Urteilskopf

118 Ib 234

30. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 21. Juli 1992 i.S. G. AG gegen A., Einwohnergemeinde Kappelen, Baudirektion des Kantons Bern und Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde).
Regeste (de):
Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Bereich des Umweltschutzrechts.

Auf kantonalem Recht beruhende Anordnungen, die in einem hinreichend engen Sachzusammenhang zu den im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Fragen des Bundesumweltschutzrechts stehen, sind ebenfalls mit diesem Rechtsmittel anfechtbar. Hinreichend enger Sachzusammenhang für Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im vorliegenden Fall bejaht (E. 1).

Art. 11 und 12 USG; LSV. Betriebseinschränkung zur Begrenzung übermässiger Lärmemissionen.

Feststellung einer Überschreitung der massgebenden Lärmimmissionsgrenzwerte (E. 2a).

Betriebseinschränkung als verhältnismässige Massnahme zur Begrenzung übermässiger Lärmemissionen (E. 2b).

Keine Verletzung von Treu und Glauben durch die angeordnete Betriebseinschränkung (E. 3).

Regeste (fr):
Recevabilité du recours de droit administratif dans le domaine du droit de la protection de l'environnement.

Les décisions fondées sur le droit cantonal qui sont dans un rapport de connexité suffisamment étroit avec des questions relatives à l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement qui doivent être examinées dans le cadre d'un recours de droit administratif, peuvent aussi être déférées au Tribunal fédéral par cette voie de recours. Rapport de connexité suffisamment étroit admis en l'espèce à l'égard de mesures ordonnées pour le rétablissement d'un état conforme au droit (consid. 1).

Art. 11 et 12 LPE; OPB. Prescriptions relatives à l'exploitation destinées à limiter les émissions de bruit excessives.

Constatation d'un dépassement des valeurs limites d'immission déterminantes (consid. 2a).

Restrictions d'exploitation comme mesure proportionnée pour limiter les émissions de bruit excessives (consid. 2b).

Pas de violation du principe de la bonne foi par l'imposition de restrictions d'exploitation (consid. 3).

Regesto (it):
Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo nell'ambito del diritto sulla protezione dell'ambiente.

Le decisioni fondate sul diritto cantonale che sono in un rapporto di connessione sufficientemente stretto con le questioni relative all'applicazione del diritto federale sulla protezione dell'ambiente e che devono essere esaminate nel quadro di un ricorso di diritto amministrativo, possono essere deferite al Tribunale federale anche tramite questo rimedio di diritto. Rapporto di connessione sufficientemente stretto ammesso nel caso di specie riguardo ai provvedimenti ordinati per ristabilire uno stato conforme al diritto (consid. 1).

Art. 11 e 12 LPA; OIF. Provvedimenti relativi all'esercizio di un'azienda destinati a limitare le emissioni foniche eccessive. Accertamento del superamento dei valori limite d'immissione fonica determinanti (consid. 2a).

Restrizione dell'esercizio dell'azienda quale provvedimento proporzionale per limitare le emissioni foniche eccessive (consid. 2b).

Nessuna violazione del principio della buona fede tramite l'imposizione di restrizioni d'esercizio (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 235

BGE 118 Ib 234 S. 235

Die G. AG betreibt in der Kernzone der Gemeinde Kappelen seit über 20 Jahren eine Geflügelschlächterei. Sie beabsichtigt, ihre Anlagen

