Urteilskopf

121 II 430

56. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. Dezember 1995 i.S. Politische Gemeinde Niederhasli gegen Regierungsrat und Kantonsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 6 ff. und Art. 34 Abs. 3 RPG; Art. 31 Abs. 4 USG; Art. 16 f. TVA; Art. 84 ff. und 97 ff. OG; Anfechtung der Festsetzung eines Deponiestandortes im Zürcher Richtplan, zulässiges Rechtsmittel, Gemeindeautonomie.

Voraussetzungen für die Anfechtbarkeit eines Richtplans mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Verletzung von Umweltschutzrecht des Bundes (vorliegend nicht erfüllt; E. 1c).

Zeitlicher Planungshorizont für die richtplanerische Festlegung von Deponiestandorten im Hinblick auf ihre Funktion (E. 6).

Regeste (fr):
Art. 6 ss et art. 34 al. 3 LAT; art. 31 al. 4 LPE; art. 16 s. OTD; art. 84 ss et 97 ss OJ; recours contre l'établissement d'un site de décharge par le plan directeur zurichois, moyen de droit recevable, autonomie communale.

Conditions de recevabilité d'un recours de droit administratif contre un plan directeur pour violation du droit fédéral de la protection de l'environnement (non remplies en l'espèce, consid. 1c).

Limite dans le temps d'une planification de l'établissement, par un plan directeur, de sites de décharges en vue de leur fonction (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 6 segg. e art. 34 cpv. 3 LPT; art. 31 cpv. 4 LPAmb; art. 16 seg. OTR; art. 84 segg. e 97 segg. OG; ricorso contro la determinazione dell'ubicazione di una discarica nel piano direttore zurighese, rimedio ammissibile, autonomia comunale.

Presupposti per impugnare un piano direttore mediante ricorso di diritto amministrativo per violazione del diritto federale sulla protezione dell'ambiente (non soddisfatte in concreto; consid. 1c).

Limiti temporali nel pianificare, mediante un piano direttore, l'ubicazione di discariche, in considerazione della loro funzione (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 431

Mit Beschluss vom 31. Januar 1995 setzte der Kantonsrat des Kantons Zürich den gesamthaft überarbeiteten Richtplan für den Kanton Zürich fest (Publikation im Zürcher Amtsblatt am 17. März 1995). Dieser sieht im Gebiet Feldmoos in der Gemeinde Niederhasli einen Standort für eine Abfalldeponie vor, welcher bereits im alten Gesamtplan vom 10. Juli 1978 als Reservestandort für die neunziger Jahre figurierte. Die Deponie soll ein Auffüllvolumen von 4 Mio. m3 auf einer Fläche von 21,6 Hektaren (Gestaltungsplanperimeter 33 Hektaren)

aufweisen und je ein Kompartiment für Inertstoffe, Reststoffe sowie Reaktorstoffe umfassen.
Die Politische Gemeinde Niederhasli reichte gegen die richtplanerische Standortfestlegung mit Eingabe vom 27. April 1995 staatsrechtliche Beschwerde ein. Sie rügt eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie und beantragt, die Festlegung des Standortes Feldmoos für eine Deponie ersatzlos aufzuheben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. c) Die Anfechtbarkeit von Plänen mittels staatsrechtlicher Beschwerde gilt nach dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz auch für sogenannte

