Urteilskopf

119 Ib 179

22. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. Juni 1993 i.S. A. und Mitbeteiligte gegen X., Einwohnergemeinde Bannwil, Baudirektion und Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Umweltschutzgesetz - Lärmschutz; Zuordnung von Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall bei einem Sägereibetrieb.

Legitimation der Nachbarn zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde (E. 1c).

Die im Einzelfall nach Art. 44 Abs. 3 LSV festgesetzten Empfindlichkeitsstufen entfalten keine über das einzelne Projektbewilligungs- bzw. Sanierungsverfahren hinausgehenden Rechtswirkungen (E. 2c, 3). Bei der Anwendung von Art. 44 Abs. 3 LSV sind die Koordinationspflicht sowie die Vorschriften über den Erlass von Verfügungen zu beachten (E. 2d).

Regeste (fr):
Loi sur la protection de l'environnement - protection contre le bruit; détermination "cas par cas" des degrés de sensibilité pour une scierie.

Qualité des voisins pour exercer le recours de droit administratif (consid. 1c).

La détermination "cas par cas" des degrés de sensibilité, selon l'art. 44 al. 3 OPB, n'a aucun effet juridique au-delà du projet ou de l'assainissement concernés (consid. 2c, 3). Dans l'application de l'art. 44 al. 3 OPB, le principe de la coordination et les règles de procédure relatives aux décisions doivent être observés (consid. 2d).

Regesto (it):
Legge sulla protezione dell'ambiente - protezione dai rumori; determinazione "caso per caso" dei gradi di sensibilità per una segheria.

Legittimazione dei vicini per inoltrare un ricorso di diritto amministrativo (consid. 1c).

I gradi di sensibilità determinati, giusta l'art. 44 cpv. 3 OIF, nel singolo caso, non esplicano alcun effetto giuridico al di fuori della singola procedura di autorizzazione del progetto, rispettivamente del risanamento, (consid. 2c, 3). Nell'applicare l'art. 44 cpv. 3 OIF, devono essere osservati l'obbligo di coordinazione così come le norme relative all'emanazione di decreti (consid. 2d).

Sachverhalt ab Seite 180

X. ist Eigentümer eines auf Parzelle GB Bannwil Nr. 314 gelegenen Sägereibetriebs, welcher gemäss dem Zonenplan der Gemeinde Bannwil vom 14. Juni 1982 in der Gewerbezone liegt. Unmittelbar angrenzend an die Sägerei befinden sich die Parzellen GB Bannwil Nrn. 501, 502, 503 und 504. Diese sind mit Wohnhäusern

überbaut und liegen in der Wohnzone W1. Am 21. Dezember 1988 erteilte der Regierungsstatthalter des Amtsbezirks Aarwangen in Langenthal eine Baubewilligung für Anbauten an die Sägereihalle auf dem Grundstück Nr. 314. In dieser Baubewilligung wurde als "Bedingung" auf ein Schreiben des Kantonalen Amts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) vom 20. Dezember 1988 verwiesen. Danach wurde für die angrenzenden Wohnhäuser in der Wohnzone die Lärm-Empfindlichkeitsstufe (ES) II als massgebend bezeichnet. Diese Baubewilligung wurde nicht angefochten, nachdem die erhobenen Einsprachen in eine Rechtsverwahrung umgewandelt worden waren.
Mit Schreiben vom 7. Februar 1990 beantragte der Gemeinderat von Bannwil nach Absprache mit dem KIGA der Baudirektion des Kantons Bern die einzelfallweise Zuordnung der Parzellen Nrn. 501, 502, 503 und 504 zur Lärm-Empfindlichkeitsstufe III. Diesem Antrag waren Lärmmessungen auf den genannten Parzellen vorangegangen, mit welchen eine erhebliche Lärmbelastung der Nachbarn durch die Sägerei festgestellt worden war. Mit Verfügung vom 2. April 1990 ordnete das Raumplanungsamt des Kantons Bern den Parzellen Nrn. 501, 502, 503 und 504 die Empfindlichkeitsstufe III (ES III) zu. Zur Begründung führte es aus, die Lärmmessungen hätten ergeben, dass die Immissionsgrenzwerte der ES II auf den genannten Parzellen weit überschritten seien. Es rechtfertige sich eine Aufstufung in die ES III, da die Sägerei schon seit langer Zeit bestehe und deshalb für die angrenzenden Parzellen Nrn. 501-504 von einer Vorbelastung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) ausgegangen werden müsse. Aus Zweckmässigkeitsgründen ordnete das Raumplanungsamt in der gleichen Verfügung zudem die zur Landwirtschaftszone gehörende Parzelle Nr. 202 der ES III und die Sägereiparzelle Nr. 314 der ES IV zu.