BGE 118 Ib 234 S. 236

zu sanieren und gleichzeitig zu erweitern. Zu diesem Zweck sah sie zunächst den Umbau des Hauptgebäudes und die Erstellung eines neuen Anbaus zwecks Erweiterung der Schlachträume, daneben den Abbruch von Nebengebäuden vor. Der Regierungsstatthalter des Amtsbezirkes Aarberg erteilte ihr am 2. Mai 1989 die erforderliche Baubewilligung. Im Verlaufe der Realisierung des Vorhabens nahm die G. AG verschiedene Projektänderungen vor, für welche sie zwei weitere Baugesuche einreichte. Am 2. Mai 1989 und am 4. Dezember 1990 bewilligte der Regierungsstatthalter des Amtsbezirkes Aarberg die weiteren vorgesehenen Bauarbeiten.
Bereits nach der Fertigstellung eines Teils der vorgesehenen Bauarbeiten beschwerte sich A. darüber, dass die G. AG übermässige Lärmimmissionen verursache und als zonenwidriger Industriebetrieb betrachtet werden müsse. Der Gemeinderat von Kappelen verfügte am 6. Juni 1991 mit sofortiger Wirkung ein Benützungs- und Betriebsverbot für die Nachtzeit von 19.00 bis 06.00 Uhr. Insbesondere wurden während dieser Zeit der Betrieb der Ventilationsanlagen sowie der Güterumschlag untersagt. Gegen diese Verfügung reichte die G. AG bei der Baudirektion des Kantons Bern eine Beschwerde ein. Diese wies das Rechtsmittel am 31. Oktober 1991 ab, mit der gleichzeitigen Präzisierung, dass von 19.00 bis 06.00 Uhr innerhalb von geschlossenen Räumen gearbeitet werden dürfe, sofern kein Lärm nach aussen dringe. Die G. AG focht den Entscheid der Baudirektion beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern an. Dieses wies ihre Beschwerde am 3. März 1992 ab. Auf die gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts erhobene staatsrechtliche Beschwerde der G. AG tritt das Bundesgericht nicht ein. Die gleichzeitig eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde weist es ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Die Beschwerdeführerin hat zugleich eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde und eine staatsrechtliche Beschwerde eingereicht... Das angefochtene nächtliche Betriebsverbot stützt sich nebeneinander auf Art. 46 Abs.

1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG) und auf Art. 12 Abs. 1 lit. c USG. Es ist zunächst zu prüfen, mit welchem Rechtsmittel die von der Beschwerdeführerin erhobenen Rügen vorgebracht werden können.

BGE 118 Ib 234 S. 237

a) Nach 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, sofern diese von den in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen erlassen worden sind und keiner der in Art. 99-101 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 117 Ib 138 E. 1a; 116 Ib 162 f. E. 1a; 115 Ib 350 E. 1b).
Im vorliegenden Fall macht die Beschwerdeführerin geltend, die angefochtenen Entscheide verletzten das Umweltschutzrecht des Bundes, nämlich Art. 12 Abs. 1 lit. c USG und Art. 8 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41). Diese Rüge kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden, da das Verwaltungsgericht eine Vorinstanz im Sinne von Art. 98 lit. g OG ist und kein Ausschlussgrund nach Art. 99-101 OG vorliegt. b) Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind auch auf unselbständiges kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht gestützte Anordnungen zu überprüfen sowie auf übrigem kantonalem Recht beruhende Anordnungen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen. Soweit dagegen dem angefochtenen Entscheid selbständiges kantonales Recht ohne den genannten Sachzusammenhang zum Bundesrecht zugrundeliegt; steht ausschliesslich die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (BGE 117 Ib 11, 139; BGE 116 Ib 10; BGE 103 Ib 146 E. 2a). Das angefochtene Benützungsverbot stützt sich neben dem Bundesumweltschutzrecht auch auf Art. 46 BauG, der die Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands regelt. Diese Bestimmung steht in engem Zusammenhang mit den Sachnormen, zu deren Durchsetzung sie dient. Das hier zu beurteilende, in Anwendung von Art. 46 BauG erlassene Benützungsverbot bezweckt den Vollzug der Bestimmungen des Lärmschutzrechts des Bundes. Es handelt sich somit um eine Anordnung, die in einem engen Sachzusammenhang zu den Vorschriften des Bundesumweltschutzrechts steht. Die ebenfalls geltend gemachte Verletzung von Art. 46 BauG ist deshalb vorliegend im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfen. Die Kognition richtet sich dabei nach den für die staatsrechtliche Beschwerde geltenden Grundsätzen (BGE 116 Ib 10).

BGE 118 Ib 234 S. 238

Ist demnach die Erhebung aller Rügen mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, so bleibt für die staatsrechtliche Beschwerde kein Raum (Art. 84 Abs. 2 OG). Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist daher nicht einzutreten.

