecht (insbesondere aus Art. 1 und Art. 3 RPG), sondern auch aus dem kantonalen Recht (vgl. §§ 1, 9 Abs. 4, 24

ff., 36 ff. und 58 ff. BauG). Auch die Zwecksetzung des Gestaltungsplanes nach §§ 44 ff. BauG lässt sich in diese Ordnung einfügen. Er soll eine architektonisch und hygienisch gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung, Gestaltung und Erschliessung zusammenhängender Flächen ermöglichen und insbesondere vor schädlichen Einwirkungen schützen. Das Verfahren zum Erlass eines solchen Sondernutzungsplanes

ist durchaus geeignet, eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung der verschiedenen Interessen vorzunehmen. Insbesondere wird auch der Gestaltungsplan öffentlich aufgelegt; jedermann, der durch den Plan berührt ist und an dessen Inhalt ein schutzwürdiges Interesse hat, kann beim Gemeinderat Einsprache erheben und dessen Entscheid mit Beschwerde an den Regierungsrat weiterziehen; diesem kommt volle Überprüfungsbefugnis zu (vgl. §§ 14 Abs. 2 sowie 15 ff. BauG). Die raumplanerische Interessenabwägung beschränkt sich nicht auf die im Raumplanungsgesetz erwähnten Interessen. Wie bereits die Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 RPG zeigen, sind bei der Durchführung einer konkreten Planung alle Interessen, seien es öffentliche oder private, zu beachten, welche aufgrund der konkreten Umstände und des geltenden Rechts als massgebend erscheinen. Es ist deshalb zu prüfen, ob auf den vorliegenden Fall auch das am 1. Januar 1985 in Kraft getretene Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG) hätte angewendet werden müssen.

3. Das Eidgenössische Departement des Innern vertritt die Auffassung, im Zusammenhang mit der Gestaltungsplanung hätte eine zumindest beschränkte Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgen müssen. Die abbauwilligen Firmen bestreiten dies. a) Das Planverfahren nach Baugesetz wurde auf der Ebene der Gemeinde noch vor dem Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes eingeleitet. Die Beschlussfassung des Gemeinderates über den Plan und sein Entscheid über die Einsprachen (§ 16 Abs. 2 BauG) erfolgte aber nach dem 1. Januar 1985, nämlich am 9. April 1985 und am 3. Februar 1986. Auch der regierungsrätliche Genehmigungsentscheid (§ 18 BauG), der Gültigkeitserfordernis ist (Art. 26 Abs. 3 RPG), erging erst, nachdem das Umweltschutzgesetz in Kraft gesetzt worden war. Dieser Erlass des Bundes war und ist deshalb auf den vorliegenden Fall anwendbar. Hieran ändert der Umstand nichts, dass verschiedene Verordnungen dazu in diesem Zeitpunkt noch nicht erlassen worden waren. Das Gesetz ist grundsätzlich für sich allein anwendbar (BGE 112 Ib 43 E. 1c). b) Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können, entscheidet, prüft sie die Umweltverträglichkeit; der Bundesrat bezeichnet diese Anlagen (Art. 9 Abs. 1 USG). aa) Das Bundesgericht hat bereits verschiedentlich festgestellt, dass diese Vorschrift über die Umweltverträglichkeitsprüfung auf

Einzelfälle unmittelbar anwendbar ist, obwohl der Bundesrat die Liste der unter Art. 9 USG fallenden Anlagen noch nicht erlassen hat (BGE 112 Ib 48 E. 4f, 123 E. 4b und 441 E. 7e). Die gesetzlichen Begriffe sind hinreichend bestimmt (BGE 113 Ib 63 E. 3b). Zudem ergeben sich wesentliche Hinweise aus den Materialien, wurden dort doch Beispiele angeführt. Es waren dies National- und Hochleistungsstrassen, Rangier- und Postbahnhöfe, neue Bahnlinien, Flugplätze, grosse Feuerungsanlagen, Lager für radioaktive Abfälle, Waffen-, Schiess- und Übungsplätze, zivile Schiessanlagen, Altautoverwertungsanlagen, Stahlbauwerke und andere besonders umweltbelastende Industrieanlagen, Gesamtmeliorationen, Terrainveränderungen, Wasserkraftwerke, Seeuferaufschüttungen, Seilbahnen, Grossausstellungen mit bleibenden Anlagen, Anlagen für Autorennen und