Gegen diese Verfügung des Raumplanungsamts erhoben A. als Eigentümer der Parzelle Nr. 503, B. als Eigentümer der Parzelle Nr. 501 sowie C. als Eigentümer der Nachbarparzelle Nr. 528 Beschwerde an die Baudirektion des Kantons Bern. Sie beantragten, die Parzellen Nrn. 501-504 seien der ES II zuzuordnen. Zur Begründung führten sie im wesentlichen aus, die störende Lärmbelastung bestehe erst seit der Erweiterung von Sägereibetrieb und Maschinenpark durch X. Vorher habe die Schreinerei nie Anlass zu Klagen über Lärmbelästigungen gegeben. Von einer Vorbelastung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 LSV könne daher nicht die Rede sein.
Nach einem Augenschein des KIGA, Abteilung Umweltschutz, auf dem Sägereibetrieb wurde die G. Bauphysik AG mit der Erstellung einer Lärmstudie beauftragt. Zudem holte das Rechtsamt der Baudirektion beim Fachausschuss für Lärmfragen einen Mitbericht ein. Mit Entscheid vom 6. Februar 1992 hiess die Baudirektion des Kantons Bern die Beschwerden insofern gut, als sie die Parzellen Nrn. 501-504 der ES II zuordnete. Weitergehende Begehren wies sie ab, soweit sie darauf eintrat. In den Erwägungen führte sie im wesentlichen aus, der massgebende Zeitpunkt für die Frage, ob Teile einer Nutzungszone mit Lärm vorbelastet seien oder nicht, sei das Datum des Inkrafttretens der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986, mithin der 1. April 1987. X., welcher den Betrieb am 1. Oktober 1986 zu Eigentum übernommen habe, habe diesen in der Folge intensiviert und erweitert, so dass es im August 1987 erstmals zu Klagen von Nachbarn über Lärmbelästigungen gekommen sei. Das Beweisverfahren habe ergeben, dass X. insbesondere in den Jahren 1987 bis 1989 verschiedene lärmverursachende Maschinen, worunter einen Vakuum-Bretterheber, einen Hacker, eine Holzschälmaschine und eine Sägemaschine, angeschafft habe. Diese Neuerwerbungen seien in erster Linie für die zunehmende Lärmbelastung verantwortlich. Es könne somit nicht von einer Vorbelastung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 LSV gesprochen werden, weshalb die Parzellen Nrn. 501-504 der ES II zuzuordnen seien. Für die Landwirtschaftszone sehe die Lärmschutz-Verordnung keine andere Möglichkeit der Zuordnung als diejenige in die ES III vor. Die Einstufung der Parzelle Nr. 202 erweise sich daher als rechtens. Schliesslich sei auch die Zuordnung der Sägereiparzelle Nr. 314 zur ES IV nicht zu beanstanden. Diesen Entscheid der Baudirektion zog X. mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern weiter. Er beantragte die Aufhebung des Entscheids der Baudirektion

