Urteilskopf

115 Ib 456

62. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 1. November 1989 i.S. A. S. und H. W. gegen B. AG, Gemeinde Schmitten, Oberamtmann des Sensebezirks, Staatsanwaltschaft und Staatsrat des Kantons Freiburg (Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Umweltschutzgesetzgebung des Bundes (Lärmschutz und Luftreinhaltung), kantonales und kommunales Baurecht.

1. a) Eine Baubewilligung kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden, soweit die Verletzung von unmittelbar anwendbarem Umweltschutzrecht zu beurteilen ist (E. 1b).

b) Die Rüge der Verletzung verfassungsmässiger Rechte bei der Auslegung und Anwendung von selbständigem kantonalem und kommunalem Baurecht ist mit staatsrechtlicher Beschwerde vorzubringen (E. 1c).

2. Zweistufiges Konzept des Umweltschutzgesetzes zur Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 2 und 3 USG (E. 3).

3. Einzelfallweise Zuordnung einer höheren Lärm-Empfindlichkeitsstufe nach Art. 43 Abs. 2 LSV hinsichtlich einer kleinen, mit Lärm vorbelasteten Wohnzone, die von gewerblichen und industriellen Nutzungszonen voll umschlossen ist (E. 4).

4. Neue ortsfeste Anlage nach Art. 7 LSV oder wesentliche Änderung einer bestehenden ortsfesten Anlage nach Art. 8 LSV? Verhältnis zur Sanierungspflicht? Massgebende Belastungsgrenzwerte? Fragen offengelassen (E. 5).

Regeste (fr):
Législation fédérale sur la protection de l'environnement (protection contre le bruit et protection de l'air), droit cantonal et communal des constructions.

1. a) Une décision relative à une autorisation de construire peut être attaquée par la voie du recours de droit administratif lorsque les règles du droit fédéral sur la protection de l'environnement, dont la violation est invoquée, sont directement applicables (consid. 1b).

b) Le recours de droit public est recevable, s'agissant du grief tiré d'une violation de droits constitutionnels dans l'interprétation ou l'application du droit cantonal, respectivement communal, des constructions, lorsque ce dernier a une portée propre (consid. 1c).

2. Limitation des émissions à un double niveau, selon l'art. 11 al. 2 et 3 LPE (consid. 3).

3. Classement, au cas par cas, d'une petite zone d'habitation, exposée au bruit, entièrement entourée de zones artisanales et industrielles, dans un degré de sensibilité plus élevé, par application de l'art. 43 al. 2 OPB (consid. 4).

4. Nouvelle installation fixe selon l'art. 7 OPB ou modification notable d'une installation existante, au sens de l'art. 8 OPB? Circonstances justifiant une obligation d'assainissement? Valeur limite d'exposition? Questions laissées indécises (consid. 5).

Regesto (it):

Legislazione federale sulla protezione dell'ambiente (protezione contro l'inquinamento fonico e atmosferico), diritto edilizio cantonale e comunale.

1. a) Una decisione relativa a una licenza edilizia è impugnabile con ricorso di diritto amministrativo ove siano direttamente applicabili lenorme del diritto federale sulla protezione dell'ambiente di cui è invocata la violazione (consid. 1b).

b) Va fatta valere con ricorso di diritto pubblico la censura con cui è addotta una violazione dei diritti costituzionali nell'interpretazione o nell'applicazione del diritto cantonale e comunale autonomi (consid. 1c).

2. Eliminazione in due fasi delle emissioni, secondo l'art. 11 cpv. 2 e 3 LPA (consid. 3).

3. Attribuzione, di caso in caso, a un'esigua zona d'abitazione, esposta ai rumori e interamente circondata da zone artigianali e industriali, di un grado di sensibilità più elevato, in applicazione dell'art. 43 cpv. 2 OIF (consid. 4).

4. Impianto fisso nuovo, ai sensi dell'art. 7 OIF, o modificazione importante di un impianto fisso esistente, ai sensi dell'art. 8 OIF? Sono date circostanze che giustificano un obbligo di risanamento? Quali sono i valori di esposizione determinanti? Questioni lasciate indecise (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 458