Motocrossanlagen. Beigefügt wurde, über einige Anlagen wie z.B. Kiesgruben, Schlittel- und Bobbahnen habe sich der Bundesrat noch nicht definitiv entschieden (BBl 1979 III 749 ff., 786; Amtliches Bulletin, NR 1982, S. 370, und SR 1983, S. 262). Das Eidgenössische Departement des Innern ergänzte in seiner Vernehmlassung, für Kiesgruben sei diese Zurückhaltung notwendig gewesen, weil zusätzliche Kriterien nötig seien, um Bagatellfälle von den wirklich UVP-würdigen Anlagen zu trennen. Der Bundesrat sei vor dem Erlass des Gesetzes noch nicht in der Lage gewesen, sämtliche Schwellenwerte zu formulieren, da die Verwaltung zuerst entsprechende Abklärungen habe vornehmen müssen. Kiesgruben sind Terrainveränderungen und damit "Anlagen" im Sinne von Art. 9 Abs. 1 USG (vgl. Art. 7 Abs. 7 USG). Ihrem Zweck entsprechend können sie die Umwelt belasten. Ihr Betrieb verursacht möglicherweise direkte und indirekte Einwirkungen auf Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgrundlagen und Lebensräume: zudem bringen sie zumindest temporär eine Verminderung der Fruchtbarkeit des Bodens mit sich (Art. 1 USG). Zu diesen Immissionen gehören auch diejenigen von Lärm und Staub, die wegen der Transporte von Kies und Auffüllmaterial zu erwarten sind (vgl. BGE 112 Ib 37 E. 5d, 122 E. 4b). Ob diese Belastungen auch wirklich auftreten, ist für die Beurteilung der Prüfungspflicht belanglos. Der Einwand der abbauwilligen Firmen, die Probleme stammten nicht vom Betrieb des Kieswerks, sondern vom Verkehr, schlägt daher nicht durch. Ebensowenig zu überzeugen vermag ihr Argument, der Grubenbetrieb bringe eine Minderbelastung, denn

die Fahrten würden gegenüber der heutigen Situation eingeschränkt. Dieser Vergleich ist unzulässig. In Lommiswil soll eine neue Kiesgrube eröffnet werden. Ein solcher Entscheid fällt klarerweise unter den Geltungsbereich von Art. 9 USG. bb) Prüfungspflichtig sind nur Anlagen, welche die Umwelt "erheblich" belasten können. Das Bundesgericht hat diese Voraussetzung bisher bei grossen Infrastrukturanlagen bejaht, nämlich bei einem Autobahnzubringer (BGE 112 Ib 551 E. 2), einem Wasserkraftwerk (BGE 112 Ib 441 E. 7e), einem Waffenplatz (BGE 112 Ib 306 E. 12e) und einem kommunalen Schiessstand mit sechs Scheiben auf 300 Meter und vier Scheiben auf 50 Meter (BGE 112 Ib 48 E. 4f). Das waren alles Anlagen, die entsprechend ihrer Funktion stets oder doch im allgemeinen "erheblich" wirken. Wie schon die erwähnten Materialien zeigen, liegen die Verhältnisse bei Kiesgruben anders. Es gibt Kiesgruben, welche die Umwelt erheblich belasten, und solche, welche diese Schwelle nicht überschreiten. Wo diese Grenze liegt, braucht hier nicht allgemein bestimmt zu werden. Die vorgesehene Abbaustelle für 2 Millionen m3 Kies auf 40 bis 50 Jahre und zusätzlich 20 Jahre Rekultivierungsdauer ist jedenfalls im Verhältnis zu ihrer Umwelt von grösserem Gewicht als der kommunale Schiessstand, bei dem das Bundesgericht die Prüfungspflicht bejaht hat (BGE 112 Ib 48 E. 4f). Angefügt sei, dass der Entwurf zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung die Grenze schon bei 3000 000 m3 Abbauvolumen ziehen will (Entwurf des Eidgenössischen Departements des Innern vom Mai 1986, S. 27, Bericht dazu S. 33 f.). Zusammenfassend ist festzustellen, dass im Gestaltungsplanverfahren grundsätzlich eine Umweltverträglichkeitsprüfung hätte stattfinden müssen. cc) Trotz dieses Ergebnisses ist zu fragen, ob im vorliegenden Fall das Gebot der Verhältnismässigkeit bzw. das Prinzip von Treu und Glauben (Art. 4 BV) nicht doch gebietet, auf die Umweltverträglichkeitsprüfung zu verzichten. Dies ist indessen zu verneinen. Wie das Bundesgericht bereits in seinem ersten Entscheid zur intertemporalen Anwendung des Umweltschutzgesetzes festgehalten hat, überwiegt das Interesse am Schutz und an der Schonung der gefährdeten Lebensgrundlagen das Interesse des Einzelnen, in seinem Vertrauen auf eine Behandlung nach früherem Recht geschützt zu werden (BGE 112 Ib 44 E. 1c). Auch die Tatsache, dass die Planungsarbeiten auf der Ebene der Gemeinde am 1. Januar 1985 weitgehend abgeschlossen waren, rechtfertigt es