und die Zuordnung der Parzellen Nrn. 501-504 zur ES III. Das Verwaltungsgericht hat die Beschwerde mit Urteil vom 26. August 1992 gutgeheissen und den Entscheid der Baudirektion insofern geändert, als es die Parzellen Nrn. 501-504 der ES III zuordnete. Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts führen A. sowie weitere Mitbeteiligte Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Sie beantragen, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 26. August 1992 sei aufzuheben und die Parzellen GB Bannwil Nr. 501, 502, 503 und 504 seien der Lärmempfindlichkeitsstufe II sowie die Parzelle Nr. 314 der Lärmempfindlichkeitsstufe III zuzuweisen. Eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob und gegebenenfalls inwieweit es auf ein eingereichtes Rechtsmittel eintreten kann (BGE 118 Ib 50 f. E. 1 mit Hinweisen). a) Gemäss Art. 97 OG i.V.m. Art. 5 VwVG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen, sofern diese von einer in Art. 98 OG genannten Vorinstanz erlassen worden sind und keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe gegeben ist (BGE 118 Ib 13 E. 1a mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht hat als letzte kantonale Instanz im Sinne von Art. 98 lit. g OG in Anwendung von Bundesrecht (Art. 43 f. LSV) die einzelfallweise Zuordnung von Empfindlichkeitsstufen beurteilt. Bei der einzelfallweisen Bestimmung der Empfindlichkeitsstufen ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu treffen, gegen welche unter Vorbehalt allfälliger Ausschlussgründe grundsätzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist (BGE 117 Ib 160 E. 2c, BGE 115 Ib 351, 386 E. 1b/aa). Im vorliegenden Fall ist 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 118 Ib 15 E. 2d, 71 E. cb, BGE 115 Ib 460 E. 1b, je mit Hinweisen). b) Das Verwaltungsgericht vertritt die Auffassung, die Zuordnung der ES IV zur Sägereiparzelle Nr. 314 sei im kantonalen Verfahren

nicht angefochten worden und somit rechtskräftig. Die Beschwerdeführer halten dieser Argumentation entgegen, die Zuordnung der ES IV habe sie so lange nicht gestört, als für ihre Parzellen die von der Baudirektion festgesetzte ES II massgebend gewesen sei, da diese einen ausreichenden Schutz vor den Lärmimmissionen aus der Sägerei ermöglicht hätte. Nachdem das Verwaltungsgericht nun aber nachträglich für ihre Grundstücke die ES III festgesetzt habe, müsse es ihnen möglich sein, sich auch gegen die Zuordnung der ES IV zur benachbarten Sägereiparzelle, zur Wehr zu setzen. Zur Begründung, warum den Parzellen Nrn. 501-504 die ES III zuzuordnen sei, hat das Verwaltungsgericht zunächst die Rechtmässigkeit der ES IV bezüglich Parzelle Nr. 314 überprüft und bejaht. In der Folge hat es argumentiert, die Parzellen der Beschwerdeführer lägen im Übergangsbereich zwischen der als "Gewerbezone" bezeichneten Industrie- und Gewerbezone mit dem Sägereibetrieb und der eigentlichen Wohnzone. Für diesen Bereich sei im Sinne einer "Pufferzone" die ES III festzulegen. Damit könne offenbleiben, ob für die Wohngrundstücke eine tatsächliche Lärmvorbelastung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 LSV bestanden habe und welcher Zeitpunkt für die Beurteilung einer solchen Lärmvorbelastung massgebend sei. Aus dieser Begründung ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht die Auffassung vertritt, die Antwort auf die Frage, welche Empfindlichkeitsstufe den Wohngrundstücken zugeordnet werden solle, hänge von der für

die Sägereiparzelle geltenden Empfindlichkeitsstufe ab. Insoweit kann nicht gesagt werden, es liege nur die für die Wohngrundstücke festgesetzte Empfindlichkeitsstufe im Streit. Eine solche Aufspaltung des Streitgegenstands würde eine unzulässige Trennung eng zusammenhängender Fragen bewirken und eine gesamthafte Beurteilung der Lärmbelastung im Sinne einer wirksamen Koordination und Abstimmung raumrelevanter Fragen verunmöglichen. Der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens umfasst somit nicht nur die Empfindlichkeitsstufen für die Parzellen Nrn. 501-504, sondern auch für die Parzelle Nr. 314. Dies ergibt sich auch aus dem Umstand, dass der Zuordnung einer Empfindlichkeitsstufe im Einzelfall nicht die Rechtswirkung zukommt, die das Verwaltungsgericht annimmt (s. hinten E. 2c, d). Auch unter diesem Gesichtspunkt kann keine Rede davon sein, der Parzelle Nr. 314 sei die ES IV rechtsverbindlich zugeordnet worden. c) Nach Art. 103 lit. a OG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht legitimiert, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren

BGE 119 Ib 179 S. 184

Aufhebung oder Änderung hat. 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 ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 110 Ib 400 E. 1b). Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Ihnen kommt deshalb dann eine ganz besondere Bedeutung zu, wenn wie hier nicht nur der Verfügungsadressat im materiellen Sinn, sondern auch Dritte (Nachbarn) den Entscheid anfechten. Liegt in einem solchen Fall ebenfalls ein unmittelbares Berührtsein, eine spezifische Beziehungsnähe vor, 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, das heisst in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für ihn zur Folge hätte (BGE 116 Ib 323 f. E. 2a, BGE 113 Ib 228 E. 1c, BGE 112 Ib 158 E. 3, je mit Hinweisen). Bei Verwaltungsgerichtsbeschwerden wegen Lärmbelastung sind nach der Praxis all jene beschwerdeberechtigt, die in der Nähe der lärmigen Anlage wohnen, den Lärm deutlich wahrnehmen und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden. Die Beschwerdelegitimation hängt dabei nicht davon ab, ob auf der betroffenen Liegenschaft der Immissionsgrenzwert oder gar der Alarmwert überschritten ist (BGE 110 Ib 101 f. E. 1c, Urteil des Bundesgerichts vom 9. Juni 1992 i.S. K. publ. in Umweltrecht in der Praxis [URP]1992 S. 624 ff., E. 1c, mit weiteren Hinweisen).
Ausgehend von dieser Praxis und unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls ist für die Beurteilung der Legitimation insbesondere auf die Art und Intensität der Beeinträchtigung der Beschwerdeführer durch den Lärm der Sägerei abzustellen (BGE 116 Ib 324 E. 2a, BGE 113 Ib 228). Es ist unbestritten, dass die hier Beschwerde führenden Nachbarn durch die Lärmimmissionen der Sägerei direkt betroffen sind. Sie haben daher ein schutzwürdiges Interesse an Massnahmen, die der Lärmbegrenzung dienen. Die Beschwerdeführer rügen in erster Linie, das Verwaltungsgericht habe für die Parzellen Nrn. 501-504 zu Unrecht die ES III festgesetzt. Die

BGE 119 Ib 179 S. 185

Grundstücke seien im Hinblick auf ihre Lage in der Wohnzone W1 vielmehr der ES II zuzuordnen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts könne bei diesen Grundstücken keine planerische Lärmvorbelastung

im Sinne von Art. 43 Abs. 2 LSV angenommen werden. Die lärmintensiven Maschinen und Einrichtungen seien vom Beschwerdegegner erst nach dem 1. April 1987 und damit nach dem Inkrafttreten der Lärmschutz-Verordnung neu angeschafft worden. Auch von einer tatsächlichen im Lichte der übergangsrechtlichen Situation massgebenden Lärmvorbelastung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 LSV könne keine Rede sein. Die Beschwerdeführer kritisieren ferner zumindest sinngemäss, das Verwaltungsgericht habe mit seiner Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen in bundesrechtswidriger Art und Weise eine Nutzungsplanungsmassnahme erlassen. Die einzelfallweise Zuordnung zu den Lärmempfindlichkeitsstufen dürfe nicht dazu dienen, Planungspolitik zu betreiben und einen Volksentscheid des zuständigen Planungsträgers zu präjudizieren.

A. und B. sind zur Beschwerdeführung legitimiert, nachdem das Verwaltungsgericht den ihnen gehörenden Grundstücken Nrn. 501 und 503 die ES III zugeordnet hat. Zur Beurteilung der Legitimation von C. ist zu beachten, dass sein benachbartes Grundstück Nr. 528 keiner Empfindlichkeitsstufe zugeordnet worden ist. Gerade in dieser Nichtzuordnung dürfte aber für diese Beschwerdeführer eine rechtliche Beeinträchtigung liegen. Indem er zusammen mit A. und B. für die Parzellen Nrn. 501, 502, 503 und 504 die Festsetzung der Empfindlichkeitsstufe II fordert, bringt er zum Ausdruck, dass ihm der aus dieser Empfindlichkeitsstufenzuordnung resultierende Schutz auch zukommen soll. Insoweit ist er vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Beschwerdeführung. Er ist daher zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ebenfalls legitimiert. Die Beschwerdeführer beanstanden auch die Zuordnung der Parzelle Nr. 314 zur ES IV. Diese Zuordnung betrifft sämtliche Beschwerdeführer in schützenswerten Interessen, nachdem das Verwaltungsgericht wie erwähnt die Festsetzung der ES III für die Parzellen Nrn. 501-504 mit der dem Sägereigrundstück zugeordneten ES IV begründete. Die Beschwerdeberechtigung nach Art. 103 lit. a OG ist somit auch hinsichtlich der Empfindlichkeitsstufe, die dem Sägereigrundstück zuzuordnen ist, zu bejahen. d) Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen weiteren Ausführungen Anlass. Auf die form- und

fristgerecht eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit einzutreten.