BGE 115 Ib 456 S. 458

Die Firma B. AG hat am 21. November 1985 ein Gesuch für den Um- und Ausbau ihres in Schmitten bestehenden Schreinereibetriebs und den Bau eines Zivilschutzraums für 150 Personen eingereicht. Das Bauvorhaben soll auf Parzelle Nr. 152 des Grundbuchs der Gemeinde Schmitten ausgeführt werden, welche im Eigentum von B., Geschäftsführer der genannten Firma, und von S. steht. Die benachbarte Parzelle Nr. 154 gehört B. Beide Grundstücke befinden sich in der Mischzone II, die namentlich für Wohn- und Gewerbenutzung sowie kleine Industriebetriebe vorgesehen ist (Art. 16 des Planungs- und Baureglements der Gemeinde Schmitten vom 26. Januar 1987/26. Januar 1988; BR). Mehrere Anwohner haben sich gegen das Bauprojekt gewehrt; darunter auch A. S. und H. W., die Eigentümer der unmittelbar an das Baugrundstück anstossenden Parzelle Nr. 151, welche in einer sehr kleinen, nur wenige Grundstücke umfassenden Wohnzone I liegt (Zone schwacher Besiedlungsdichte für Einzelwohnhäuser; Art. 12 BR). Diese ist auf allen Seiten entweder von Mischzone II oder von Industrie- und Gewerbezonen umgeben. Die Bauparzelle ragt in die genannte Wohnzone I hinein. Der Oberamtmann des Sensebezirks wies die gegen das Bauprojekt gerichteten Einsprachen ab und erteilte die Baubewilligung, namentlich gestützt auf Gutachten des kantonalen Bau- und Raumplanungsamtes und des kantonalen Amtes für Umweltschutz. Gegen diesen Entscheid führten A. S. und H. W. sowie weitere Nachbarn Verwaltungsbeschwerde beim Staatsrat wegen Verletzung verschiedener bau-, planungs- und umweltschutzrechtlicher Vorschriften. Die das Verfahren in Vertretung des Staatsrates instruierende Staatsanwaltschaft wies ein Gesuch der Beschwerdeführer um aufschiebende Wirkung ab. Diesen verfahrensleitenden Entscheid der Staatsanwaltschaft fochten die Beschwerdeführer ebenfalls beim Staatsrat an. Auf die Beschwerde gegen die Verweigerung der aufschiebenden Wirkung durch die Staatsanwaltschaft trat der Staatsrat mit Entscheid Nr. 601 vom 13. Februar 1989 nicht ein. Bezüglich der Beschwerde gegen die Baubewilligung entschied der Staatsrat (Entscheid Nr. 602): "1. Die Verwaltungsbeschwerde wird unter Vorbehalt von Artikel 2 abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. 2. Vor Erteilung der definitiven Bezugsbewilligung ist durch Messungen die Einhaltung des Planungswertes nachzuweisen. 3.-5. (Rechtsmittel, Kosten, Mitteilung)"

BGE 115 Ib 456 S. 459

Mit Eingabe vom 24. März 1989 führen A. S. und H. W. Verwaltungsgerichts- und staatsrechtliche Beschwerde gegen die beiden Staatsratsentscheide vom 13. Februar 1989. Sie rügen die Verletzung eidgenössischen Umweltschutzrechts (Umweltschutzgesetz, Lärmschutz-Verordnung, Luftreinhalte- Verordnung), kommunalen und kantonalen Baurechts (insbesondere der Bestimmungen über die Ausnützungsziffer und die Baudichte) sowie Verfahrensfehler und beantragen die Aufhebung der angefochtenen Entscheide. Eine Delegation des Bundesgerichts hat am 19. September 1989 an Ort und Stelle einen Augenschein mit Instruktionsverhandlung durchgeführt.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerdeführer haben gegen die Entscheide des Freiburger Staatsrates Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Welches Rechtsmittel zulässig ist und ob im vorliegenden Fall beide Rechtsmittel ergriffen werden können, prüft das Bundesgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 114 Ia 308 E. 1a, Ib 216 E. 1 mit Hinweisen). a) Der angefochtene Entscheid Nr. 602 ist einerseits in Anwendung des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG) und des Ausführungsreglements zu diesem Gesetz vom 18. Dezember 1984 (AR RPBG) sowie des Planungs- und Baureglements der Gemeinde Schmitten vom 26. Januar 1987/26. Januar 1988 (BR), andererseits gestützt auf das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG) und dessen Ausführungserlasse (Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986, LSV, SR 814.41; Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985, LRV, SR 814.318.142.1) ergangen. Er geht von der letzten kantonalen Instanz aus. In dieser Hinsicht erweisen sich sowohl die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als auch die staatsrechtliche Beschwerde als zulässig (Art. 86 Abs. 2 und 98 lit. g OG). b) Gemäss Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen (BGE 112 Ib 165 E. 1, 237 E. 2a mit Hinweisen), sofern diese von den in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen erlassen worden

BGE 115 Ib 456 S. 460

sind und keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe gegeben ist. Dies gilt auch für Verfügungen, die sowohl auf kantonalem bzw. kommunalem wie auch auf Bundesrecht beruhen, falls und soweit die Verletzung von unmittelbar anwendbarem Bundesrecht in Frage steht (BGE 114 Ib 216 E. 1b mit Hinweisen) und soweit dem kantonalen bzw. kommunalen Recht neben dem Bundesrecht keine selbständige Bedeutung zukommt (vgl. BGE 114 Ib 217 E. 1c, 223). Die Beschwerdeführer machen unter anderem die Verletzung des Umweltschutzrechts des Bundes geltend. Insoweit ist der vorinstanzliche Entscheid Nr. 602 zu Recht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten worden; das Umweltschutzgesetz verweist selbst auf die allgemeinen Rechtsmittelbestimmungen des OG und des VwVG (Art. 54 Abs. 1 USG). Es ist im vorliegenden Fall keiner der Ausschlussgründe von Art. 99 ff. OG erfüllt. Insbesondere geht es nicht um eine Bau- oder Betriebsbewilligung für technische Anlagen im Sinne von Art. 99 lit. e OG (BGE 114 Ib 216 f. E. 1b),

da diese Bestimmung das technische Funktionieren einer Anlage und nicht deren umweltschutzrechtliche Auswirkungen betrifft. An der Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ändert auch der Umstand nichts, dass der angefochtene Entscheid im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens ergangen ist. Raumplanerische Entscheide sind nach Art. 34 Abs. 3 RPG zwar, unter Vorbehalt von zwei in Art. 34 Abs. 1 RPG genannten Ausnahmen, der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung durch das Bundesgericht entzogen. Art. 34 Abs. 3 RPG gilt indessen nur für die richterliche Überprüfung der Anwendung der raumplanerischen kantonal- und bundesrechtlichen Normen selbst, dagegen nicht für andere unmittelbar anwendbare Bundesrechtsbestimmungen (vgl. BGE 114 Ib 217 E. 1b mit Hinweisen). Die Zuordnung der Lärm-Empfindlichkeitsstufen (Art. 43 f. LSV) betrachtet das Bundesgericht trotz der Anwendung von Bundesumweltschutzrecht als raumplanerischen Entscheid im Sinne von Art. 34 RPG, sofern sie gestützt auf Art. 44 Abs. 2 LSV im Rahmen der Festsetzung der Nutzungsordnung erfolgt (BGE 114 Ia 387 f. E. 2, 3). c) Der angefochtene Entscheid Nr. 602 stützt sich auch auf kantonales und kommunales Baurecht (Art. 154 und 162 RPBG, Art. 54 ff. AR RPBG sowie Art. 16 BR). Soweit diesen Bestimmungen neben dem Bundesrecht selbständige Bedeutung zukommt, kann der Staatsratsentscheid Nr. 602 gemäss Art. 34 RPG

BGE 115 Ib 456 S. 461

und Art. 84 Abs. 1 lit. a OG mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. Ob die massgebenden kantonalen und kommunalen Bestimmungen selbständige Bedeutung haben, ist als Eintretensfrage im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde zu beantworten. Soweit die Beschwerdeführer sich auf den Immissionsschutz des kantonalen Planungs- und Baurechts (Art. 154 RPBG) berufen, erweist sich die staatsrechtliche Beschwerde als unzulässig, weil dieser Bestimmung neben den umweltschutzrechtlichen Vorschriften des Bundes keine selbständige Bedeutung zukommt (vgl. BGE 114 Ib 217 ff. E. 1c, 4a, 5; 113 Ib 398 ff. E. 3). Die Rüge der Verletzung des Willkürverbots (Art. 4 BV) bei der Auslegung und Anwendung der kantonalen und kommunalen Bestimmungen über die Ausnützungsziffer und die Baudichte ist hingegen im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde zu behandeln (BGE 113 Ia 468 ff. mit Hinweisen). Gegen den Staatsratsentscheid Nr. 601, der in Anwendung des Gesetzes über das Verfahren bei Verwaltungsbeschwerden des Kantons Freiburg vom 24. Mai 1961 (VVG) ergangen ist, ist ebenfalls die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung des Willkürverbots (Art. 4 BV) zulässig. d) Demnach erweisen sich beide von den Beschwerdeführern eingereichte Rechtsmittel als zulässig. Es liegt hier eine Gabelung des Rechtsmittelweges vor: Soweit die Streitsache dem Bundesverwaltungsrecht untersteht, sind Bundesrechtsverletzungen - mit der erwähnten Ausnahme hinsichtlich des Raumplanungsrechts (Art. 34 RPG) - mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend zu machen. Soweit dagegen die Anwendung selbständigen kantonalen Rechts beanstandet wird, muss staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte erhoben werden (BGE 114 Ib 217 E. 1d, BGE 113 Ib 398 E. 1d je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer haben die beiden Rechtsmittel zusammen in einer Beschwerdeschrift erhoben, was nach der Praxis zulässig ist (BGE 113 Ib 398 E. 1d mit Hinweisen). e) Die Parzelle der Beschwerdeführer stösst auf zwei Seiten an das Grundstück der Beschwerdegegnerin an. Sie haben ein schutzwürdiges Interesse an der Rüge der Verletzung von Bundesrecht (Art. 103 lit. a OG) und sind somit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Zur staatsrechtlichen Beschwerde sind die Beschwerdeführer nach Art. 88 OG legitimiert, soweit sie die Verletzung von Normen rügen, die mindestens zum Teil auch dem Schutz der Nachbarn

BGE 115 Ib 456 S. 462

dienen, sie sich im Schutzbereich der angerufenen Vorschriften befinden und sie durch die behaupteten wider-

rechtlichen Auswirkungen betroffen werden. Die hier von den Beschwerdeführern angerufenen Vorschriften über die mögliche Ausnützung des Bodens und die Baudichte haben nach der Praxis des Bundesgerichts nachbarschützenden Charakter (BGE 113 Ia 470 E. 1b, BGE 112 Ia 89 E. 1b, 414 f.). Die Beschwerdeführer sind demnach zur Rüge der Verletzung der Vorschriften über die Ausnützungsziffern befugt und können in diesem Zusammenhang auch eine willkürliche Feststellung des Sachverhalts geltend machen. Als Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren sind sie überdies zur Rüge der willkürlichen Anwendung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts (VVG) legitimiert. f) Auf die Beschwerden ist indessen nur einzutreten, soweit sie bezüglich Rechtzeitigkeit und Substantiierung den gesetzlichen Anforderungen genügen.

3. a) Das Bundesgesetz über den Umweltschutz soll u.a. Menschen gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen (Art. 1 Abs. 1 USG). Zu diesen Einwirkungen gehören zum Beispiel Luftverunreinigungen und Lärm, die durch den Bau oder Betrieb von Anlagen (ortsfeste Einrichtungen wie Bauten und Verkehrswege oder diesen gleichgestellte Geräte, Maschinen, Fahrzeuge, Schiffe und Luftfahrzeuge (Art. 7 Abs. 7 USG)) erzeugt werden (Art. 7 Abs. 1 USG). Einwirkungen werden sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt (Art. 8 USG). Im vorliegenden Fall stehen Lärmeinwirkungen und Luftverunreinigungen im Sinne von Art. 7 USG sowie allfällige Massnahmen zu deren Beschränkung in Frage. Der Schreinereibetrieb der Beschwerdegegnerin stellt in seiner Gesamtheit eine Anlage nach Art. 7 Abs. 1 und 7 USG dar. b) Nach dem zweistufigen Konzept des Umweltschutzgesetzes sind Einwirkungen auf die Umwelt wie etwa Luftverunreinigungen oder Lärm zunächst durch Massnahmen bei der Quelle zu beschränken (Emissionsbegrenzungen; Art. 11 Abs. 1 USG). Solche Emissionsbegrenzungen können nach Art. 12 Abs. 1 USG u.a. durch den Erlass von Emissionsgrenzwerten, Bau- und Ausrüstungsvorschriften sowie Verkehrs- oder Betriebsvorschriften getroffen werden; diese werden nach Art. 12 Abs. 2 USG durch Verordnungen oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf das USG abgestützte Verfügungen vorgeschrieben. Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen so

weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). In einem zweiten Schritt sind die Emissionsbeschränkungen zu verschärfen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG; vgl. A. SCHRADE in Kommentar USG, N 3 f., 16 ff. zu Art. 11). c) Bestehende Anlagen, die den bundesrechtlichen Umweltschutzbestimmungen nicht genügen, sind zu sanieren (Art. 16 Abs. 1 USG). Im Rahmen der Vorsorge sind auch bei bestehenden Anlagen die Emissionen im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist; entsprechende Anordnungen können direkt auf Art. 12 Abs. 2 USG abgestützt werden (vgl. BGE 115 Ib 453 f. E. 3d, BGE 113 Ib 400 E. 3). Nach Art. 18 USG dürfen sanierungsbedürftige Anlagen (Art. 16 Abs. 1 USG) nur umgebaut oder erweitert werden, wenn sie gleichzeitig saniert werden. Als "Umbau" oder "Erweiterung" im Sinne von Art. 18 Abs. 1 USG kann jedoch nicht jede noch so geringfügige Veränderung des bestehenden Zustandes gelten, sondern nur eine Änderung von einer gewissen Bedeutung. Änderungen gelten in lärmmässiger Hinsicht als wesentlich, wenn zu erwarten ist, dass durch die Anlage selbst oder durch die Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden (Art. 8 Abs. 3 LSV; vgl. A. SCHRADE in Kommentar USG, N 13 zu Art. 18). Art. 13 Abs. 1 LSV bestimmt zudem, dass bei ortsfesten Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beitragen, die notwendigen Sanierungen anzuordnen sind. Dies bedeutet, dass nach dieser Vorschrift auch Anlagen sanierungsbedürftig sein können, die zusammen mit anderen bestehenden Anlagen schädlichen oder lästigen Lärm verursachen, d.h. den Immissionsgrenzwert (Art. 13 USG) überschreiten und wesentlich zur gesamten Lärmbelastung beitragen (BGE 115 Ib 453 E. 3c). d) Für die Beurteilung dessen, was als schädlich und lästig gilt und somit zu verschärften Emissionsbegrenzungen führt (zweite Massnahmenstufe; Art. 11 Abs. 3 USG), ist in erster Linie auf die in den Verordnungen (Art. 13 Abs. 1 USG) zahlenmässig festge-

legten Immissionsgrenzwerte abzustellen. Soweit solche Grenzwerte (noch) fehlen oder das fragliche Problem nicht abdecken, haben

BGE 115 Ib 456 S. 464

die Vollzugsbehörden anhand der gemäss Art. 13 Abs. 2, 14 und 15 USG massgeblichen Gesichtspunkte im Einzelfall festzulegen, was als schädlich oder lästig zu bezeichnen ist (A. SCHRADE in Kommentar USG, N 37 zu Art. 11 sowie N 3 zu Art. 13). Das Abstellen auf die Immissionsgrenzwerte setzt voraus, dass erstens eine quantitative Ermittlung des Lärms durch Messung, Schätzung oder anhand der Erfahrung erfolgt und dass zweitens eine qualitative Beurteilung auf Schädlichkeit und Lästigkeit hin vorgenommen wird. Dabei ist von einem objektivierten Massstab auszugehen, der auch Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit einbezieht (Art. 13 Abs. 2 USG) und der sich nach den speziellen Kriterien für Lärm (Art. 15 USG) bzw. Luft (Art. 14 USG) richtet (vgl. BGE 115 Ib 451 ff. E. 3b, 4b; ZBl 90/1989 S. 226 E. 3c).

