Urteilskopf

127 II 238

26. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 21. März 2001 i.S. Bau- und Wohngenossenschaft Friedheim und Mitb. gegen AG für Abfallverwertung, Einwohnergemeinde Thun, Regierungsrat sowie Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 25a und 33 Abs. 3 lit. b RPG; kantonales Bau- und Planungsrecht, Abfallrecht und Verwaltungsverfahren.

Planung und Bewilligung einer Kehrichtverbrennungsanlage im Rahmen einer vom Regierungsrat erlassenen kantonalen Überbauungsordnung (E. 3a). Die Überbauungsordnung unterliegt der vollen Überprüfung durch das Verwaltungsgericht (E. 3b).

Art. 9, 13 f., 31, 44a USG; Abfallplanung, Umweltverträglichkeitsprüfung sowie lufthygienische Beurteilung der Kehrichtverbrennungsanlage Thun.

Prüfung der Standortwahl unter raumplanerischen und umweltrechtlichen Gesichtspunkten (E. 4).

Anforderungen an die Abfallplanung, welche die Einzugsgebiete der Verbrennungsanlagen festlegt (E. 5) und Ermittlung der Abfallmengen, auf welche die Anlage auszurichten ist (E. 6).

Beurteilung der Umweltverträglichkeitsprüfung (E. 7).

Regeste (fr):
Art. 25a et 33 al. 3 let. b LAT; droit cantonal de l'aménagement du territoire et des constructions, droit de la gestion des déchets et procédure administrative.

Planification et autorisation d'une usine d'incinération dans le cadre d'un plan de quartier adopté par le Conseil-exécutif (consid. 3a). Le Tribunal administratif exerce un pouvoir d'examen complet sur le plan de quartier (consid. 3b).

Art. 9, 13 et 14, 31, 44a LPE; planification de la gestion des déchets, étude d'impact sur l'environnement et protection de l'air en rapport avec l'usine d'incinération de Thoune.

Examen du site du point de vue de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (consid. 4).

Exigences concernant la planification de la gestion des déchets, délimitant les zones d'apport des usines d'incinération (consid. 5), et détermination des quantités à traiter par l'installation en cause (consid. 6).

Evaluation de l'étude d'impact sur l'environnement (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 25a e 33 cpv. 3 lett. b LPT; diritto cantonale in materia edilizia e pianificatoria, diritto della gestione dei rifiuti e procedura amministrativa.

Pianificazione e autorizzazione di un impianto di incenerimento dei rifiuti nel quadro di un piano di quartiere adottato dal Consiglio di Stato (consid. 3a). Il Tribunale amministrativo dispone di un potere d'esame completo sul piano di quartiere (consid. 3b).

Art. 9, 13 e 14, 31, 44a LPAmb.; pianificazione della gestione dei rifiuti, esame di impatto ambientale e protezione dell'aria nel caso dell'impianto di incenerimento rifiuti di Thun.

Esame dell'ubicazione dal profilo della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (consid. 4).

Esigenze della pianificazione della gestione dei rifiuti, quali la delimitazione delle zone di accesso all'impianto di incenerimento (consid. 5) e la determinazione della quantità da smaltire dell'impianto in questione (consid. 6).

Valutazione dell'esame di impatto ambientale (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 239

BGE 127 II 238 S. 239

Die AG für Abfallverwertung (AVAG) entsorgt im Auftrag von ungefähr 150 Gemeinden die Abfälle aus den Gebieten Aaretal südlich Belp, Schwarzenburgerland, Berner Oberland und Emmental (nachfolgend als AVAG-Region bezeichnet). Die AVAG projektierte im Verlauf der neunziger Jahre für die Entsorgung der bisher auf Reaktordeponien abgelagerten Abfälle die Errichtung einer Schwelbrennanlage, verwarf dieses Vorhaben aber Mitte 1998. Statt dessen nahm sie die Projektierung einer Kehrichtverbrennungsanlage (KVA) mit konventioneller Rostfeuerung auf. Entsprechend einem Gesuch der AVAG vom 23. April 1999 erliess der Regierungsrat des Kantons Bern am 15. September 1999 die kantonale Überbauungsordnung KVA Thun in Form eines Gesamtentscheides unter zahlreichen Bedingungen und Auflagen. Die Gesuchsunterlagen enthalten unter anderem einen Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) vom 22. März 1999. Die Überbauungsordnung umfasst namentlich den Überbauungsplan, die Überbauungsvorschriften sowie verschiedene Erschliessungs- und Leitungspläne. Der Regierungsrat genehmigte