2. a) Die zum Umweltschutzgesetz erlassene Lärmschutz-Verordnung sieht in den Art. 43 und 44 das Instrument der Empfindlichkeitsstufen vor, welche in den einzelnen Nutzungszonen nach Art. 14 ff. RPG gelten sollen. In den Anhängen 3-7 LSV hat der Bundesrat für den Lärm Belastungsgrenzwerte festgesetzt, welche u.a. bei der Bewilligung neuer und wesentlich geänderter ortsfester Anlagen einzuhalten sind (Art. 25 USG, Art. 7 ff. LSV). Diese Belastungsgrenzwerte sind nach den erwähnten Empfindlichkeitsstufen für die einzelnen Nutzungszonen differenziert ausgestaltet (Art. 43 LSV sowie Anhang 3-7 dazu). 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 zu dieser Zuordnung, die spätestens innert 10 Jahren erfolgen muss (Art. 44 Abs. 2 LSV), bestimmen die Kantone die Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall (Art. 44 Abs. 3 LSV). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts steht den zuständigen Behörden bei der Bestimmung und Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen ein Ermessensspielraum zu, auch wenn sie dabei grundsätzlich Art. 43 Abs. 1 LSV zu beachten haben (BGE 118 Ib 75 mit Hinweisen). b) In der in URP 1990, S. 346 publizierten Erwägung 4c des Urteils BGE 116 Ib 159 ff. hat das Bundesgericht die Frage aufgeworfen, ob die Bestimmung der Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall bedeute, dass sie tatsächlich für den einzelnen Fall - also für das konkrete Vorhaben - oder aber für die durch ein Vorhaben betroffenen Parzellen ein für allemal oder zumindest bis zur definitiven Zuordnung im Rahmen der Nutzungsplanung festgelegt würden. Mit anderen Worten sei also fraglich, ob die Bestimmung der Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall Rechtswirkungen nur für das konkrete Vorhaben entfalte, oder ob sie darüber hinaus ebenfalls für zukünftige Vorhaben rechtlich bindend sei. Diese Fragen wurden damals indessen nicht beantwortet.
In der vorliegenden Angelegenheit, in welcher nicht die einzelfallweise Bestimmung von Empfindlichkeitsstufen anlässlich der Beurteilung eines konkreten Vorhabens umstritten ist, sondern die Empfindlichkeitsstufen

ohne zugrundeliegendes Projekt in bezug auf fünf einzelne Parzellen festgesetzt wurden, kann die Frage der rechtlichen Bedeutung der einzelfallweisen ES-Zuordnung nicht mehr offengelassen werden.