4. Das Bauvorhaben der Beschwerdegegnerin ist zunächst auf seine Übereinstimmung mit den lärmschutzrechtlichen Vorschriften des Bundes zu überprüfen. Als Belastungsgrenzwerte für den Schutz der Bevölkerung vor Lärm hat der Bundesrat in den Anhängen 3-7 zur Lärmschutz-Verordnung gestützt auf Art. 13 und 15 USG Immissionsgrenzwerte, über diesen liegende Alarmwerte (vgl. Art. 19 USG) und darunter liegende Planungswerte (vgl. Art. 23 USG) festgesetzt. Diese Werte sind nach Art der Lärmquelle und für verschiedene Empfindlichkeitsstufen in den einzelnen Nutzungszonen für Tag und Nacht differenziert ausgestaltet (vgl. Art. 2 Abs. 5 LSV). Nach Art. 44 Abs. 1 LSV sorgen die Kantone dafür, dass die Empfindlichkeitsstufen den Nutzungszonen in den Baureglementen oder Nutzungsplänen der Gemeinden zugeordnet werden. Bis zur Zuordnung, die spätestens innert zehn Jahren erfolgen muss (Art. 44 Abs. 2 LSV), bestimmen die Kantone die Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall (Art. 44 Abs. 3 LSV). Im Beschwerdeverfahren vor dem Staatsrat sind die betroffenen Liegenschaften der Beschwerdegegnerin, welche in der Mischzone II (Wohn- und Gewerbezone) liegen, der Empfindlichkeitsstufe III gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV zugeordnet worden. Auch für die angrenzende kleine Wohnzone I, wo die Beschwerdeführer wohnen, wurde die gleiche Empfindlichkeitsstufe festgesetzt. Obwohl die Wohnzone I für niedrige Nutzungsintensität konzipiert ist (vgl. Art. 12 BR), ist sie nicht eine Zone mit erhöhtem Lärmschutzbedürfnis gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. a LSV, sondern eine Wohnzone nach Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV. Die hier in Frage

BGE 115 Ib 456 S. 465

stehende Wohnzone I ist sehr klein. Sie erstreckt sich bloss über zwei Bautiefen und ist von gewerblichen und industriellen Nutzungszonen voll umschlossen. Sie gilt deshalb als mit Lärm vorbelastet und somit kann ihr die Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet werden (Art. 43 Abs. 2 LSV). Von der Möglichkeit der "Aufstufung" nach Art. 43 Abs. 2 LSV soll indessen nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden (vgl. etwa die Entwürfe der Umweltschutzgesetze der Kantone BS § 12 und BL § 13, nach welchen das als mit Lärm vorbelastet bezeichnete Gebiet in der Regel eine Bautiefe nicht übersteigen soll). Die Festsetzung der Empfindlichkeitsstufe III durch die kantonale Vorinstanz wird von den Beschwerdeführern bei den vorliegenden Verhältnissen zu Unrecht beanstandet. Daran ändert auch nichts, dass der zur Zeit noch auf der Westseite dieser Wohnzone I verlaufende Durchgangs- und Industrieverkehr in absehbarer Zeit weitgehend auf die Ostseite verlegt werden wird. Inwieweit die erfolgte Zuordnung der Empfindlichkeitsstufe III auf einer unvollständigen und unrichtigen Ermittlung des Sachverhalts unter Verletzung von Verfahrensvorschriften beruhen soll, ist nicht ersichtlich. Im übrigen hat der Augenschein ergeben, dass von einer Überschreitung oder von Missbrauch des Ermessens (Art.

104 lit. a OG) durch die kantonalen Behörden nicht die Rede sein kann.

5. a) Wie vorne in E. 3 ausgeführt, sind Einwirkungen auf die Umwelt wie etwa Luftverunreinigungen oder Lärm unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung zunächst durch Massnahmen bei der Quelle und im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 1 und 2 USG). Erst wenn durch eine unter Beachtung dieser Vorschriften konzipierte Anlage oder durch die Mehrbeanspruchung von Verkehrsanlagen übermässige Immissionen verursacht werden oder zu erwarten sind, stellt sich die Frage nach den allerhöchstens zulässigen Immissionen und nach den dafür massgebenden Belastungsgrenzwerten. Welche Grenzwerte im vorliegenden Fall einzuhalten sind, hängt davon ab, ob es sich bei dem zu beurteilenden Gebäude um eine neue ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 7 LSV oder um eine wesentliche Änderung einer bestehenden Ortsfesten Anlage im Sinne von Art. 8 Abs. 2 LSV handelt. Der Oberamtmann und das kantonale Amt für Umweltschutz gehen davon aus, mit dem zu errichtenden Bau erfolge eine wesentliche

Änderung einer bestehenden Anlage gemäss Art. 8 Abs. 3 LSV. Auch das EDI neigt zu dieser Auffassung, während der Staatsrat im angefochtenen Entscheid annimmt, es liege eine neue ortsfeste Anlage vor (Art. 7 LSV). Art. 7 und 8 LSV enthalten keine klaren Abgrenzungskriterien für die Begriffe der neuen und der geänderten ortsfesten Anlagen. Als neue Anlagen gelten primär Anlagen, die vollkommen neu erstellt werden. Ebenfalls als neue Anlagen gelten bestehende Anlagen, deren Zweck vollständig geändert wird (Art. 2 Abs. 2 LSV), sowie bestehende Anlagen, die baulich oder betrieblich derart weitgehend verändert werden, dass das Bestehende in lärmmässiger Hinsicht im Vergleich zum Neuen nur noch von untergeordneter Bedeutung ist (vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft als "übergewichtige Erweiterung" bezeichnet). Die wesentlichen Änderungen (Art. 8 Abs. 3 LSV) sind nach zwei Richtungen abzugrenzen: auf der einen Seite ist eine Änderung unter Lärmschutz-Gesichtspunkten dann nicht wesentlich, wenn die Gesamtanlage keine wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen erzeugt, auf der anderen Seite muss die wesentliche Änderung von denjenigen Sachverhalten abgegrenzt werden, die dazu führen, dass die Vorschriften für neue Anlagen zur Anwendung gelangen (Neuanlage, vollständige Zweckänderung, "übergewichtige Erweiterung"). b) Art. 7 und 8 LSV gemeinsam ist die Wiederholung des in Art. 11 Abs. 2 USG konkretisierten, primär geltenden Vorsorgeprinzips (Art. 7 Abs. 1 lit. a und 8 Abs. 1 LSV). Unterschiedlich behandelt werden die beiden Fälle bezüglich der einzuhaltenden Belastungsgrenzwerte. Während Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV für neue ortsfeste Anlagen in Übereinstimmung mit Art. 25 Abs. 1 USG die Einhaltung der Planungswerte vorschreibt, müssen bei wesentlich geänderten Anlagen gemäss Art. 8 Abs. 2 LSV die Lärmimmissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV ist eine Ausführungsbestimmung zu Art. 25 Abs. 1 USG. Unklar ist, aufgrund welcher gesetzlichen Bestimmung Art. 8 Abs. 2 LSV erlassen worden ist. Aus der Botschaft des Bundesrates zum Umweltschutzgesetz (BBl 1979 III 800) ergibt sich, dass die dem heutigen Art. 25 USG entsprechende Bestimmung (Art. 22 des bundesrätlichen Entwurfs, BBl 1979 III 842 f.) auch für wesentliche Umbauten und Erweiterungen gelten sollte (vgl. A. SCHRADE in Kommentar USG, N 37 zu Art. 18).

Anlagen, die umgebaut oder erweitert würden, müssten grundsätzlich den gleichen Anforderungen genügen wie neue Anlagen. Erleichterungen, wie sie für Sanierungen alter Anlagen gewährt werden könnten (vgl. Art.

17 USG), sollten hier, von Härtefällen abgesehen, wegfallen. Diese Regelung dränge sich aus Gründen der Wettbewerbsneutralität auf. Sie verhindere nämlich, dass die Vorschriften für den Bau neuer Anlagen durch den Umbau oder die Erweiterung bestehender Anlagen umgangen würden (BBl 1979 III 798 zu Art. 17 Entwurf USG, der im wesentlichen dem heutigen Art. 18 USG entspricht). Im Bericht des EDI zu einem LSV-Entwurf vom Januar 1985 wird im Gegensatz zur genannten Botschaft ohne Bezugnahme auf deren Inhalt ausgeführt, bei Anlagen, die umgebaut oder erweitert würden, müssten weniger strenge Anforderungen eingehalten werden als bei vollständig neuen Anlagen. Sie würden grundsätzlich gleich beurteilt wie bestehende Anlagen, d.h. die durch die umgebauten oder erweiterten Anlagen erzeugten Immissionen dürften die Immissionsgrenzwerte nicht überschreiten. Durch eine solche Regelung werde zugleich Art. 18 USG Rechnung getragen, wonach sanierungspflichtige Anlagen gleichzeitig mit ihrem Umbau oder ihrer Erweiterung zu sanieren sind. Bei der gesetzeskonformen Auslegung von Art. 8 LSV (vgl. Art. 114bis Abs. 3 BV) stellen sich angesichts dieser Zusammenhänge zwischen der wesentlichen Änderung bestehender Anlagen und der Sanierungspflicht sowie unter Berücksichtigung der an Art. 8 LSV geäusserten Kritik (A. SCHRADE in Kommentar USG, N 37 zu Art. 18) u.a. folgende Fragen: Wann liegt unter dem Aspekt des Lärmschutzes ein Umbau oder eine Erweiterung einer sanierungsbedürftigen Anlage vor, welche die gleichzeitige Sanierungspflicht gemäss Art. 18 Abs. 1 USG auslöst (vgl. zur Sanierungspflicht BGE 115 Ib 453 E. 3c)? Ist unter der "Errichtung einer ortsfesten Anlage" im Sinne von Art. 25 Abs. 1 USG auch der wesentliche Umbau oder die Erweiterung einer bestehenden Anlage zu verstehen (vgl. BBl 1979 III 800)? Sind gegebenenfalls dafür als umweltschutzgesetzliche Grundlage ausschliesslich die Bestimmungen von Art. 25 USG oder für den Altanlageteil diejenigen von Art. 18 USG massgebend? Aus der Beantwortung dieser Fragen sollte sich bezüglich Art. 8 LSV ergeben, ob sich diese Bestimmung auf Art. 18 oder 25 USG abstützt oder - was nicht auszuschliessen ist - allenfalls Ausführungsrecht zu beiden Gesetzesvorschriften enthält.