BGE 127 II 238 S. 240

mit dem Gesamtentscheid nicht nur die Überbauungsordnung, sondern erteilte gleichzeitig auch die Baubewilligung für das Vorhaben (umfassend Entladehalle, Bunkergebäude, Ofen- und Kesselhaus, Energiegebäude, Betriebsgebäude und Aussenanlagen) und wies die zahlreichen dagegen gerichteten Einsprachen ab, soweit er darauf eintrat. Gegen diesen Beschluss gelangten die Einwohnergemeinden Hilterfingen und Oberhofen am Thunersee, 355 lokale Organisationen und Privatpersonen sowie die Stiftung Greenpeace Schweiz an das kantonale Verwaltungsgericht, welches die Beschwerden am 26. April 2000 abwies, soweit es darauf eintrat. Zahlreiche lokale Organisationen, Anwohnerverbände, die Bau- und Wohngenossenschaft Friedheim, die Stiftung Greenpeace Schweiz sowie 285 Einzelpersonen oder Ehepaare, überwiegend mit Wohnsitz in Thun oder Steffisburg, haben am 2. Juni 2000 gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes beim Bundesgericht gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen im Wesentlichen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei der Bauabschlag zu verfügen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintreten kann.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, das angefochtene Projekt hätte nicht im Rahmen einer kantonalen Überbauungsordnung bewilligt werden dürfen. Durch sein Vorgehen habe der Regierungsrat das Stimmrecht der in Thun wohnhaften Stimmberechtigten und die Gemeindeautonomie missachtet. Diese Vorwürfe betreffen kantonales Recht, dessen Anwendung vom Bundesgericht auf Willkür hin überprüft wird. Wie die Beschwerdeführer anerkennen, wird der Umfang der Gemeindeautonomie durch das kantonale und das eidgenössische Recht bestimmt (Art. 109 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [SR 131.212]). Zu prüfen ist entsprechend den vorgebrachten Rügen, ob das kantonale Recht die Zuständigkeit für den Erlass der Überbauungsordnung dem Kanton überträgt und damit die kommunalen Stimmberechtigten von der Mitbestimmung ausschliesst. Ist dies der Fall, liegt keine Verletzung des Stimmrechts bzw. der Gemeindeautonomie vor. Gemäss Art. 102 Abs. 1 und 2 des kantonalen Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) kann der Regierungsrat eine

kantonale Überbauungsordnung zur Wahrung gefährdeter regionaler oder kantonaler Interessen erlassen. Nach Art. 32 des Abfallgesetzes des Kantons Bern vom 7. Dezember 1986 (Abfallgesetz; BSG 822.1) kann er den Standort von Abfallanlagen bestimmen, wobei sich das Verfahren und die Rechtswirkungen nach den baugesetzlichen Bestimmungen über die kantonale Überbauungsordnung richten. Während näher zu prüfen wäre, ob Art. 32 des Abfallgesetzes auch für die Festlegung des Standorts kleinerer Anlagen von lokaler Bedeutung herangezogen werden könnte, lässt sich nicht ernsthaft bezweifeln, dass er auf Anlagen von regionaler oder überregionaler Bedeutung, vor allem Deponien und Kehrichtverbrennungsanlagen, anwendbar ist. Die Argumentation der Beschwerdeführer, wonach der Erlass einer kantonalen Überbauungsordnung erst dann in Frage kommen soll, wenn die Erteilung einer ordentlichen Baubewilligung bzw. die Durchführung eines kommunalen Planungsverfahrens aufs Höchste gefährdet ist, würde Art. 32 des Abfallgesetzes neben Art. 102 Abs. 1 und 2 BauG keinerlei selbständige Tragweite belassen. Warum der kantonale Gesetzgeber eine solche inhaltsleere Vorschrift hätte erlassen sollen, legen die Beschwerdeführer nicht dar. Es ist nicht willkürlich, dass das Verwaltungsgericht in Art. 32 des Abfallgesetzes eine Bestimmung erblickt hat, die einen Anwendungsfall der Wahrung gefährdeter regionaler oder kantonaler Interessen im Sinne von Art. 102 Abs. 2 BauG bezeichnet. Folglich durfte das Verwaltungsgericht vorliegend die Zuständigkeit des Regierungsrats zum Erlass einer kantonalen Überbauungsordnung bejahen. Im Übrigen entspricht es allgemeiner Erfahrung, dass die Wahl von Standorten für grössere Abfallanlagen oft politisch stark umstritten ist, was dazu führt, dass die zufällige politische Akzeptanz gegenüber sachlichen Kriterien zu viel Gewicht erhalten kann. In diesem Umstand liegt, wie das Verwaltungsgericht ohne Willkür feststellen konnte, eine Gefahr für das regionale und kantonale Interesse an der zweckmässigen Festlegung der Standorte für grössere Abfallanlagen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die lokale Bevölkerung den Bau oder die Erweiterung von Abfallanlagen mit regionaler oder kantonaler Bedeutung durchaus nicht immer ablehnt, wie die von den Beschwerdeführern erwähnten Beispiele zeigen. Nachdem Art. 32 Abs. 2 des Abfallgesetzes hinsichtlich Verfahren und Rechtswirkungen ausdrücklich auf die kantonale Überbauungsordnung verweist, ist auch der Einwand offensichtlich unbegründet,