BGE 119 Ib 179 S. 187

c) Es ist nach Art. 43 f. LSV davon auszugehen, dass die einzelfallweise ES-Zuordnung ein übergangsrechtliches Instrument bis zur ES-Festsetzung im Rahmen der Nutzungsplanung darstellt. In diesem Sinne hat das Bundesgericht schon vor Jahren darauf hingewiesen, dass die einzelfallweise Festlegung einer ES nicht zu einer Präjudizierung der im Rahmen der Nutzungsplanung vorzunehmenden Zuweisung dieser Stufen führen darf (BGE 115 Ib 357). Deshalb empfiehlt es sich auch, bei ortsfesten Anlagen, deren Lärm sich auf ein grösseres Gebiet auswirkt, wenn möglich die Empfindlichkeitsstufen nicht einzelfallweise (Art. 44 Abs. 3 LSV), sondern gestützt auf Art. 44 Abs. 1 und 2 LSV direkt in den Baureglementen oder Nutzungsplänen der Gemeinden definitiv zuzuordnen (BGE 118 Ib 75, BGE 117 Ib 27 E. 6, BGE 115 Ib 356 f.). In bestimmten Fällen ist ein solches Vorgehen sogar unumgänglich (vgl. BVR 1993, S. 213 ff.). Viele Gemeinden haben denn auch bereits die Empfindlichkeitsstufen im Rahmen der Nutzungsplanung festgesetzt. Im Hinblick auf den Rechtsschutz hat das Verfahren der ES-Festsetzung im Rahmen der Nutzungsplanung den Anforderungen der Art. 33 f. RPG zu genügen. Sollen Empfindlichkeitsstufen indessen einzelfallweise festgesetzt werden, kann dies nur im Rahmen eines förmlichen Verfahrens erfolgen, in welchem sämtlichen Parteien das rechtliche Gehör zu gewähren ist und das seinen Abschluss im Erlass einer anfechtbaren Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG findet (BGE 118 Ib 75, BGE 117 Ib 160 E. 2c). Eine einzelfallweise Festsetzung der Empfindlichkeitsstufen kann somit nur bei der Beurteilung eines einzelnen konkreten Vorhabens erfolgen und gilt auch nur für dieses Vorhaben. Die Rechtswirkungen einer im Einzelfall verfügten Empfindlichkeitsstufe sind demnach auf die Beurteilung dieses Einzelfalls beschränkt. Soweit in der Nutzungsplanung noch keine ES festgesetzt wurden, ist in einem allfälligen späteren Einzelfall, soweit sachgerecht, wiederum eine neue einzelfallweise Bestimmung vorzunehmen. Dabei werden bereits einzelfallweise zugeordnete Empfindlichkeitsstufen unter gebührender Wahrung der Anliegen des Rechtsschutzes nicht unberücksichtigt bleiben. Nach diesen Grundsätzen ist vorzugehen bis die Empfindlichkeitsstufen den Nutzungszonen in den Baureglementen oder Nutzungsplänen gemäss Art. 44 Abs. 1 LSV zugeordnet worden sind. Mit der Bestimmung der Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall wird somit nicht eine vorläufige Planungsmassnahme festgesetzt, die bis zur ordentlichen Zuordnung dieser Stufen im Rahmen der Nutzungsplanung

BGE 119 Ib 179 S. 188

Gültigkeit haben soll; es geht dabei lediglich darum, die Beurteilungsgrundlagen für den einzelnen Projektbewilligungs- bzw. Sanierungsfall zu erhalten. Dies ergibt sich auch aus dem Wortlaut der französischen und italienischen Fassung von Art. 44 Abs. 3 LSV, wo von "cas par cas" (BGE 117 Ib 160) und "caso per caso" (BGE 116 Ib 441) die Rede ist. In diesem Sinn wurde diese Bestimmung auch in denjenigen Kantonen verstanden, welche die jeweilige Bau- und Projektbewilligungsbehörde für die einzelfallweise Bestimmung der Empfindlichkeitsstufen als zuständig erklärt haben. So wurde diese Kompetenz im Kanton Waadt der Projektbewilligungsbehörde nach vorheriger Begutachtung durch den Service de lutte contre les nuisances zuerkannt (BGE 117 Ib 160). § 14 der besonderen Bauverordnung I des Kantons Zürich vom 6. Mai 1981 (geändert am 24. Februar 1988, in Kraft seit 1. Mai 1988) legt die Zuständigkeit der Gemeindebehörde zur Bestimmung der Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall fest, solange diese den Nutzungszonen im Verfahren der Nutzungsplanung noch nicht zugeordnet worden sind. Mit dieser Zuständigkeitsregelung wollten diese Kantone die entsprechenden Projektbewilligungsbehörden jedoch nicht mit dem Erlass vorläufiger Planungsmassnahmen betrauen. Würde man der einzelfallweisen ES-Bestimmung nämlich die Wirkung einer vorläufigen Planungsmassnahme zuerkennen, so würden damit über Jahre hinaus massgebliche Inhalte zahlreicher Nutzungsordnungen festgelegt, ohne dass dies in den