c) Diese Fragen können indessen im vorliegenden Verfahren offenbleiben, da es aufgrund von Art. 114 Abs. 1 OG dem Bundesgericht, von hier nicht zutreffenden Ausnahmen abgesehen (BGE 113 Ib 222 E. 1c betr. Behördenbeschwerde, BGE 113 Ib 266 E. 3d betr. Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, BGE 110 Ib 330 E. 8b betr. Abgaberecht), verwehrt ist, sowohl zu Gunsten als auch zu Ungunsten der Parteien über deren Rechtsbegehren hinauszugehen.
Der Staatsrat hat im angefochtenen Entscheid beschlossen, dass vor der Erteilung der definitiven Bezugsbewilligung durch Messungen die Einhaltung der gemäss Anhang 6 LSV für die Empfindlichkeitsstufe III geltenden Planungswerte nachzuweisen sei. Diese Anordnung ist von der Beschwerdegegnerin unangefochten geblieben. Der Planungswert (Art. 23 USG) ist der tiefste Belastungsgrenzwert des USG, der aufgrund von Art. 25 Abs. 1 LSG in der Umgebung einer neu zu errichtenden Ortsfesten Anlage durch diese Anlage allein nicht überschritten werden darf (vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV). Nachdem die Beschwerdeführer die Festsetzung der Empfindlichkeitsstufe III zu Unrecht beanstanden (vgl. vorne E. 4), läuft ihre Beschwerde auf die Forderung nach Einhaltung der gleichen, von der Beschwerdegegnerin akzeptierten Planungswerte hinaus. Bei dieser Sachlage würde die beantragte Aufhebung des Staatsratsentscheids Nr. 602 mit Rückweisung an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung im Hinblick auf den einzuhaltenden Belastungsgrenzwert ein unzulässiges Hinausgehen über die Parteianträge bedeuten. Sollten die Beschwerdeführer dagegen mit ihren Ausführungen geltend machen wollen, die Beschwerdegegnerin sei über die Einhaltung der Planungswerte hinaus zu verpflichten, im Rahmen der Vorsorge die Lärmemissionen so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV), so ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Akten und des Augenscheins keine Anhaltspunkte vorliegen, wonach im vorliegenden Fall das Vorsorgeprinzip im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG nicht beachtet würde, weshalb für die Anordnung weitergehender Emissionsbegrenzungen jegliche Grundlage fehlt. Die Rüge, nach Art. 16 Ziff. 1 lit. c BR hätten der Beschwerdegegnerin zusätzliche Emissionsbeschränkungen auferlegt werden müssen, vor allem, um auf bestehende örtliche Verhältnisse Rücksicht zu nehmen, vermag angesichts der dargelegten rechtlichen Situation (Vorrang des Bundesrechts) nicht durchzudringen.

6. a) Der Oberamtmann des Sensebezirks und der Staatsrat des Kantons Freiburg vertreten die Auffassung, die im Jahre 1984 anstelle früherer Holz- und Ölheizungen eingebaute Heizanlage, in der die Beschwerdegegnerin im Betrieb anfallende Holzabfälle verbrennt, bilde nicht Gegenstand der umstrittenen Baubewilligung. Zwar liegt für diese Anlage, wie sich am Augenschein ergab, keine Bewilligung vor. Nach der - von den Beschwerdeführern bestrittenen - Auffassung der Freiburger Behörden war indessen für die als Ersatz früher bewilligter Anlagen eingebaute Heizung keine spezielle Bewilligung erforderlich. Der Staatsrat macht sodann vor allem geltend, dass die bestehende Heizung durch die projektierte Baute nicht verändert werde. Der Umstand, dass auch der Anbau durch diese Anlage beheizt werde, führe zu keiner Erhöhung des Schadstoffausstosses. b) Die Beschwerdeführer kritisieren diese Argumentation, da Mehremissionen zu erwarten seien, wenn die Anlage auch zur Beheizung der neuen Gebäudeteile diene. Sie sei deshalb als neue Anlage zu behandeln. Die Freiburger Behörden hätten die Frage der Luftreinhaltung im kantonalen Verfahren zu Unrecht nicht geprüft, die effektiven Emissionswerte nicht ermittelt (Art. 13 LRV), keine Emissionserklärung (Art. 12 LRV) und keine Immissionsprognose (Art. 28 LRV) eingeholt. Die Beschwerdeführer. machen ferner geltend, dass keine LRV-konforme Typen- oder Einzelprüfung vorliege, und dass es sich bei richtiger Betrachtung nicht um eine Anlage zur Verbrennung von Holzabfällen (Ziff. 72 Anhang 2 LRV), sondern um eine Abfallverbrennungsanlage nach Ziff. 71 Anhang 2 LRV handle, für welche gar keine Bewilligung erteilt werden dürfe. Sie bringen sodann vor, dass die Beschwerdegegnerin im Zuge der Bauarbeiten die Kapazität der Heizung durch ein Beschickungsrohr erhöht habe, so dass a fortiori von einer wesentlichen Änderung der Anlage gesprochen werden müsse. Die Beschwerdegegnerin bestreitet jedoch eine Änderung in der Beschickung der Heizung oder in deren Kapazität. c) Aufgrund des Augenscheins kann davon ausgegangen werden, dass im Zuge des Neubaus an der Heizung selbst keine Veränderungen vorgenommen werden. Insbesondere wurde kein neues Heizungsbeschickungsrohr eingebaut. Die Heizung wurde bereits früher automatisch beschickt. Im Rahmen des Neubaus zusätzlich eingebaut wurde lediglich eine Transportleitung zwischen dem Holzabfallzerkleinerer und dem Holzsilo, in dem der zerkleinerte Holzvorrat gelagert wird. Es ergab sich ferner, dass die Emissionen