2. a) Das geltende Recht sieht die Begrenzung schädlicher oder lästiger Einwirkungen wie Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen an der Quelle nach einem zweistufigen Konzept vor: Zunächst sind unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung die Emissionen im Rahmen der Vorsorge 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 Emissionseinschränkungen zu verschärfen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG; vgl. auch BGE 117 Ib 34 E. 6a; BGE 116 Ib 168 E. 7, 439 E. 5b; BGE 115 Ib 426 f. E. 3a und b). Für die Beurteilung dessen, was als schädlich und lästig gilt und somit zu verschärften Emissionsbegrenzungen führt, ist auf die Grenzwerte abzustellen, die der Bundesrat durch Verordnung festlegt (Art. 13 Abs. 1 USG). Für den Lärm sind die Belastungsgrenzwerte (Planungs-, Immissionsgrenz- und Alarmwerte) der LSV massgebend. Darin wird die zulässige Lärmbelastung nach den Hauptemissionsquellen und vier verschiedenen Empfindlichkeitsstufen differenziert festgelegt. Es ist

unbestritten und vom Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid in überzeugender Weise dargelegt worden, welche Belastungswerte für die Geflügelschlächterei der Beschwerdeführerin zur Anwendung gelangen. Es sind dies die Immissionsgrenzwerte der Empfindlichkeitsstufe III für Industrie- und Gewerbelärm (Anhang 6 der LSV). Diese betragen 65 dB(A) für den Tag (07.00-19.00 Uhr) und 55 dB(A) für die Nacht (19.00-07.00 Uhr). Im Sinne einer vorsorglichen Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 2 USG wurde für die Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlagen von einem Belastungsgrenzwert von 45 dB(A) tags und 35 dB(A) nachts ausgegangen. Da - wie nachstehend darzulegen ist - im vorliegenden Fall bereits die Immissionsgrenzwerte überschritten werden, kann offen- bleiben, ob der Betrieb der Beschwerdeführerin ganz oder teilweise als neue Anlage im Sinne von Art. 7 LSV zu betrachten ist, die auch die tieferen Planungswerte einhalten müsste. Nach den Messungen des kantonalen Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) überschritten am 13. Mai 1991 die Lärmemissionen des Konfiskatraumes den Grenzwert um 12 dB(A). Der

Betriebslärm überstieg den Grenzwert für die Nacht am 13. Mai 1991 um 1,2 dB(A), während er bei einer zweiten Messung am 21. Mai 1991 knapp unter dem Grenzwert lag. Nach der Stellungnahme des KIGA vom 4. Juli 1991 muss beim Endausbau nachts sowohl von einem übermässigen Betriebs- als auch Güterumschlagslärm ausgegangen werden. Die Beschwerdeführerin bestreitet die gemessenen Werte des KIGA nicht, hält sie aber nicht für schlüssig, weil vor dem Abschluss des Betriebsausbaus noch mit Provisorien gearbeitet werden müsse, was mit zusätzlichem Lärm verbunden sei. Selbst wenn man diese Tatsache in einem gewissen Masse berücksichtigen wollte - genaue Angaben macht die Beschwerdeführerin nicht -, so ändert sie nichts daran, dass mit dem Endausbau die Kapazität des Gesamtbetriebs erheblich steigen und deshalb namentlich der Lärm zunehmen wird, den der entsprechend grösser werdende Güterumschlag verursacht. Darauf hat das Verwaltungsgericht mit Recht hingewiesen. Zieht man ferner in Betracht, dass die zweite Messung des KIGA vom 21. Mai 1991 vorher angekündigt worden war, so stellt die geringe Abweichung zum Messresultat vom 13. Mai 1991 die Zuverlässigkeit der Messungen nicht ernsthaft in Frage. Jedenfalls kann keine Rede sein von zwei deutlich voneinander abweichenden Lärmmessungen und einer haltlosen Lärmprognose. Das Verwaltungsgericht durfte deshalb auf die Vornahme weiterer Lärmmessungen, von denen kaum wesentliche neue Gesichtspunkte zu erwarten gewesen wären, verzichten. Es besteht daher kein Anlass, die Sachverhaltsfeststellungen im angefochtenen Entscheid gemäss Art. 105 Abs. 2 OG in Zweifel zu ziehen, weil diese unvollständig oder unter Verletzung des rechtlichen Gehörs zustandegekommen wären. Demnach ist davon auszugehen, dass der Betrieb der Beschwerdeführerin während der Nachtzeit die massgebenden Immissionsgrenzwerte gemäss Anhang 6 der LSV verletzt. b) Art. 12 USG enthält einen abschliessenden Katalog von Massnahmen, die zur Begrenzung übermässiger Emissionen angeordnet werden können. Dazu zählen auch Betriebsvorschriften (vgl. BGE 113 Ib 402). Die angefochtene Betriebseinschränkung untersagt der Beschwerdeführerin von 19.00-06.00 Uhr alle Arbeiten ausserhalb der geschlossenen Räume sowie Arbeiten innerhalb derselben, sofern Lärm nach aussen dringt. Sie erstreckt sich damit nicht auf die ganze akustische Nachtzeit, die von 19.00-07.00 Uhr dauert, und ermöglicht trotz Überschreitung der Immissionsgrenzwerte eine um eine Stunde verlängerte Betriebsdauer. Die Beschwerdeführerin macht