der Regierungsrat könne aufgrund dieser Bestimmung ausschliesslich den Standort festlegen. b) Die Beschwerdeführer halten die kantonale Überbauungsordnung auch für unzulässig, weil keinerlei umfassende Kontrolle (einschliesslich einer Ermessenskontrolle) dieser Planung durch eine Rechtsmittelinstanz erfolgt sei. aa) Art. 33 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) verlangt, dass das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne vorsieht, die sich auf dieses Gesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen. Dabei ist eine volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG). Volle Überprüfung bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur die freie Prüfung des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen, sondern auch eine Ermessenskontrolle. Die Beschwerdebehörde hat zu beurteilen, ob das Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden ist. Sie hat dabei allerdings im Auge zu behalten, dass sie Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist. Die Überprüfung hat sich sachlich vor allem dort zurückzuhalten, wo es um lokale Angelegenheiten geht, hingegen so weit auszugreifen, dass die übergeordneten, vom Kanton zu sichernden Interessen einen angemessenen Platz erhalten (vgl. BGE 119 Ia 321 E. 5a S. 326 f.; BGE 114 Ia 245 E. 2b; HEINZ AEMISEGGER/STEPHAN HAAG, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Zürich 1999, Art. 33 Rz. 52 ff.). Im Rechtsmittelverfahren ist immer der den Planungsträgern durch Art. 2 Abs. 3 RPG zuerkannte Gestaltungsbereich zu beachten. Ein Planungsentscheid ist daher zu schützen, wenn er sich als zweckmässig erweist, unabhängig davon, ob sich weitere, ebenso zweckmässige Lösungen erkennen lassen (LEO SCHÜRMANN/PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Aufl., Bern 1995, S. 422 f.). bb) Die volle Überprüfung im Sinne von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG ist grundsätzlich durch eine übergeordnete, von der planfestsetzenden Behörde unabhängige Instanz vorzunehmen (SCHÜRMANN/HÄNNI, a.a.O., S. 422; vgl. BGE 118 Ib 381 E. 3c S. 397 f.; BGE 114 Ia 233 E. 2b S. 235 ff.; BGE 109 Ib 121 E. 5b S. 123 f.; Urteil des Bundesgerichts vom 3. April 1992 in: ZBl 94/1993 S. 43). Dabei muss es sich nicht zwingend um eine Beschwerdebehörde im eigentlichen Sinn handeln. Eine von der planfestsetzenden Behörde unabhängige Einspracheinstanz kann den bundesrechtlichen Anforderungen genügen (BGE 119 Ia 321 E. 5c S. 328; BGE 108 Ia 33 E. 1a S. 34

mit Hinweisen). Auch liess es die Rechtsprechung in Bezug auf Planungen in den Kantonen Genf und Waadt zu, dass kantonale Parlamente oder Regierungen als Planfestsetzungsbehörden über Einsprachen gegen Nutzungspläne als einzige Instanz mit voller Kognition entscheiden (BGE 112 Ib 164 E. 4c/bb S. 168 f.; BGE 111 Ib 9 E. 2b S. 11; BGE 108 Ib 479 E. 3c S. 483, je mit Hinweisen). Solche Verfahren erwiesen sich als mit Art. 33 RPG vereinbar, da den Entscheiden der kantonalen Instanzen ein Planentwurf unterer kantonaler Behörden zugrunde lag und die Einsprachen aufgrund von Vorarbeiten und Vorschlägen kommunaler oder kantonaler Behörden beurteilt wurden (BGE 112 Ib 164 E. 4c/bb S. 170). Ob an dieser Rechtsprechung in Bezug auf Nutzungspläne, die kein konkretes Bauprojekt zum Gegenstand haben, festgehalten werden kann, ist fraglich, doch muss die Frage im vorliegenden Verfahren nicht weiter geprüft werden. Jedenfalls kann die erwähnte Rechtsprechung im Lichte des Koordinationsgebots und des seit dem 1. Januar 1997 in Kraft stehenden Art. 25a RPG in Verbindung mit Art. 33 RPG nicht auf (Sonder-)Nutzungspläne übertragen werden, mit deren Erlass auch die erforderlichen Bewilligungen (Verfügungen) für ein konkretes Vorhaben erteilt werden (vgl. BGE 118 Ib 381 E. 3c S. 397 f.). Das öffentlich aufgelegte Projekt enthielt neben der Überbauungsordnung und dem Überbauungsplan vorwiegend Projektunterlagen, Pläne und Berichte des Planungsbüros, welches das Vorhaben im Auftrag der AVAG im Detail projektiert und den Umweltverträglichkeitsbericht ausgearbeitet hatte. Im Rahmen der Beurteilung des Vorhabens hat der Regierungsrat die im Anschluss an die Projektauflage durch die kantonale Koordinationsstelle für Umweltschutz und weitere Behörden erfolgte Prüfung der Umweltverträglichkeit sowie weitere Amts- und Fachberichte kantonaler Stellen und zwei Bewilligungen eidgenössischer Amtsstellen beigezogen. Der Regierungsrat hat die Planfestsetzung somit zwar aufgrund von Vorschlägen und Stellungnahmen unterer kantonaler Behörden vorgenommen, doch war er die erste und einzige staatliche Behörde, die das Projekt der AVAG einer den Koordinationsanforderungen von Art. 25a RPG genügenden gesamthaften Beurteilung mit

umfassender Prüfung unterzog. Eine volle Überprüfung dieses Entscheids, der in verschiedener Hinsicht einer Verfügung gleichkommt, durch eine übergeordnete, vom planfestsetzenden Regierungsrat unabhängige Instanz, wie dies Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG grundsätzlich verlangt, fand nicht statt.

BGE 127 II 238 S. 244

Der Regierungsrat durfte im Rahmen einer dem Koordinationsgebot genügenden Rechtsanwendung zwar gleichzeitig mit der Planfestsetzung die für das Bauvorhaben erforderlichen Verfügungen treffen, doch konnte er in demselben Entscheid nicht auch noch die Funktion der Beschwerdebehörde mit voller Überprüfungsbefugnis im Sinne von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG wahrnehmen. Als erste einheitliche Rechtsmittelinstanz im Sinne des Art. 33 Abs. 4 RPG wurde das Verwaltungsgericht tätig. Dieses musste somit eine den Anforderungen von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG genügende Prüfung vornehmen.
cc) Das Verwaltungsgericht durfte sich unter diesen Umständen als erste Rechtsmittelinstanz nicht auf die tatsächliche und rechtliche Kontrolle gemäss Art. 80 lit. a und b des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern (VRPG) beschränken. Vielmehr liegt nach den Ausführungen in E. 3b/bb hiervor einer jener Fälle vor, in denen die Gesetzgebung (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG) die Rüge der Unangemessenheit vorsieht (Art. 80 lit. c VRPG; vgl. THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, N. 17 zu Art. 80 VRPG). Indessen ergibt sich aus dem angefochtenen Entscheid, dass das Verwaltungsgericht den Standortentscheid des Regierungsrats auch bei einer Ermessensüberprüfung geschützt hätte. Bei der Ermessensüberprüfung hätte das Verwaltungsgericht, wie vorne (E. 3b/aa) erwähnt, zu beurteilen gehabt, ob der gewählte Standort zweckmässig sei; selbst wenn noch andere zweckmässige Lösungen erkennbar gewesen wären, hätte es die angefochtene Planung nicht aufheben können. Das Verwaltungsgericht hat erwogen, der Regierungsrat habe seinen Standortentscheid auf die Standortevaluation der AVAG vom September 1993 gestützt. Dieser Bericht könne im Wesentlichen nach wie vor als aktuell gelten. Er enthalte gründliche und umfassende Untersuchungen, die auch die Umweltbelastung und die Lage in einem Agglomerationsgebiet miteinbezogen und zu einem "eindeutigen Ergebnis" geführt hätten. Keine Vorschrift verbiete die Errichtung von Kehrichtverbrennungsanlagen im Agglomerationsgebiet. Tatsächlich würden denn auch verschiedene Kehrichtverbrennungsanlagen in Bevölkerungszentren, so in Bern, Biel und Zürich, betrieben. Es könne auch nicht gesagt werden, dass der Regierungsrat bei seinem Standortentscheid die raumplanerischen Ziele und Grundsätze verletzt habe, zumal er alle massgebenden Faktoren berücksichtigt habe.

BGE 127 II 238 S. 245

Aus diesen Ausführungen im angefochtenen Entscheid lässt sich ohne weiteres folgern, dass das Verwaltungsgericht den ausgewählten Standort sowie die weiteren Erwägungen des Regierungsrats nicht nur für nicht rechtsverletzend, sondern auch für zweckmässig hielt. Der angefochtene Entscheid ist somit im Ergebnis mit Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG vereinbar.

4. Im Folgenden sind die Einwände der Beschwerdeführer gegen die vom Verwaltungsgericht beurteilte Überbauungsordnung zu prüfen. Dabei ist, da die mit einer Baubewilligung verknüpfte Überbauungsordnung Verfügungswirkung hat und die sich stellenden raumplanungsrechtlichen und umweltschutzrechtlichen Fragen untrennbar miteinander verknüpft sind, eine umfassende Rechtskontrolle, auch hinsichtlich der Standortfrage, vorzunehmen (vgl. BGE 123 II 88 E. 1a, 289 E. 1b). a) Die Beschwerdeführer kritisieren, der Standortentscheid verletze raumplanerische Ziele und Grundsätze. Er trage der Nähe des Wohngebiets, dem "zonenplanerischen Immissionsschutz" und der erhöhten Gefährdung von Leib und Leben nicht Rechnung. Es ist nachstehend im Einzelnen zu prüfen, ob das Projekt die massgeblichen Immissionsschutzvorschriften einhält (vgl. E. 8).

Diese ergeben sich aus dem Umweltschutzgesetz und seinen Ausführungsverordnungen und nicht aus dem Raumplanungsgesetz. Grundsätzlich widerspricht es nicht Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG (Erhaltung wohnlicher Siedlungen, Schutz der Wohngebiete vor Einwirkungen), eine Kehrichtverbrennungsanlage im Siedlungsgebiet vorzusehen, sofern sie mit den nötigen Vorrichtungen zur Emissionsbegrenzung ausgestattet ist und sofern der Verkehr von und zur Anlage über geeignete Strassen und Bahnanschlüsse geführt werden kann. Zu berücksichtigen ist, dass Kehrichtverbrennungsanlagen so zu betreiben sind, dass die bei der Verbrennung anfallende Wärme genutzt wird (Art. 38 Abs. 1 lit. a der Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 [TVA; SR 814.600]), was im Siedlungsgebiet weit eher möglich ist als ausserhalb. Was die Beschwerdeführer mit "zonenplanerischem Immissionsschutz" meinen, erläutern sie nicht näher und ist unklar. Die Lage in einer geeigneten Zone stellte bereits ein Kriterium der Grobevaluation dar. Vorliegend kann keinesfalls gesagt werden, die Anlage sei in einem aufgrund der kommunalen Nutzungsordnung ungeeigneten Gebiet (z.B. als Fremdkörper in einer Wohnzone) vorgesehen. b) Die Beschwerdeführer machen geltend, auf die Standortevaluation von 1993 könne schon deswegen nicht abgestellt werden,

weil damals von einer Verbrennungskapazität von 180'000 t ausgegangen worden sei. Es mag zutreffen, dass bei der heute geplanten Anlage der Landbedarf etwas kleiner ist als ursprünglich angenommen, wobei eine ausreichende Landfläche allfällige Erweiterungen bzw. Zusatzbauten zulässt, was grundsätzlich günstig zu bewerten ist. Vor allem fällt auf, dass in der Vorausscheidung von den ursprünglich in Betracht gezogenen 31 Standorten keiner wegen ungenügender Arealgrösse wegfiel, sondern dass durchwegs die ungenügende Verkehrserschliessung zum Ausschluss führte. Der Landbedarf spielt in diesem Sinn eine untergeordnete Rolle. Bei den übrigen von den Beschwerdeführern erwähnten Kriterien (Bahnanschluss, Strassenanschluss und Wärmenutzung) kommt es entgegen ihrer Auffassung auf die reduzierte Kapazität nicht an. Ein Bahnanschluss ist für die Lieferung des Abfalls aus den weiter entfernten Teilen des Einzugsgebiets auf jeden Fall erforderlich. Für die Anlieferung aus dem näheren Einzugsgebiet, die per Lastwagen erfolgt, ist eine geeignete Anbindung ans Strassennetz ebenfalls unabhängig von der Verbrennungskapazität vorauszusetzen. Die reduzierte Wärmeleistung führt soweit ersichtlich nicht dazu, dass zusätzliche Standorte in Frage kommen.
Bei der Beurteilung des Anschlusses an das Strassennetz ging die Standortevaluation davon aus, dass eventuell die Werkausfahrt bei der Allmend benützt werden könne. Dass zunächst keine Fahrbahn entlang der Panzerpiste (am Nordrand der Allmend) vorgesehen war, hatte auf die Bewertung der Erschliessung unter Immissionsgesichtspunkten kaum einen Einfluss, wohl hingegen unter jenem der Kosten. In der Sensitivitätsanalyse zeigte sich indessen, dass der Standort Kleine Allmend auch unter Vernachlässigung des Kostenfaktors am besten abschnitt. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob die von den Beschwerdeführern behaupteten, aber nicht belegten Zusatzkosten hinsichtlich Erschliessung und weiterer Elemente tatsächlich anfallen oder nicht. Sie ändern an der günstigen Beurteilung des gewählten Standorts nichts Wesentliches. c) Die Beschwerdeführer wenden ein, die Standortevaluation sei hinsichtlich der Anzahl Personen, die von Luftschadstoffen aus der Kehrichtverbrennungsanlage betroffen sind, von unzutreffenden Annahmen ausgegangen. In der Standortevaluation wurde der Bereich dargestellt, in welchem die maximalen NO2-Immissionsbeiträge zu erwarten sind. Diese betragen ca. 0.08 $\mu g/m3$. *Die Beschwerdeführer behaupten zu*

Unrecht, der entsprechende Bereich sei gemäss UVB vom März 1999 viel grösser. Das umstrittene Projekt sieht vor, die heutige He
Netto – Zusatzbelastung dar, die dabei auftreten werden. Beilage 4.1 – 6 des UVB weist demgegenüber maximale Immissionsb

0.17µg/m3aus;derBereichmiteinerZusatzbelastungvon0.08µg/m3istinderTaterheblichgrösseralsaufderKarteinderStan
Zusatzbelastungwieder.Dieseresultierterstnach AbzugderimUVBseparatausgewiesenenNO2−Immissionen,dieheutevonde
ImmissioneninderStandortevaluationeherzupessimistischundnichtzuoptimistischbeurteilt.d)Estrifftzu,dassdieBelastung
Verordnungvom16.Dezember1985(LRV;SR814.318.142.1)führte(vgl.BUWAL,ImmissionsgrenzwertefürLuftschadsto

geeignetenStandorteeinenmassgeblichenEinflusshättehabenkönnen.AuchhiergiltimÜbrigen,dassdasProjektdenAnforder
undinderFeinevaluationberücksichtigt,wiegenerelldieErschliessungsfragegrossesGewichtbeigemessenwurde.Obaneinzel
Leitbild,istanschliessendeinzugehen(E.5).ErstelltdieErgebnissederStandortevaluationnichtinFrage,dabeidieserimmerv

5.DieBeschwerdeführermachengeltend,diePlanungderKehrichtverbrennungsanlagebasiereaufeinemveralteten,nichtauf
Leitbild.DieseshätteentsprechendArt.3Abs.1deskantonalenAbfallgesetzesunterMitwirkungderGemeinden,Anlagenbetrei

Abfallplanung(vgl.dazuBGE126II26E.3aS.29f.).DasBundesrechtüberlässtesdenKantonen,diedamitverbundenenRechts
Leitbildesvorgelegt.1997folgteeineüberarbeiteteFassungdesLeitbildes,umdenÄnderungenimAbfallbereichRechnungzutr
Leitbildselbstwirdausgeführt,dasLeitbildhabedieBedeutungeinerSachplanung;esseibehörden−,nichtabergrundeigentüm
SeelandAG[MÜVEAG])weiterzubetreiben,sodassausdiesemGebietkeineAbfallliferungenzuerwartenseien.AuchfürdieR
RegionzuentsorgendeAbfallmengevonungefähr100′000tausgerichtetwerde.b)DieBeschwerdeführerbringennichtsvor,was
dendieBeschwerdeführerübrigensimkantonalenVerfahrengarnichtgerügthatten−selbstzubehandelnoderdieAngelegenhe
LeitbildnichtkategorischdieStilllegungderKehrichtverbrennungsanlageBiel.ImLeitbildwirdausgeführt,dieplanerischeFe

kommeallerdingsnuruntergewissenBedingungeninFrage.UmsowenigerAnlassbestandfürdasVerwaltungsgericht,dieAngel
LeitbildlegtdieEinzugsgebietederKehrichtverbrennungsanlagenimWesentlichenentsprechenddenEntsorgungsregionenfes
VerbundderRegionenAVAG,ARBE(RegionBern)undKEBAG(nordöstlicherKantonsteil)vor.DieserVerbundistoffenbarvor
Regionzuentsorgenhat.InsofernwirdihrEinzugsgebietimLeitbildentgegendenBehauptungenderBeschwerdeführerhinreich

6.DieBeschwerdeführerbestreiten,dassfürdieKehrichtverbrennungsanlageThuneinBedürfnisbestehe.SowohlderRegieru
Regionanfallenundindennächstenzuerwartensind,unterBerücksichtigungderMassnahmenzurAbfallvermeidungun
verwertung,hinsichtlichwelcherderKantoneineRatevon40%erreichthat.Eshatgeprüft,obeineVerbrennungderAbfälleinan
RegionfallengemässdenFeststellungendesVerwaltungsgerichtsjährlichrund85′000bis90′000tbrennbareSiedlungs−
undBauabfälleanfallen.Hinzukommenrund5′000bis10′000tgetrocknetenKlärschlamm,derebenfallsverbranntwerden

muss. Bis Ende 1999 wurden diese Abfälle auf Deponien der AVAG abgelagert, was inzwischen nicht mehr zulässig ist (Art. 30c Abs
URP 1999 S. 160 ff. und ZBl 100/1999 S. 534 ff., sowie vom 15. Mai 2000, in: URP 2000 S. 324 ff.). Das BUWAL weist in seiner Ste
Region mangels genügender Verbrennungskapazitäten in der übrigen Schweiz auch heute noch zu einem erheblichen Teil unbehand
Materialien Nr. 90) habe die Menge der brennbaren Abfälle 1996 3.14 Mio. t betragen. Wenn 1999 diese Menge 3.17 Mio. t betragen
Materialien Nr. 119, Bern 1999, S. 28). Ohne illegal entsorgte Abfälle betrug die Menge der brennbaren Abfälle 1996 2.88 Mio. t. A

BGE 127 II 238 S. 252

Das Verwaltungsgericht hat erwogen, dass in der AVAG – Region die Sackgebühr eingeführt und die Infrastruktur für Separatsa
verwertung. Dem entsprechend sei die Abfallmenge in der AVAG – Region von 1990 bis 1996 um ca. 19% zurückgegangen. Dabei ha
Region unge fähr entsprechend dem gesamtschweizerischen Trend entwickeln wird. Die Beschwerdeführer wenden weiter ein, de
Region können in anderen Anlagen verbrannt werden, seien dies andere Kehrichtverbrennungsanlagen oder Anlagen der Zementin

BGE 127 II 238 S. 253

Das Bundesgericht hat in seinem nicht veröffentlichten Urteil vom 27. April 1999 in Sachen Kehrichtverbrennungsanlage Lausan
bb) Bei dieser Ausgangslage kann grundsätzlich dahingestellt bleiben, ob, wie die Beschwerdeführer behaupten, in den Anlagen a

BGE 127 II 238 S. 254

Schwankungen, Betriebsausfällen und zum Auffangen der unvermeidlichen Prognosenunsicherheiten nicht verbietet (PIERRE
cc) Innerhalb der Entsorgungsregion Mittelland liegt die Kehrichtverbrennungsanlage Zuchwil/SO, welche auch im Abfall –
Leitbild des Kantons Bern berücksichtigt wird, verbrennt sie doch einen erheblichen Teil des Abfalls aus diesem Kanton (KEBAG
Region). Die Beschwerdeführer machen geltend, in Zuchwil bestehe wegen des vorgesehenen Bau einer vierten Ofenlinie eine Ka
Region in Frage kämen, haben die Beschwerdeführer nicht rechtzeitig bezeichnet. Ob es – wie die Beschwerdeführer behaupten –
in jedem Fall zweckmässiger ist, eine bereits bestehende Anlage zu erweitern, statt eine neue zu bauen, ist zweifelhaft. Je grössere

BGE 127 II 238 S. 255

d) Die Beschwerdeführer werfen dem Verwaltungsgericht vor, übersehen zu haben, dass bei den Zementwerken ein riesiger Beda
Verordnung verletzt würden. Weiter führt das BUWAL aus, die Abfallmenge, die sich sowohl für die Verbrennung in einer Kehrich
mit unterwechselnden – Nachfragen nach Zement und nicht gemäss der angelieferten Menge Abfall betrieben werden. e) Dem Hi

BGE 127 II 238 S. 256

sinnvollerweiseseparatnurausIndustrieundGewerbegesammelt.DasentsprechendeSammelpotentialbelaufesichaufrund30
SelbstwennvongünstigenAnnahmenüberdieMöglichkeitderSeparatsammlungvonKunststoffenausgegangenwürde,sovermö
Regionnichtszuändern.AufkeinenFalllässtsichinderAbfallregionMittellandsovielKunststoffseparatsammelnundverwert
RegionseitlängeremmengenabhängigeGebühreneingeführthaben,wassichinrückgängigenAbfallmengenniedergeschlagenh
g)Zusammenfassendlässtsichmitdemangefochtenen Entscheidfesthalten,dassderBedarffürdieKehrichtverbrennungsan

7.DieBeschwerdeführerstelleninverschiedenerHinsichtdieUmweltverträglichkeitdesVorhabensinFrageunderhebenindies

ErwägungendesVerwaltungsgerichtsvermissenlassen,wirdnachfolgendnichteingetreten(vgl.BGE123II359E.6b/bbS.369
a)GenerellwerfendieBeschwerdeführerderUVPvor,siehabelediglichEinzelaspekteberücksichtigt,ohneeinegesamtheitlich
pflichtigenAnlageerzeugtenStofflüsseindieBeurteilungeinbezogenwerden,wasvorliegendgeschehenist.EbensowurdedieE
b)DieBeschwerdeführerkritisieren,imUVBseiendieindirektenAuswirkungendesVorhabensnichtuntersuchtworden.AlsindirE
Kommentar,aufdensichdieBeschwerdeführerberufen,insbesonderederdurchdasVorhabenerzeugteVerkehrgenannt(HERR
c)DasVerwaltungsgerichthaterwogen,diefehlendeSpezifikationderAnlage,insbesondereder Rauchgasreinigung,seinichtz

eingerichteteundbewährteSystemevorgesehenseien;esseizulässig,fürihreEmissionenvorgegebeneGarantiewerteeinzusetzen
Verordnung.DieGarantiewerteseiendenofferierendenLieferantenbereitsbekanntgegebenworden;keinerderAnbieterhabea
Anlage,mehrstufigemRauchgaswäscherundFeinstaubfilterbestehendenRauchgasreinigungbildet,entsprichtdemheutigen

8.DieBeschwerdeführerstelleninAbrede,dassdasVorhabendenlufthygienischenAnforderungengenügt.a)HinsichtlichdesV
VerordnungdasJahresmittelalsmassgeblichbezeichne,liegeeinVersehendesVerordnunggebersvor,welchesnichtbeachtlichse
DasBundesgerichtistbefugt,VerordnungendesBundesratsvorfrageweiseaufihreGesetz-undVerfassungsmässigkeitzupri
wiehier-aufeinegesetzlicheDelegationstützen,istabzuklären,obsichderBundesratandieGrenzenderihmimGesetzeingeräu
oderverfassungswidrigerweise(BGE126II522E.41S.573f.;BGE125II591E.5e/bbS.599,jemitHinweisen).GemässArt.130
DieImmissionsgrenzwertegemässAnhang7LRVberuhenaufumfangreichenVorarbeitenderEidgenössischenKommissionfür

fürLuftschadstoffe,in:SRUNr.52S.10ff.,sowieergänzendBUWAL,DieBedeutungderImmissionsgrenzwertederLuftrein
Verordnung,in:SRUNr.180,Bern1992,undBUWAL,Schwebestaub,in:SRUNr.270,Bern1996).DieImmissionsgrenzwertew
ImmissionenausderAbfallverbrennungkönnenunterungünstigenWitterungsbedingungenbiszu4µg/m3erreichen(vgl.UVBS

Immissionsgrenzwertezuermitteln.b)InderRegionThunsind,wiedemangefochtenenEntscheidunddemUVBzuentnehmenist,

BGE 127 II 238 S. 261

Emissionsbegrenzungenfestzulegen,diesoweitgehen,dassdieAnlagekeineübermässigenImmissionenverursachenkann(Art.5
c)EntgegenderBehauptungderBeschwerdeführerliegtfürdieRegionThuneinMassnahmenplanLufthygienevor.Erstammtau
Emissionen,festgelegtwerden.VorliegendhatdasKIGAimMitberichtsverfahrenbeiderBeurteilungdesUVBerklärt,esseimit

BGE 127 II 238 S. 262

mitdemMassnahmenplanbestehenicht.DieseAussagebeziehtsichausdrücklichauchaufdenvonderAnlageverursachtenVerkeh
*ImmissionenderAnlagewerdenbei*4*µg/m*3*liegen.DiemaximalenPM*10*−ImmissionenderKehrichtverbrennungliegenunter*0*
*Stunden−Mittelwertvon*50*µg/m*3*.AuchderEinflussaufdieSchwermetallgehalteimSchwebestaubistgering.Dasumstrittene*

BGE 127 II 238 S. 263

könnte.InsbesonderekönnenMassnahmenimBereichVerkehr,z.B.diebeschleunigteUmrüstungderKehrichtfahrzeugeaufsch
RegionineineranderenAnlageverbranntwürde,dadieOzonbildungeingrossräumigerVorgangist,beiwelchemdieQuellederVo
Problematik.MassgebendfürdieBeurteilungdesumstrittenenProjektsist,dassdietechnischmöglichenMassnahmenzurMinim
VerordnungkeinenEmissionsgrenzwertfürDioxineenthältundfolgerndaraus,esdürftenkeinesolchenandieUmweltabgegeb
*TEQ/Nm*3*tvorgeschrieben.AuseinerBeilagezurStellungnahmedesBUWALzurvorliegendenBeschwerdegehthervor,dassdie*

BGE 127 II 238 S. 264

*fürdasJahr*1999*Dioxinemissionenvoninsgesamt*17.1*goderca.*13*%dergesamtschweizerischenDioxinemissionenermittelt.De*
*Anlageverfügen.DiesevierAnlagenwerdendemnächststillgelegt(z.B.Zermatt)odersaniert(z.B.Biel).Jene*17*Anlagen,welche*
*DENOX−Anlageausgestattetsind,emittierengesamthaftnur*1.4*gDioxinproJahr,obwohldarinrund*57*%dergesamtenKehrich*
AngesichtsdieserTatsachenistdieEmissionsbegrenzungfürDioxinohneweiteresalsgenügendzubetrachten.g)Zusammenfass