BGE 121 II 430 S. 432

Rahmen- und Sondernutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Nach Art. 34 RPG können solche von privater Seite wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte angefochten werden; Gemeinden sind befugt, gegen die Nichtgenehmigung ihrer Nutzungsplanung bzw. gegen kantonale Nutzungspläne Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie zu erheben (BGE 119 Ia 285 E. 3c S. 290). In Anwendung der allgemeinen Regeln der Bundesverwaltungsrechtspflege hat das Bundesgericht in neuester Zeit allerdings die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen Nutzungspläne zugelassen, soweit darin enthaltene Anordnungen angefochten werden, die sich auf Bundesverwaltungsrecht stützen oder hätten stützen sollen und kein Ausschlussgrund nach Art. 99 ff. OG gegeben ist (BGE BGE 121 II 72 E. 1b S. 75 f., 39 E. 2b S. 42 f., 8 E. 1 S. 11 f., BGE 120 Ib 287 E. 3a S. 292, BGE 119 Ia 285 E. 3c S. 290 f., BGE 118 Ib 66 E. 1c S. 70 f.; unveröffentlichtes Bundesgerichtsurteil vom 12. Mai 1995 i.S. EG Neudorf, E. 1a). Gleiches gilt grundsätzlich auch für kantonale Richtpläne im Sinne von Art. 6 ff. RPG, soweit sie solche Anordnungen enthalten. Das trifft im vorliegenden Fall allerdings nicht zu. Die hier umstrittene Planfestsetzung wirkt inhaltlich einzig gegenüber der Gemeinde; diese darf im Gebiet Feldmoos keine bau- und planungsrechtlichen Anordnungen treffen, welche der Erstellung der im Richtplan vorgesehenen Abfalldeponie widersprechen. Die angefochtene Festsetzung räumt keine konkreten Berechtigungen für das weitere Vorgehen ein. Die Standortfestlegung ist somit ein unter dem Vorbehalt nachfolgender Planungs- und Baubewilligungsverfahren stehender planerisch/politischer Akt des übergeordneten Planungsträgers gegenüber dem untergeordneten. Damit überwiegen die Aspekte der kantonalrechtlichen Planung diejenigen einer konkreten bundesumweltschutzrechtlichen Prüfung des Vorhabens (vgl. BGE 119 Ia 285 E. 3c-e S. 290 ff.). Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, der angefochtene Richtplanbeschluss enthalte konkrete, für jedermann verbindliche bundesrechtliche Anordnungen. Daran vermag insbesondere der Umstand nichts zu ändern, dass bereits im Richtplanverfahren und bei dessen Vorbereitung von konkreten Projektvorstellungen ausgegangen worden ist und zahlreiche Überlegungen etwa zum Umweltschutzrecht des Bundes mit einbezogen worden sind. Nachfolgende Planungs- und Bewilligungsverfahren bleiben vollumfänglich vorbehalten. Sollte sich dabei zeigen, dass z.B. umweltschutzrechtliche Gründe einem konkreten Deponieprojekt im Gebiet

BGE 121 II 430 S. 433

Feldmoos in Niederhasli entgegenstehen, so könnte dieses trotz der richtplanerischen Standortfestsetzung nicht verwirklicht werden.

6. a) Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Bestimmung von Art. 16 Abs. 2 lit. e der Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA; SR 814.015), wonach die Abfallplanung den Bedarf an Deponievolumen für die nächsten zwanzig Jahre zu umfassen habe, statuiere einen maximalen bundesrechtlichen Planungshorizont. Sie macht geltend, der Kantonsrat habe diesen Planungshorizont willkürlich überschritten, indem er im Richtplantext ausdrücklich erklärt habe, dass die Festlegungen von Deponiestandorten über den in der TVA vorgeschriebenen Planungshorizont von zwanzig Jahren hinaus erfolgten. Der Ansatz der Deponieplanung des Kantons Zürich, Deponieraum über einen Zeitabschnitt von zwanzig Jahren hinaus festzulegen, um hinreichende Deponiekapazitäten sicherzustellen, sei unzulässig; die Sicherung von Überkapazitäten würde insbesondere der prioritären Zielsetzung des kantonalen Abfallkonzeptes zuwiderlaufen, welches in erster Linie vom Vermeiden, Vermindern und Verwerten von Abfällen ausgehe. b) Art. 31 Abs. 4 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) verlangt von den Kantonen, dass sie ihren künftigen Bedarf an Deponien und anderen Entsorgungsanlagen ermitteln und die dafür nötigen Standorte bestimmen, ohne den Zeitraum zu nennen, für welchen die Planung zu erfolgen hat. Nach Art. 17 TVA, welcher den Einbezug der Abfallplanung in die Richtplanung verlangt, wäre es zwar denkbar, die maximalen Planungsperioden von zehn Jahren für die Überprüfung und Überarbeitung der Richtpläne (Art. 9 Abs. 3 RPG), eventuell diejenige von fünfzehn Jahren für die Ausscheidung von Bauzonen (Art. 15 lit. b RPG) zu übernehmen und den Planungshorizont für die Entsorgungsplanung daran anzulehnen (vgl. ANDREAS TRÖSCH, Kommentar zum USG, N. 48 zu Art. 31 USG). Indessen unterscheidet sich die Interessenlage bei der richtplanerischen Festsetzung von Deponiestandorten grundlegend von derjenigen, welche diesen Bestimmungen zugrunde liegt: Der relativ kurze Planungshorizont von Art. 9 Abs. 3 RPG soll sicherstellen, dass die Richtpläne rechtzeitig an veränderte Verhältnisse angepasst werden und den Bezug zur Wirklichkeit nicht verlieren (DANIEL VOGEL, Pflicht zur räumlichen Planung von Abfalldeponien gemäss Art. 31 Abs. 4 USG unter besonderer Berücksichtigung des Zürcher Rechts, Zürich/Entlebuch 1990, S. 58). Mit der Bestimmung von

