

(Bestätigt mit VB.2018.00050 vom;4. Oktober 2018; dieser bestätigt mit BGr 1C_604/2018 vom16. April 2020.)

4. Im Jahr 1946 wurde eine Baubewilligung für ein Kiessortierwerk mit zwei Baracken in der Kiesgrube A in B erteilt. Der Betrieb wurde in den folgenden Jahren mehrmals erweitert und angepasst. (...) Nachdem der Abbau von Kies um 1960 und die Herstellung von Beton in den 1980er Jahren eingestellt wurden, diente das Areal vorübergehend einem Transportunternehmen. Ab 2002 wurde die umstrittene Recyclinganlage errichtet, die bis heute in Betrieb ist.

Die Bauherrschaft ersuchte 2016 um nachträgliche Bewilligung der zuletzt erfolgten Umnutzung. Sie beabsichtigt zudem eine Verbesserung des Betriebsablaufs und plant darum bauliche Änderungen an der Recyclinganlage (...).

Das Werksgelände auf den Parzellen Kat.-Nrn. 1 und 2 befindet sich in der Landwirtschaftszone. Im kantonalen Richtplan ist für das Gelände ein schützenswertes Gebiet und überkommunales Naturschutzobjekt festgelegt, das mit «Lehmgrube beim C» bezeichnet ist. Die Grube bildet seit 2001 ein Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung und ist im betreffenden Bundesinventar als ortsfestes Objekt Nr. ZH XXX verzeichnet. Ausserdem gehören Teile des Geländes einem Kiesbiotop an, das im Inventar der Natur- und Landschaftsschutzgebiete von überkommunaler Bedeutung im Kanton Zürich (Natur- und Landschaftsschutzinventar 1980) eingetragen ist.

5. Die Vorinstanzen haben die angefochtenen Entscheide wie folgt begründet:

Mit der Inbetriebnahme der Recyclinganlage habe sich der Zweck der gewerblich genutzten Bauten und Anlagen auf den Bauparzellen geändert. Sodann bildeten die geplanten baulichen Massnahmen an den Gebäuden Assek.-Nrn. 3, 4, 5 und 6 sowie auf dem Werksgelände Erweiterungen von zonenwidrig gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen. Sowohl die Zweckänderung als auch die vorgesehenen Bauarbeiten erfüllten sämtliche Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 37a des Raumplanungsgesetzes (RPG) in Verbindung mit Art. 43 der Raumplanungsverordnung (RPV). So seien alle bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt. Durch die Recyclinganlage seien zudem keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstanden. Im Vergleich zum früheren Betrieb der Kiessortier- und Betonwerke würden heute auf dem Werksgelände kleinere Fahrzeuge eingesetzt und weniger Fahrten absolviert, was dem Naturschutzobjekt zugutekomme. Auch falle weniger Lärm an und werde die Luft weniger stark belastet. Es sei sodann eingeplant, eine Bodenfläche von rund 600 m² dem Naturschutz vorzubehalten. Damit hielten sich die aufgewerteten und die mit dem Bauvorhaben neu versiegelten Flächen die Waage. Ausserdem werde durch die angeordnete Einzäunung des Werks

sichergestellt, dass im Amphibienlaichgebiet kein Gerät und Material gelagert würde. (...)

7.1 Gemäss Art. 37a RPG regelt der Bundesrat, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen zulässig sind, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind. Die entsprechenden Voraussetzungen hat der Bundesrat insbesondere in Art. 43 RPV geregelt. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung können Zweckänderungen und Erweiterungen von zonenwidrig gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen bewilligt werden, wenn sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (lit. a), keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen (lit. b) und die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (lit. c).

Die Rekurrentinnen halten die beiden letztgenannten Voraussetzungen für nicht erfüllt, weil die Umnutzung zur Recyclinganlage ein Biotop für Amphibien beeinträchtigt und mit der bundesrechtlichen Amphibienlaichgebiete-Verordnung unvereinbar sei. Die insofern zuständige Baudirektion vertritt demgegenüber die Auffassung, dass die früheren Kiessortier- und Betonwerke für die Umwelt schädlicher gewesen seien und das Amphibienlaichgebiet bei C stärker beeinträchtigt hätten als die bestehende Anlage, weshalb deren Umnutzung nachträglich zu bewilligen sei.

7.2 Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist gemäss Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung; er bestimmt die Lage dieser Biotope und legt die Schutzziele fest (Art. 18a Abs. 1 NHG). Die Kantone ordnen den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung; sie treffen rechtzeitig die zweckmässigen Massnahmen und sorgen für ihre Durchführung (Abs. 2). Der Bundesrat kann Fristen für die Anordnung der Schutzmassnahmen bestimmen (Abs. 3).

7.3 Die Lehmgrube bei C ist ein Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung, das im betreffenden Bundesinventar auf der Liste der ortsfesten Objekte figuriert (Objekt Nr. ZH XXX). Die ortsfesten Objekte umfassen gemäss Art. 2 Amphibienlaichgebiete-Verordnung (AlgV) das Laichgewässer und angrenzende natürliche und naturnahe Flächen (Bereich A) sowie weitere Landlebensräume und Wanderkorridore der Amphibien (Bereich B). Das vorliegende Objekt weist im Bereich A eine Fläche von 4,6 ha und im Bereich B eine solche von 7,9 ha auf. Das streitbetroffene Werksgelände befindet sich im Bereich A. Dem Inventar zufolge umfasst das betreffende Amphibienlaichgebiet grosse Bestände von Bergmolchen (*Triturus alpestris*), Gelbbauchunken (*Bombina variegata*) und Teichfröschen (*Rana esculenta*), mittlere Bestände von Fadenmolchen (*Triturus helveticus*), Geburtshelferkröten (*Alytes obstetricans*) und Kreuzkröten (*Bufo calamita*) sowie kleine Bestände von Erdkröten (*Bufo bufo*) und Grasfröschen (*Rana temporaria*). Aufgrund der Roten Liste der gefährdeten Amphibien der Schweiz sind der Fadenmolch und

die Erdkröte gefährdet und die Gelbbauchunke, die Geburtshelfer- sowie die Kreuzkröte stark gefährdet (Rote Liste der gefährdeten Arten der Schweiz: Amphibien, Bundesamt für Umwelt BAFU, 2005, S. 42, und Liste der National Prioritären Arten, Bundesamt für Umwelt BAFU, 2011, S. 51).

7.4 Gemäss dem Schutzziel von Art. 6 AlgV sind die ortsfesten Objekte in ihrer Qualität und Eignung als Amphibienlaichgebiete sowie als Stützpunkte für das langfristige Überleben und die Wiederansiedlung gefährdeter Amphibienarten ungeschmälert zu erhalten (Abs. 1). Zum Schutzziel gehören insbesondere die Erhaltung und Förderung des Objekts als Amphibienlaichgebiet und als Element im Lebensraumverbund sowie der Amphibienpopulationen, die den Wert des Objekts begründen (Abs. 2 lit. a-c). Ein Abweichen vom Schutzziel ist nur zulässig für standortgebundene Vorhaben, die einem überwiegenden öffentlichen Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung dienen (Art. 7 Abs. 1 AlgV; vgl. Art. 6 Abs. 2 NHG). Die Kantone legen den genauen Grenzverlauf der ortsfesten Objekte fest; sie hören dabei die Grundeigentümer und die Nutzungsberechtigten an (Art. 5 Abs. 1 AlgV). Ist die Abgrenzung noch nicht erfolgt, so trifft die kantonale Behörde auf Antrag eine Feststellungsverfügung über die Zugehörigkeit eines Grundstücks zu einem Objekt (Abs. 2). Weiter treffen die Kantone nach Anhören der Grundeigentümer und der Nutzungsberechtigten die zur Erreichung des Schutzziels geeigneten Schutz- und Unterhaltsmassnahmen (Art. 8 Abs. 1 AlgV). Die Abgrenzung der Objekte und die Schutz- und Unterhaltsmassnahmen müssen innert sieben Jahren nach Aufnahme der Objekte in das Bundesinventar getroffen werden (Art. 9 AlgV). Solange die Kantone keine Schutz- und Unterhaltsmassnahmen getroffen haben, sorgen sie mit geeigneten Sofortmassnahmen dafür, dass sich der Zustand der ortsfesten Objekte nicht verschlechtert (Art. 10 AlgV). Ausserdem sorgen sie dafür, dass bestehende Beeinträchtigungen von Objekten bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit möglich beseitigt werden (Art. 11 AlgV).

In der Vollzugshilfe zum Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung wird erläutert, dass bei den ortsfesten Objekten der Bereich A als Kernzone gilt und die Laichgewässer und angrenzende naturnahe und für die Amphibien wichtige Strukturen umfasst. Dieser Bereich soll die Fortpflanzung der Amphibien sicherstellen. Hier hat der Naturschutz strikten Vorrang vor anderen Nutzungen. Eine Ausnahme stellen insbesondere Nutzungen durch das Militär oder die Kieswirtschaft dar, die zur Erhaltung der Laichgebiete beitragen. Diese Nutzungen sind für die Eignung und Erhaltung des Amphibienlaichgebiets verantwortlich, d. h. Nutzung und Schutz laufen parallel und die Nutzung kann mit der nötigen Rücksicht auf die Schutzinteressen der Amphibien weitergeführt werden (besagte Vollzugshilfe, [ehemaliges] Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, 2002, S. 11). Da dem Naturschutz in den Bereichen A strikten Vorrang vor weiteren Nutzungen einzuräumen ist, sind zumindest diese Flächen durch grundeigentümerverbindliche Schutzzonen oder andere geeignete Massnahmen zu schützen. Die zur Erhaltung und Förderung der Amphibien notwendigen Unterhaltsmassnahmen sind in den dazugehörigen Reglementen festzulegen (Vollzugshilfe, S. 14).

7.5 Die Auswirkungen der Recyclinganlage auf das Schutzobjekt bei C sind aufgrund der Amphibienlaichgebiete-Verordnung zu beurteilen. Es ist dabei insbesondere zu prüfen, ob mit dem Betrieb der Anlage das Schutzziel gemäss Art. 6 AlgV erreicht wird. Wie sich aus den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung ergibt, lässt sich diese Frage allerdings nur dann schlüssig beantworten, wenn der genaue Grenzverlauf des ortsfesten Objekts nach Art. 5 Abs. 1 AlgV festgelegt ist und die zur Zielerreichung geeigneten Schutz- und Unterhaltmassnahmen nach Art. 8 Abs. 1 AlgV bestimmt sind. Das Natur- und Landschaftsschutzinventar 1980 vermag diesen Zweck nicht zu erfüllen, da es weder die Schutzobjekte parzellenscharf abgrenzt noch öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen enthält und folgerichtig allein für die Behörden verbindlich ist. Abgesehen von diesem Inventar und dem Verzeichnis der national bedeutsamen Amphibienlaichgebiete bestehen jedoch zurzeit keine Regelungen für das Schutzgebiet bei C. Daraus folgt, dass bislang weder das Schutzobjekt abgegrenzt noch Schutzmassnahmen festgelegt worden sind. Mit dem Verabschieden dieser Massnahmen ist der Kanton in Verzug, zumal die Lehmgrube bei C seit dem Jahr 2001 auf der Liste der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung figuriert (vgl. Anhang 1 der Amphibienlaichgebiete-Verordnung) und die in Art. 9 AlgV angesetzte Frist inzwischen vor geraumer Zeit verstrichen ist. Dessen ungeachtet ist den Akten zufolge davon abgesehen worden, eine Feststellungsverfügung über die Zugehörigkeit der Bauparzellen zum Amphibienlaichgebiet nach Art. 5 Abs. 3 AlgV zu treffen.

Nachdem der Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen aussteht, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden, ob die Umnutzung zur Recyclinganlage mit dem Schutzziel von Art. 6 AlgV in Einklang steht oder diesem Ziel zuwiderläuft. Bereits heute lässt sich allerdings feststellen, dass die Recyclinganlage im Gegensatz zu der einst vorhandenen Kieswirtschaft nicht zur Erhaltung der Laichgebiete beiträgt; Nutzung und Schutz laufen folglich nicht mehr parallel. Sodann macht der Standort der Anlage mit einer Ausbreitung von rund 1,2 ha gut 1/4 der Fläche des Bereichs A aus, wo der Naturschutz gemäss Weisung des zuständigen Bundesamtes strikten Vorrang vor anderen Nutzungen haben soll. Das Werksgelände beschlägt zudem im Norden grössere Teile des Kiesbiotops, das im Natur- und Landschaftsschutzinventar 1980 eingetragen ist. Unter diesen Umständen ist es daher fraglich, ob die Umnutzung zur Recyclinganlage dereinst mit der ungeschmälernten Erhaltung des ortsfesten Objekts vereinbar sein wird. Zudem wäre ein Abweichen vom Schutzziel nach Art. 7 Abs. 1 AlgV vorliegend nicht zulässig, da Recyclinganlagen keinen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordern (Art. 24 lit. a RPG), sondern grundsätzlich innerhalb des Siedlungsgebiets zu realisieren sind (Richtplan des Kantons Zürich, Richtplantext Ziff. 5.7.2).

7.6 Aus alledem folgt als Zwischenergebnis, dass die Baudirektion verfrüht zu dem Schluss kam, die Umnutzung zur Recyclinganlage sei mit den Vorschriften des Naturschutzes vereinbar, nach Art. 43 Abs. 1 lit. b und c RPV zulässig und dementsprechend nachträglich gutzuheissen. Die raumplanungs- und naturschutzrechtlichen Bewilligungen sind deshalb zu Unrecht erteilt worden, was zur Gutheissung des Rekurses und zur Aufhebung der angefochtenen Entscheide führt.