der vorhandenen Holzheizung nicht konkret gemessen wurden. Obwohl noch keine Typenprüfung für Holzheizungen besteht, ist die vorliegende Heizung den Fachbehörden als unter Emissionsgesichtspunkten unproblematische Anlage bekannt, welche für die Verbrennung von Holzabfällen konzipiert ist (Ziff. 72 Anhang 2 LRV) und nicht als Siedlungs- und Sonderabfallverbrennungsanlage im Sinne von Ziff. 71 Anhang 2 LRV verwendet werden kann. Angesichts der Umschreibung des Geltungsbereichs der Vorschriften für Holzabfallverbrennungsanlagen in Ziff. 721 Anhang 2 LRV ist das Vorgehen der kantonalen Behörden nicht zu beanstanden, zumal die Fachbehörden des Kantons und des Bundes dargelegt haben, dass die Heizung bei andersartiger Beschickung gar nicht befriedigend funktionieren würde. d) Gemäss Art. 3 LRV müssen neue stationäre Anlagen so ausgerüstet und betrieben werden, dass sie die in den Anhängen zur LRV festgelegten Emissionsbegrenzungen einhalten. Als "neue Anlagen" gelten nach Art. 2 Abs. 4 LRV auch Anlagen, die umgebaut, erweitert oder instandgestellt werden, wenn: "a) dadurch höhere oder andere Emissionen zu erwarten sind oder b) mehr als die Hälfte der Kosten aufgewendet wird, die eine neue Anlage verursachen würde." Aus Art. 18 Abs. 1 USG folgt zudem, dass eine sanierungsbedürftige Anlage beim Um- oder Ausbau gleichzeitig zu sanieren ist. Wird in einem Baubewilligungsverfahren über bauliche Massnahmen entschieden, die sich auf bestehende Anlagen auswirken, so ist die Frage der Sanierungspflicht im Rahmen desselben Baubewilligungsverfahrens oder zumindest gleichzeitig und koordiniert mit diesem abzuklären (vgl. zur Entstehungsgeschichte des Begriffs

”gleichzeitig” A. SCHRADE in Kommentar USG, N 6 zu Art. 18; vgl. ferner zum Koordinationsgebot A. MARTI, Die Koordination der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen nach dem Bau-, Planungs- und Umweltschutzrecht, in: Raumplanungsgruppe Nordostschweiz, RPG NO, Informationsblatt 1 + 2/1989, S. 34 ff., insbesondere S. 48 f.). Die Freiburger Behörden konnten daher von der näheren Prüfung dieser Frage im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren nur absehen, wenn entweder die Heizanlage den Anforderungen der LRV genügt, oder wenn der Umstand, dass die Heizanlage neu auch den Anbau heizen muss, nicht einen ”Umbau”, eine ”Erweiterung” Oder eine ”Instandstellung” im Sinne von Art. 18 Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 4 LRV darstellt.

e) Auszugehen ist davon, dass bezüglich der fraglichen Heizung keine ausdrückliche Bewilligung vorliegt. Zudem liegt keine ausdrückliche Emissionserklärung der Beschwerdegegnerin im Sinne von Art. 12 LRV vor. Der Vertreter der kantonalen Umweltfachstelle hat am Augenschein jedoch überzeugend dargelegt, dass die vorliegende Heizanlage den Behörden als unproblematisch bekannt ist. Es ist allerdings in Anwendung von Art. 12 LRV zu fordern, dass solche behördlichen Kenntnisse in Verfahren dieser Art in belegter Weise aktenkundig gemacht werden, damit sie für den Bürger - und auch für die Beschwerdeinstanz - nachvollziehbar und überprüfbar sind. Der Umstand, dass die neue Werkhalle ebenfalls mit Energie der bestehenden Holzverbrennungsanlage beheizt werden soll, könnte dann als erhebliche Änderung angesehen werden, wenn dadurch höhere oder andere Emissionen zu erwarten wären (Art. 2 Abs. 4 lit. a LRV). Dabei ist eine bloss minimale Emissionssteigerung zu vernachlässigen (A. SCHRADE in Kommentar USG, N 13 zu Art. 18). Am Augenschein und aufgrund eines Schreibens des Feuerpolizeiinspektors vom 13. September 1989 hat sich ergeben, dass am technischen Teil der Anlage keine Änderung durchgeführt und deren Kapazität nicht erhöht wird. Die Befürchtung der Beschwerdeführer, dass der durch den Anbau verursachte erhöhte Heizbedarf auch zu einem Mehrausstoss an Rauch und Abgas führen wird, ist von den Fachbehörden des Kantons und des Bundes am Augenschein unter Hinweis darauf, dass die Leistungserhöhung durch die zusätzliche Beheizung des Anbaus minimal sei und die etwas höhere Auslastung der Heizung zu einer Erhöhung des Wirkungsgrads der Anlage führen werde, entkräftet worden. Die Beschwerdeführer befassen sich in ihrer Eingabe vom 26. September 1989 eingehend mit Unterschieden der heute bestehenden Heizanlage gegenüber den früher (1964/1970) bewilligten Holzabfall- und Ölheizungen. Abgesehen davon, dass diese tatsächlichen Vorbringen bereits in der Beschwerdeschrift hätten geltend gemacht werden können und deshalb verspätet sind, sind sie nach dem vorne Ausgeführten auch irrelevant. Unabhängig davon, ob die jetzige Heizung bewilligt ist oder nicht, gilt sie im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens für eine neue Halle als bestehende Anlage, die allenfalls zu sanieren ist. Ob die Heizanlage weiterbestehen kann, und ob allenfalls ein Bewilligungsverfahren nachzuholen ist, wird im Rahmen der nach den Ausführungen des

freiburgischen Amtes für Umweltschutz ohnehin vorgesehenen Emissionsmessungen im gegebenen Zeitpunkt zu prüfen sein. f) Fehlt es an einer hinreichend bedeutenden umweltwirksamen Änderung der Heizung im Rahmen des hier umstrittenen Bauvorhabens, so haben die Freiburger Behörden Bundesrecht nicht verletzt, wenn sie sinngemäss eine Pflicht zur Sanierung der Heizanlage im Zuge des Baubewilligungsverfahrens (Art. 18 USG) vorfrageweise verneinten. Es ist aber zu betonen, dass solche Überlegungen und Schlussfolgerungen sowie ihre Begründung klar und belegt anhand der Akten ersichtlich sein sollten. g) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unbegründet und damit abzuweisen ist.