Nutzungsplänen und Nutzungsvorschriften zum Ausdruck käme. Die Festsetzung vorläufiger, möglicherweise jahrelang gültiger Nutzungsplanungsmassnahmen würde wohl auch voraussetzen, dass die für den Erlass von Nutzungsplänen bestehenden Vorschriften des Raumplanungsgesetzes einzuhalten wären. Damit wären die als Planungsmassnahmen verstandenen einzelfallweise festgesetzten Empfindlichkeitsstufen etwa im Lichte von Art. 33 Abs. 1 RPG öffentlich aufzulegen sowie gemäss Art. 26 Abs. 1 RPG durch eine kantonale Behörde zu genehmigen. Das sollte aber mit der in Art. 44 Abs. 3 LSV geschaffenen Möglichkeit, die Empfindlichkeitsstufen während einer Übergangszeit in gewissen Fällen einzelfallweise festzusetzen, gerade ausgeschlossen werden. Aus diesen Ausführungen folgt, dass die einzelfallweise Bestimmung der Empfindlichkeitsstufen im Sinne von Art. 44 Abs. 3 LSV keine über den Einzelfall, d.h. über den einzelnen Projektbewilligungs- bzw. Sanierungsfall, hinausgehenden Rechtswirkungen entfalten kann (vgl. ANNE-CHRISTINE FAVRE, Quelques questions soulevées par l'application de l'OPB, RDAF 1992, 316 f.).

BGE 119 Ib 179 S. 189

d) Aus dem Dispositiv des angefochtenen Entscheids geht deutlich hervor, dass das Verwaltungsgericht die Parzellen Nrn. 501-504 im Sinne einer vorläufigen Planungsmassnahme der ES III zugeordnet hat. Das Verwaltungsgericht bekräftigt dies in seiner Stellungnahme an das Bundesgericht vom 11. Januar 1993, wo es schreibt, Gegenstand des angefochtenen Entscheids sei einzig die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen. Eine allfällige Sanierungspflicht der fraglichen Anlagen stehe in diesem Verfahren nicht zur Diskussion. Es geht somit davon aus, es habe unabhängig von einem Projektbewilligungs- bzw. Sanierungsverfahren Empfindlichkeitsstufen zugeordnet, welche bis zur definitiven Zuordnung im Rahmen der Nutzungsplanung Gültigkeit haben sollen. Dieses Vorgehen widerspricht angesichts der Ausführungen in E. 2c hiervor dem Bundesrecht. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit begründet, und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben. Da die einzelfallweise Festsetzung der Empfindlichkeitsstufen untrennbar mit dem Bewilligungs- bzw. Sanierungsverfahren, für welches sie erfolgt, verbunden ist, haben die Kantone in Fällen, in denen die Zuständigkeit für die ES-Festsetzung und für den Erlass der Bewilligungs- bzw. Sanierungsverfügung bei verschiedenen Behörden liegt, dafür zu sorgen, dass dem Gebot der Koordination in geeigneter Weise Rechnung getragen wird (vgl. BGE 117 Ib 27 E. 6 mit Hinweisen; ANNE-CHRISTINE FAVRE, a.a.O., 316). Dies bedeutet, dass anlässlich eines Bau- oder Betriebsbewilligungs- bzw. Sanierungsverfahrens auch die Frage der massgebenden Empfindlichkeitsstufen zu klären ist. Sind die Empfindlichkeitsstufen, wie hier, noch nicht im Rahmen der Nutzungsplanung erlassen worden, so ist zunächst zu prüfen, ob im Hinblick auf das betreffende Vorhaben und die konkreten Umstände eine einzelfallweise Zuordnung zweckmässig ist bzw. überhaupt in Frage kommt. Je nach der Grösse des Gebiets, auf welches sich der Lärm der in Frage stehenden Anlage auswirkt, erscheint die ES-Festsetzung auf dem Wege der Nutzungsplanung als empfehlenswert oder gar als geboten oder es kann ein einzelfallweises Vorgehen ins Auge gefasst werden (vgl. BGE 118 Ib 75, 117 Ib 27). Im vorliegenden Fall dürfte sich eine ES-Zuordnung im Rahmen der Nutzungsplanung nicht zuletzt auch mit Blick auf die nachstehend erwähnten verfahrensrechtlichen Probleme, welche das einzelfallweise Vorgehen mit sich bringt, zumindest empfehlen. Auch das Verwaltungsgericht argumentiert im angefochtenen Entscheid primär mit planerischen Überlegungen (Zulassung einer erhöhten Störungsintensität im Übergangsbereich