geltend, ein völliges Betriebsverbot für Arbeiten ausserhalb der Betriebsräume sei unverhältnismässig, da davon Tätigkeiten betroffen seien, die keinen Lärm verursachten bzw. den Immissionsgrenzwert nicht überschritten. Sie nennt indessen keine Arbeiten, welche unabhängig vom vollen Betrieb und ohne übermässigen Lärm zu

verursachen, von 19.00-06.00 Uhr ausserhalb der Gebäude verrichtet werden könnten. Nachdem festgestellt wurde, dass vom Güterumschlag insgesamt übermässige Lärmimmissionen ausgehen, durfte die Zufahrt von Lieferanten, Abnehmern, Arbeitnehmern etc. im erwähnten Zeitraum von 19.00-06.00 Uhr untersagt werden, auch wenn nicht jede einzelne Zu- oder Wegfahrt bereits zu übermässigem Lärm führt. Schliesslich hat das Verwaltungsgericht zu Recht darauf hingewiesen, dass es der Beschwerdeführerin freisteht, die Lärmimmissionen mit baulichen und betrieblichen Massnahmen so zu reduzieren, dass die Immissionsgrenzwerte der LSV eingehalten werden und deshalb die angeordnete Betriebseinschränkung wieder aufgehoben werden kann. Die angefochtene Anordnung erweist sich somit als geeignete und verhältnismässige Massnahme gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. c USG, um die Lärmemissionen aus dem Betrieb der Beschwerdeführerin auf das zulässige Mass zu beschränken.

3. Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid die umstrittene Betriebseinschränkung auch auf Art. 46 BauG abgestützt. Nachdem sich gezeigt hat, dass sie sich jedenfalls auf Art. 12 Abs. 1 lit. c USG abstützen lässt, braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob das kantonale Recht dafür ebenfalls eine genügende Grundlage bieten würde. Die Beschwerdeführerin ist allerdings der Auffassung, sie habe nach Treu und Glauben davon ausgehen dürfen, dass ihr nicht nachträglich die Betriebszeiten eingeschränkt würden, da solche in den Baubewilligungen nie erwähnt gewesen seien. Die angefochtene Betriebseinschränkung sei daher unzulässig. Diese Rüge ist schwer verständlich, nachdem die Beschwerdeführerin am 30. Oktober 1990 im Formular des KIGA selber die Anlagebetriebsdauer am Tag (07.00-19.00 Uhr) mit 10 und diejenige in der Nacht (19.00-07.00 Uhr) mit einer Stunde angegeben hat. In den jeweils Teil der Baubewilligungen bildenden Berichten des KIGA wurde die Beschwerdeführerin überdies ausdrücklich auf die Möglichkeit ergänzender und verschärfter Emissionsbegrenzungen hingewiesen, wenn in einem späteren Zeitpunkt übermässige Lärmeinwirkungen festgestellt werden sollten. Die angeordnete Betriebseinschränkung

verstösst daher nicht gegen den aus Art. 4 BV abgeleiteten Vertrauensschutz.