nicht, das Umweltschutzgesetz und insbesondere dessen Art. 9 und Art. 11 ff. auf den vorliegenden Fall nicht anzuwenden. c) aa) Das Umweltschutzgesetz führt kein zusätzliches Bewilligungsverfahren ein. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist deshalb in der Regel in die bestehenden Entscheidverfahren zu integrieren (BGE 112 Ib 441 E. 7e). Da es wenig zweckmässig wäre, die notwendigen Prüfungsarbeiten auf mehrere parallel ablaufende Verfahren zu verteilen, muss eine Konzentration auf dasjenige Plangenehmigungs-, Konzessions- oder Bewilligungsverfahren erfolgen, welches für den betreffenden Anlagetyp als besonders geeignet erscheint. Dabei ist stets jenes zu wählen, welches einerseits in einer möglichst frühen Phase der Projektierung stattfindet und andererseits doch bereits eine umfassende Beurteilung aller Umweltauswirkungen des Vorhabens erlaubt (BBl 1979 III 786). Im vorliegenden Fall kann die Umweltverträglichkeitsprüfung sinnvoll nur im Gestaltungsplanverfahren stattfinden. Hier wird das Projekt zum ersten Mal im Rahmen einer einheitlichen Konzeption bearbeitet. Seine raum-zeitlichen Auswirkungen sind aufgrund einer Gesamtbeurteilung erfassbar; die Verträglichkeit gegenüber der Umwelt bzw. mit den normierten Grenzwerten kann überprüft und mögliche Alternativen können erarbeitet und dem ursprünglichen Projekt gegenübergestellt werden. Der einmal rechtsgültig erlassene Gestaltungsplan wird das eigentliche Baubewilligungsverfahren derart weit vorbestimmen, dass dannzumal eine umfassende Beurteilung kaum mehr möglich sein wird. Dementsprechend ist die Prüfung so früh als möglich anzusetzen. Grundsätzlich obliegt sie, wo ein einheitliches, aber mehrstufiges Verfahren besteht, der ersten Instanz, welche die tatsächlichen und persönlichen Verhältnisse normalerweise auch besonders gut kennt. bb) Beim Beschluss über einen Gestaltungsplan nach solothurnischem Recht lässt sich die Rolle der ersten Instanz nicht allein dem Gemeinderat zuordnen. Der Regierungsrat amtet zwar als Beschwerdeinstanz (§ 18 Abs. 2 BauG). Im Rahmen dieses Verfahrens prüft er die Pläne umfassend auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit den kantonalen und regionalen Plänen (Art. 26 Abs. 1 RPG; § 18 Abs. 2 BauG). Ihm kommen originäre Funktionen der Koordination mit anderen Gemeinden und mit den Anliegen des Kantons und des Bundes zu. Dass auf der Ebene der Gemeinde keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist, obschon die massgebenden Beschlüsse

nach Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes erfolgten, lässt sich aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse des vorliegenden Falles möglicherweise noch vertreten. Indessen hätte im Verfahren vor dem Regierungsrat auf jeden Fall eine solche Prüfung vorgenommen werden müssen. Wohl setzte sich der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid mit dem Immissionsproblem auseinander, nicht jedoch mit den besonderen Anforderungen des Umweltschutzgesetzes. Der Regierungsrat wendet dagegen ein, dass im Zeitpunkt seines Entscheides am 1. Juli 1986 die Immissionsgrenzwerte und Planungswerte, welche für die Beurteilung von schädlichen und lästigen Einwirkungen gelten, durch Verordnung des Bundesrates noch nicht festgelegt waren. Es sei ihm deshalb nichts anderes übrig geblieben, als die Probleme des Grubenverkehrs und seiner Immissionen nach den bisherigen Erfahrungen und den bestehenden Unterlagen zu beurteilen. Er habe die materiellen Ziele des Umweltschutzgesetzes weitgehend auch ohne förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung eingehalten und erfüllt. Es trifft zu, dass die Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.331) erst am 1. April 1987 in Kraft getreten ist. Dies ändert jedoch nichts an der bereits festgestellten Tatsache, dass Art. 9 und auch Art. 11 ff. USG grundsätzlich unmittelbar anwendbar sind. Soweit sich aus ihnen direkte Handlungsanweisungen ergeben, hätte sich der Regierungsrat deshalb nach ihnen richten müssen (vgl. E. 3a und 3b sowie BGE 112 Ib 43 E. 1c und 46 E. 4). d) Das Bundesgericht stellt fest, dass im Verfahren vor dem Regierungsrat das Umweltschutzgesetz hätte Anwendung finden müssen. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen, und der angefochtene Entscheid vom 1. Juli 1986 ist aufzuheben. Der Regierungsrat hat die Umweltverträglichkeit der Lärmimmissionen aus dem Grubenverkehr nach dem zur Zeit seines neuen Entscheides geltenden Umweltschutzrecht des Bundes zu prüfen. Dazu gehören insbesondere auch die Vorschriften der am 1. April 1987 in Kraft getretenen Lärmschutzverordnung (LSV), denn der angefochtene Entscheid ist wegen Verletzung von Bundesrecht aufzuheben, welches im Zeitpunkt seines Erlasses bereits galt und anzuwenden gewesen wäre. Das Verfahren

erweist sich deshalb als noch nicht abgeschlossen, was dazu führen muss, dass das seither neu in Kraft getretene Ausführungsrecht zum Umweltschutzgesetz anzuwenden ist. Dem steht der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht entgegen, denn es lässt sich nicht sagen, die Beschwerdeführer

hätten in querulatorischer Weise Verfahrensverzögerungen herbeigeführt, um so die Anwendung strengeren Rechts zu erwirken (vgl. dazu BGE 112 Ib 43 f. E. 1c). Indessen wäre es unverhältnismässig, im vorliegenden Fall nachträglich ein umfassendes Prüfungsverfahren gemäss Umweltschutzgesetz zu verlangen. Es muss genügen, wenn materiell, der Sache nach, und beschränkt auf den strittigen Bereich der verkehrsmässigen Erschliessung das nachgeholt wird, was notwendig ist, um die Umweltverträglichkeit sicherzustellen (z.B. Prognose über die Immissionen; Abklärung möglicher Emissionsbegrenzungen; Prüfung von Alternativen; umfassende Interessenabwägung). Der Regierungsrat wird zu prüfen haben, inwieweit das von den Beschwerdegegnerinnen ins Recht gelegte Gutachten über Lärmimmissionen aus dem Betrieb der Grube an der Liegenschaft der Beschwerdeführer den einschlägigen Anforderungen genügt und als Teilbericht zur Umweltverträglichkeitsprüfung anerkannt werden kann. Dasselbe gilt in bezug auf die von ihm im angefochtenen Entscheid bereits beurteilte und verworfene Alternative der Erschliessung nach Süden durch den Mannwil-Hölzliwald in gerader Richtung direkt auf die Jurasüdfussstrasse T 5.