BGE 119 Ib 179 S. 190

zwischen Schreinereibetrieb und Wohnnutzung), die grundsätzlich im Nutzungsplanungsverfahren, das ein grösseres Gebiet betrifft, zu behandeln sind. Wenn für ein konkretes Bau- oder Sanierungsvorhaben die Zuordnung einer Empfindlichkeitsstufe im Einzelfall in Aussicht genommen wird, so ist in verfahrensmässiger Hinsicht zu berücksichtigen, dass den nach Art. 6 VwVG und Art. 103 OG als Parteien in Frage kommenden

Personen und Organisationen die Wahrung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör vor Erlass der Verfügung ermöglicht werden muss (vgl. BGE 118 Ib 75, BGE 117 Ib 160 E. 2c). Dies geschieht nach dem massgebenden kantonalen Recht in der Regel durch die Veröffentlichung des Bau- oder Sanierungsvorhabens im amtlichen Publikationsorgan mit dem Hinweis, dass die Zuordnung einer Empfindlichkeitsstufe im Einzelfall in Aussicht genommen wird (vgl. BGE 117 Ib 28 betr. Sanierungserleichterungen; s. auch BGE 117 Ib 186 E. 2c). Auf diese Weise erhalten die vom Lärm der Anlage Betroffenen Kenntnis vom Vorhaben und auf dem Wege der Einspracheerhebung auch Parteistellung im Verfahren (s. auch Art. 30a VwVG). e) Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze wird in der vorliegenden Angelegenheit zu prüfen sein, ob der Sägereibetrieb von X. sanierungsbedürftig ist. Diese Frage dürfte nach der Aktenlage unabhängig von der Frage, ob die Grundstücke der Beschwerdeführer der ES II oder III zugeordnet werden, zu bejahen sein. Aus dem Lärmgutachten der G. Bauphysik AG vom 8. März 1991 ergibt sich nämlich, dass beim Haus der Beschwerdeführer A. der Immissionsgrenzwert der ES III überschritten ist. Bei dieser Sachlage wird im Rahmen des Sanierungsverfahrens neben der Frage der massgebenden Empfindlichkeitsstufen auch zu beurteilen sein, inwieweit die Lärmbelastung bereits gestützt auf Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 USG reduziert werden kann. Sollte trotz der entsprechenden Massnahmen eine Überschreitung der massgebenden Belastungsgrenzwerte vorliegen oder zu erwarten sein, so wäre in Anwendung von Art. 11 Abs. 3 USG eine Verschärfung der Emissionsbegrenzungen (z.B. strengere Betriebsvorschriften, weitere Schallisolation etc.) zu prüfen. Soweit die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen würde, könnten auch Erleichterungen geprüft werden (Art. 14 Abs. 1 lit. a LSV). Das Bundesgericht kann dem Entscheid über die Sanierung des Sägereibetriebs nicht vorgreifen. Zunächst sind für den Erlass einer Sanierungsverfügung weitere Abklärungen erforderlich. Die

verschiedenen nach kantonalem Recht zuständigen Behörden sind verpflichtet, die für den Erlass einer Sanierungsverfügung erforderlichen Abklärungen vorzunehmen und gestützt auf deren Ergebnisse die gesetzlich vorgeschriebenen Anordnungen zu treffen.

3. Das EDI weist in seiner Stellungnahme vom 23. Dezember 1992 darauf hin, dass die bernischen Verwaltungsbehörden im Rahmen einer den Sägereibetrieb von X. betreffenden Baubewilligung vom 21. Dezember 1988 für die benachbarten Wohngrundstücke bereits die ES II einzelfallweise festgesetzt hätten. Aus den Akten dieses Baubewilligungsverfahrens ergibt sich, dass damals tatsächlich die ES II als massgebend bezeichnet worden ist. Dies geschah aber für die Beurteilung der Baubewilligung betreffend eine Lärmschutzwand und einer Überdeckung, also für bauliche Massnahmen, die für sich genommen keinen Lärm verursachen dürften, sondern sogar eine Lärmschutzwirkung aufweisen. Die Wirkung der in diesem Baubewilligungsverfahren festgesetzten ES beschränkt sich auf die bewilligten baulichen Massnahmen und erstreckt sich nicht auf das noch durchzuführende Sanierungsverfahren, in welches der gesamte Schreinereibetrieb einzubeziehen sein wird.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben ist. Die Angelegenheit wird zur neuen Entscheidung im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern zurückgewiesen.