Art. 15 lit. b RPG, welche die Bauzonen auf weitgehend überbautes oder innert fünfzehn Jahren zur Überbauung benötigtes Land begrenzt, soll im Interesse einer haushälterischen Bodennutzung, des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen, der Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis des Landes und der Erhaltung genügender Flächen geeigneten Landwirtschaftslandes (Art. 1 und 3 RPG) die Entstehung und Belassung überdimensionierter Bauzonen verhindert werden (BGE 117 Ia 302 E. 4b S. 307). Davon ausgehend, dass Deponien zur Abfallbeseitigung trotz aller Anstrengungen zur Abfallvermeidung unerlässlich sind, zielen hingegen Art. 31 Abs. 4 USG und die Spezialbestimmung von Art. 16 Abs. 2 lit. e TVA darauf ab, dass im Sinne der Vorsorge bereits heute ausreichend Deponieraum für die künftigen Bedürfnisse ausgeschieden wird (vgl. BBl 1979 III S. 810; DANIEL VOGEL, a.a.O., S. 45; ANDREAS TRÖSCH, a.a.O., N. 48 zu Art. 31 USG). Zur Sicherstellung des künftigen Bedarfs an Deponievolumen und zur Verhinderung eines künftigen Deponienotstandes rechtfertigt es sich danach, die wenigen für Deponien geeigneten Räume, welche zur Verfügung stehen, vorsorglich und in grosszügigen Dimensionen für Materialablagerungen zu reservieren. Insofern kommt der richtplanerischen Festlegung gewissermassen die Bedeutung einer vorsorglichen Massnahme zum Schutze der Umwelt zu (DANIEL VOGEL, a.a.O., S. 45). Mit einer relativ grosszügigen Ausscheidung von Deponiegebieten schaffen sich die Planungsträger zudem eine gewisse planerische Anpassungsfähigkeit, was sie jedoch nicht davon entbindet, in erster Linie dafür besorgt zu sein, die zu deponierende Abfallmenge möglichst gering zu halten (vgl. Art. 16 Abs. 3 TVA; DANIEL VOGEL, a.a.O., S. 58). Art. 16 Abs. 2 lit. e TVA verlangt

im Interesse einer möglichst vorausschauenden Abfallplanung, dass der Bedarf an Deponievolumen für die nächsten zwanzig Jahre ausgewiesen wird (vgl. ANDREAS TRÖSCH, a.a.O., N. 48 zu Art. 31 USG). Der in dieser Spezialregelung genannte Zeitraum von zwanzig Jahren kann angesichts der Interessenlage bei der Deponieplanung einzig als Mindestplanungshorizont verstanden werden. Die Rüge, der Kantonsrat habe den Planungshorizont unzulässigerweise überschritten, indem er ihn über zwanzig Jahre hinaus ausgedehnt habe, erweist sich damit als unbegründet. Eine Beschränkung des maximalen Planungshorizonts für die Festlegung von Deponiestandorten könnte sich gegebenenfalls aus dem Erfordernis eines genügenden öffentlichen Interesses an der Planungsmassnahme ergeben,

insbesondere wenn damit eine Eigentumsbeschränkung verbunden ist (vgl. DANIEL VOGEL, a.a.O., S. 58 f.). Die Beschwerdeführerin macht indessen nicht geltend, die Standortfestsetzung stelle einen unzulässigen Eingriff in ihr Eigentum dar oder verstosse gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip, weshalb dieser Frage nicht weiter nachzugehen ist (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG).