



**VA 19 26**

BGer 1C\_141/2021 vom 02. Mai 2022/Gutheissung

**Entscheid vom 14. September 2020  
Verwaltungsabteilung**

**Besetzung**

Präsidentin Livia Zimmermann, Vorsitz,  
Verwaltungsrichter Heinz Metz,  
Verwaltungsrichterin Pascale Kuchler,  
Verwaltungsrichter Pascal Ruch,  
Verwaltungsrichter Hubert Rüttimann,  
Gerichtsschreiberin Helene Reichmuth.

**Verfahrensbeteiligte**

1. A. \_\_,
2. B.A. \_\_ und B.B. \_\_,
3. C. \_\_,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Pascal Engelberger, Burger  
und Müller Rechtsanwälte Notare, Murbacherstrasse 3, 6003  
Luzern,

**Beschwerdeführer,**

gegen

**D. \_\_ AG,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Armin Durrer, Durrer  
Britschgi Advokatur und Notariat, Dorfplatz 6, Postfach 335,  
6371 Stans,

**Beschwerdegegnerin,**

und

**Regierungsrat des Kantons Nidwalden,**

vertreten durch den Rechtsdienst des Kantons Nidwalden,  
Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans,

**Vorinstanz,**

sowie

**Gemeinderat Z.\_\_\_\_,**

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Marlène Bernardi,  
Poli & Bernardi, Notariat und Anwaltskanzlei,  
Seestrasse 37, 6052 Hergiswil,

**Baubewilligungsbehörde.**

**Gegenstand**

**Baubewilligung**

Regierungsratsbeschluss Nr. 733 vom 11. November 2019 in  
Sachen Neubau Lagerung und Aufbereitung von minerali-  
schen Stoffen mit Ausbau der Zufahrtsstrasse, Parz. Nrn. aa,  
bb und cc, alle GB Z.\_\_\_\_.

**Sachverhalt:****A.**

Zum Sachverhalt und zum vorinstanzlichen Verfahren wird grundsätzlich auf den angefochtenen Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 733 vom 11. November 2019 verwiesen (Art. 56 Abs. 3 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG]; NG 265.1; BF-Beilage 1).

**B.**

Am 21. Juni 2016 reichte die Projektverfasserin E.\_\_AG (nachfolgend: Projektverfasserin) namens und im Auftrag der Beschwerdegegnerin bei der Baubewilligungsbehörde ein überarbeitetes und ergänztes Baugesuch ein für die Erstellung einer neuen Anlage zur Lagerung und Aufbereitung von mineralischen Stoffen auf der Parz. Nr. aa (F.\_\_ AG), inklusive Ausbau der Zufahrtsstrasse auf den Parz. Nrn. bb (G.\_\_) und cc (H.\_\_AG), alle GB Z.\_\_ (VI1-C-3). Das Baugesuch wurde im Amtsblatt Nr.\_\_ unter Hinweis auf die Einwendungsmöglichkeit publiziert (VI1-C-3-3).

**C.**

Dagegen erhoben die Beschwerdeführer et al. am 18. Juli 2016 Einwendung bei der Baubewilligungsbehörde. Mit Beschluss vom 16. April 2018 wies diese die Einwendung der Beschwerdeführer ab und erteilte der Beschwerdegegnerin unter Bedingungen und Auflagen die Baubewilligung für das Bauvorhaben auf den Parz. Nrn. aa, bb und cc, alle GB Z.\_\_ (BF1-A-1 und 2).

**D.**

Gegen diesen Beschluss erhoben die Beschwerdeführer am 8. Mai 2018 Beschwerde bei der Vorinstanz und beantragten im Wesentlichen (BF1-A):

- "1. In Gutheissung der vorliegenden Beschwerde sei festzuhalten, dass die Baubewilligung vom 16.04.2018 betreffend [..], Parz. aa, bb, cc nichtig sei.
2. Eventualiter seien in Gutheissung der vorliegenden Beschwerde die angefochtenen Entscheide aufzuheben sowie das angefochtene Baugesuch und die diesbezüglichen Einsprachen betreffend [..], Parz. aa, bb, cc zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Subeventualiter seien in Gutheissung der vorliegenden Beschwerde die Entscheide des Gemeinderates der Gemeinde Z.\_\_ vom 16.04.2018 betreffend die Baubewilligung als auch betreffend die Einwendungen gegen die Baubewilligung aufzuheben sowie das angefochtene Gesuch um Baubewilligung dementsprechend zu verweigern.

4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin, allenfalls zu Lasten der Gemeindekasse."

#### **E.**

Mit RRB Nr. 733 vom 11. November 2019 erkannte die Vorinstanz Folgendes:

- "1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten von Fr. 4'970.- (inkl. Auslagen) gehen unter solidarischer Haftbarkeit zulasten der Beschwerdeführer (A.\_\_, B.A.\_\_ und B.B.\_\_ und C.\_\_).  
[...]
3. Die Beschwerdeführer (A.\_\_, B.A.\_\_ und B.B.\_\_ und C.\_\_) haben die Beschwerdegegnerin (D.\_\_ AG) ausserrechtlich mit Fr. 6'533.20 zu entschädigen.
4. [Rechtsmittelbelehrung]."

#### **F.**

Gegen diesen RRB Nr. 733 vom 11. November 2019 erhoben die Beschwerdeführer am 9. Dezember 2019 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Nidwalden mit folgenden Anträgen:

- "1. In Gutheissung der vorliegenden Beschwerde sei festzustellen, dass die Baubewilligung vom 16.04.2018 betreffend [..], Parz. aa, bb, cc unwirksam resp. nichtig ist.
2. Eventualiter sei in Gutheissung der vorliegenden Beschwerde der angefochtene Entscheid Nr. 733 des Regierungsrates Nidwalden vom 11.11.2019 aufzuheben sowie das Baugesuch der Beschwerdegegnerin und die diesbezüglichen Einsprachen betreffend [..], Parz. aa, bb, cc zur Neubeurteilung an die Baubewilligungsbehörde zurückzuweisen.
3. Subeventualiter sei in Gutheissung der vorliegenden Beschwerde der angefochtene Entscheid Nr. 733 des Regierungsrates Nidwalden vom 11.11.2019 aufzuheben und zur Neubeurteilung an den Regierungsrat Nidwalden zurückzuweisen.
4. Subeventualiter sei in Gutheissung der vorliegenden Beschwerde der angefochtene Entscheid Nr. 733 des Regierungsrates Nidwalden vom 11.11.2019 aufzuheben und das Baugesuch der Beschwerdegegnerin betreffend [..], Parz. aa, bb, cc dementsprechend zu verweigern.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge für das vorliegende Verfahren sowie für die Verfahren vor den Vorinstanzen zulasten der Beschwerdegegnerin, allenfalls zu Lasten der Gemeinde- resp. Staatskasse."

**G.**

Mit Schreiben vom 12. Dezember 2019 bestätigte die Vorsitzende den Eingang der Beschwerde und ersuchte die Beschwerdeführer um Einzahlung eines Gerichtskostenvorschusses von Fr. 5'400.– innert zehn Tagen.

**H.**

Nachdem der Gerichtskostenvorschuss bei der Gerichtskasse des Kantons Nidwalden fristgerecht eingegangen war, übermittelte die Vorsitzende mit Schreiben vom 10. Januar 2020 der Beschwerdegegnerin, der Vorinstanz und der Baubewilligungsbehörde die Beschwerde vom 9. Dezember 2019 und gab ihnen Gelegenheit zur Einreichung einer schriftlichen Beschwerdeantwort innert 20 Tagen.

**I.**

Mit Beschwerdeantwort vom 3. Februar 2020 beantragte die Beschwerdegegnerin die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (unter solidarischer Haftbarkeit) zu Lasten der Beschwerdeführer.

Ebenso beantragte die Vorinstanz mit Beschwerdeantwort vom 3. Februar 2020 die Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführer.

Die Baubewilligungsbehörde stellte mit Beschwerdeantwort vom 20. Februar 2020 innert erstreckter Frist folgende Anträge:

- "1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 9. Dezember 2019 sei vollumfänglich abzuweisen.
2. Die Beschlüsse des Regierungsrates des Kantons Nidwalden vom 11. November 2019 und des Gemeinderates Z.\_\_ vom 16. April 2018 betreffend die Erteilung der Baubewilligung [...] und die Abweisung der Einwendungen der Beschwerdeführer vom 18. April 2018 seien zu bestätigen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer."

**J.**

Mit Schreiben vom 26. Februar 2020 stellte die Vorsitzende die drei Beschwerdeantworten den Beschwerdeführern zur Kenntnisnahme zu und gab ihnen Gelegenheit zur Einreichung einer Replik innert 20 Tagen.

**K.**

Mit Replik vom 18. März 2020 hielten die Beschwerdeführer an den Anträgen gemäss Beschwerde vom 9. Dezember 2019 fest.

**L.**

Die eingegangene Replik stellte die Vorsitzende der Beschwerdegegnerin, der Vorinstanz und der Baubewilligungsbehörde mit Schreiben vom 24. März 2020 zur schriftlichen Duplik innert 20 Tagen zu.

**M.**

Die Vorinstanz erneuerte ihre Anträge mit Eingabe vom 21. April 2020 und teilte dem Verwaltungsgericht Nidwalden mit, sie verzichte auf eine neuerliche Stellungnahme. Unter Verweis auf die Erwägungen im angefochtenen RRB Nr. 733 vom 11. November 2019 würden alle davon abweichenden Ausführungen in der Beschwerde und der Replik bestritten, sofern sie in der Vernehmlassung des Regierungsrates nicht ausdrücklich anerkannt worden seien.

Die Beschwerdegegnerin erneuerte ihre Anträge mit Duplik vom 29. April 2020 insofern als sie die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde beantragte, soweit überhaupt darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (unter solidarischer Haftbarkeit) zu Lasten der Beschwerdeführer.

Die Baubewilligungsbehörde hielt mit Duplik vom 5. Mai 2020 an ihren in der Beschwerdeantwort bereits gestellten Anträgen fest.

**N.**

Mit Zustellung der Dupliken an die beiden Parteien erklärte die Vorsitzende den Rechtsschriftenwechsel mit Schreiben vom 7. Mai 2020 als abgeschlossen. Gleichzeitig wies sie die Parteien auf die Möglichkeit hin, dem Gericht innert 10 Tagen eine Kostennote einzureichen.

Mit Schreiben vom 8. Mai 2020 reichte die Beschwerdegegnerin dem Gericht ihre Kostennote ein.

Die Beschwerdeführer reichten am 15. Mai 2020 ebenfalls eine Kostennote ein. Zusätzlich gaben sie am 18. Mai 2020 eine erneute Stellungnahme ab.

**O.**

In der Folge gingen beim Verwaltungsgericht Nidwalden diverse Briefkopien von früheren Einwendern an die Baubewilligungsbehörde ein, wonach die Beschlüsse des Gemeinderates vom 16. April 2018 wegen fehlender Eröffnung nichtig seien:

[Auflistung].

Diese Eingänge stellte die Vorsitzende den Verfahrensbeteiligten am 27. Mai 2020 zur Orientierung und Stellungnahme zu.

Die Beschwerdegegnerin nahm am 29. Mai 2020 und die Baubewilligungsbehörde am 8. Juni 2020 dazu Stellung.

**P.**

Die Akten des vorliegenden Verfahrens wurden praxisgemäss durch die Verwaltungsverfahrensakten ergänzt. Auf die Ausführungen der Parteien in ihren Rechtsschriften wird - soweit rechtserheblich - in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

**Q.**

Die Verwaltungsabteilung des Verwaltungsgerichts Nidwalden fällte am 14. September 2020 in Abwesenheit der Parteien den vorliegenden Entscheid.

## **Erwägungen:**

### **1. Anfechtungsobjekt**

Anfechtungsobjekt bildet im vorliegenden Verfahren der RRB Nr. 733 vom 11. November 2019 (BF-Beilage 1), mit welchem die Verwaltungsbeschwerde gegen die Beschlüsse des Gemeinderates Z.\_\_\_ vom 16. April 2018 in Sachen Neubau Lagerung und Aufbereitung von mineralischen Stoffen mit Ausbau der Zufahrtsstrasse, [...], Parz. Nrn. aa, bb und cc, alle GB Z.\_\_\_, abgewiesen wurde (BF1-A bis BF1-A-2).

### **2. Eintretensvoraussetzungen**

#### **2.1**

Die Behörde prüft von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für den Erlass eines Entscheides erfüllt sind (Art. 54 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG; NG 265.1]). Fehlt eine Voraussetzung für den Erlass eines Entscheides, tritt die Behörde auf die Sache nicht ein (Art. 54 Abs. 3 VRG). Sind alle verfahrensrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, entscheidet die Behörde in der Sache (Art. 55 Abs. 1 VRG).

#### **2.2**

Der Erlass eines Entscheides setzt zunächst die örtliche und sachliche Zuständigkeit voraus (Art. 54 Abs. 2 Ziff. 1 VRG). Letztinstanzliche Entscheide einer Verwaltungsbehörde – worunter der Regierungsrat fällt (Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Ziff. 2 VRG) – können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Art. 89 Abs. 1 VRG). Zuständig ist die Verwaltungsabteilung, die in Fünferbesetzung entscheidet (Art. 31, Art. 33 Ziff. 3 und Art. 38 Abs. 1 GerG [Gerichtsgesetz; NG 261.1]). Das Verwaltungsgericht Nidwalden ist somit örtlich wie sachlich für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

#### **2.3**

Der Erlass eines Entscheides setzt zudem die Beschwerdebefugnis gemäss Art. 54 Abs. 2 Ziff. 2 und 4 VRG voraus.

### 2.3.1

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer formell und materiell beschwert ist, d.h. wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 70 Abs. 1 Ziff. 1 VRG), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Ziff. 2) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheides hat (Ziff. 3). Verlangt sind somit neben der formellen Beschwer, dass die Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführer durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 137 II 30 E. 2.2.2). Bei Bauvorhaben dient in der Praxis die räumliche Distanz zu diesem als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden. Daneben wird eine besondere Betroffenheit vor allem in den Fällen bejaht, in denen von einer Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen auf Nachbargrundstücke ausgehen (Urteile des Bundesgerichts [BGer] 1C\_340/2017 vom 25. Juni 2018 mit Verweis auf BGE 140 II 214 E. 2.3, 136 II 281 E. 2.3.1 und 121 II 171 E. 2b und 1C\_139/2017 vom 6. Februar 2018).

### 2.3.2

Die Beschwerdeführer wohnen als Eigentümer der Liegenschaften Nrn. dd, ee, ff und gg, alle GB Z., innerhalb eines Radius von mindestens 250 bis 300 m von der fraglichen Bauparzelle entfernt (vgl. BG-Beilage 2). Gemäss vorgenannter Rechtsprechung haben die Beschwerdeführer eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft zu machen. Die Beschwerdeführer bringen hauptsächlich vor, sie hätten als Nachbarn eine besonders nahe und schützenswerte Beziehung zur Streitsache, da sie mehr als die Allgemeinheit vom Baugesuch tangiert seien. Ausserdem könnte ihre tatsächliche bzw. rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens, insbesondere durch die entstehenden Immissionen und die entstehende Gefahrensituation im Zusammenhang mit der mangelhaften Erschliessung, negativ beeinflusst werden (vgl. Beschwerdeschrift Ziff. 4 S. 3). Gemäss Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) vom 3. Juni 2015 wurde eine Lärmprognose mit verschiedenen Messpunkten erstellt (vgl. VI1-C-3-2, S. 14). Der EP3 befindet sich beispielsweise gut 320 m, der EP6 knapp 260 m und der EP4 rund 350 m von der streitgegenständlichen Parzelle Nr. aa, GB Z.\_\_\_\_, entfernt

(vgl. UVB Anhang 6-1). Für diese Messpunkte wurden Planungswerte zwischen 55 und 60 dB(A) ermittelt (vgl. UVB Anhang 6-2). Die geplante Anlage zur Lagerung und Aufbereitung von mineralischen Stoffen wird also auch im Abstand von 250 bis 300 m zumindest akustisch wahrnehmbar sein. Da sich die Liegenschaften der Beschwerdeführer in einem ähnlichen Abstand zum Bauprojekt befinden, ist anzunehmen, dass der Betrieb der Anlage auch dort vergleichbar wahrnehmbar wäre. In zusätzlicher Beachtung, dass die bundesgerichtliche Haltung zur Frage der Legitimation eher weit geht und die Beschwerdegegnerin ausdrücklich auf einen Nichteintretensantrag mangels Legitimation verzichtet hat (vgl. Beschwerdeantwort Ziff. 4 S. 4), ist im vorliegenden Fall von einer besonderen Betroffenheit der Beschwerdeführer auszugehen. Der praktische Nutzen, welchen die Beschwerdeführer aus der Gutheissung ihrer Anträge ziehen würden, besteht schliesslich im Umstand, dass das Bauvorhaben nicht in der bewilligten Form umgesetzt werden könnte und die Beschwerdeführer nicht den prognostizierten Lärmemissionen ausgesetzt wären. Die Beschwerdelegitimation ist daher zu bejahen.

## **2.4**

Schliesslich ist die Beschwerde binnen 20 Tagen seit Eröffnung des Entscheides einzureichen (Art. 71 Abs. 1 VRG). Der angefochtene Regierungsratsbeschluss vom 11. November 2019 wurde am 15. November 2019 versandt und ist dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführer am 18. November 2019 zugegangen. Die Beschwerde vom 9. Dezember 2019 wurde mithin fristgerecht eingereicht und entspricht auch den Formanforderungen nach Art. 73 f. VRG. Die formellen Voraussetzungen sind erfüllt, womit unter Vorbehalt der nachstehenden Erwägung auf die Beschwerde einzutreten und in der Sache zu entscheiden ist (Art. 55 Abs. 1 VRG).

## **2.5**

Nichteinzutreten ist insbesondere auf Kritik am Initiativ-, Planungs- und Umzonungsverfahren. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist einzig das Baugesuch. Rechtlich handelt es sich um unterschiedliche Verfahren (Initiativ-, Planungs- und Umzonungsverfahren vs. Rechtsanwendung).

### **3. Beweisanträge**

Die Beschwerdeführer beantragen die Durchführung eines Augenscheins mit Bezug auf die mangelhafte Erschliessung. Weiter verlangen sie die Edition aller vorinstanzlichen Akten und die Akten zum Umzonungsverfahren [Adresse a] sowie zur Planungsinitiative. Darüber hinaus fordern sie Parteibefragungen und Zeugeneinvernahmen mit früheren Einsprechern im Baubewilligungsverfahren, um die Verletzung des rechtlichen Gehörs im Rahmen dieses Verfahrens zu belegen (vgl. Beschwerdeschrift S. 25 f., Replik S. 30 f. und Stellungnahme vom 18. Mai 2020 S. 6 f.).

#### **3.1**

Das Verwaltungsgericht ist verpflichtet, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen (vgl. Art. 88 Abs. 2 Satz 1 VRG). Dabei stellt es den Sachverhalt unter Vorbehalt von Art. 50 VRG von Amtes wegen fest und kann sich dazu nötigenfalls der verschiedenen möglichen Beweismittel nach Art. 49 VRG bedienen (z.B. Augenschein, Parteibefragung, Auskünfte oder Zeugnis von Dritten). Aufgrund von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) ist die urteilende Behörde verpflichtet, die zur Klärung des rechtserheblichen Sachverhalts beitragenden, rechtsgültig angebotenen Beweismittel abzunehmen (vgl. Urteil des BGer 1A.175/2000 vom 30. Oktober 2000). Ist der Sachverhalt aufgrund der Akten und der Parteieingaben jedoch genügend geklärt, kann auf die Abnahme der Beweismittel verzichtet werden (vgl. Art. 42 Abs. 1 VRG). Zur Durchführung eines Augenscheins ist eine Behörde sodann nur verpflichtet, wenn die Verhältnisse anders nicht schlüssig abgeklärt werden können (RHINOW/KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband zur 5./6. Auflage der Schweizerischen Verwaltungsrechtsprechung von Imboden/Rhinow, Basel 1990, Nr. 82 IV b).

#### **3.2**

Praxisgemäss wurden die vorinstanzlichen Akten beigezogen. Eine Editionsverfügung betreffend die Akten zum Umzonungsverfahren und zur Planungsinitiative war hingegen nicht notwendig; die Entscheidfindung war auch ohne diese möglich.

#### **3.3**

Sodann ergeben sich die tatsächlichen örtlichen Umstände im vorliegenden Fall mit ausreichender Deutlichkeit aus den bei den Akten liegenden Plänen, Fotografien, dem UVB vom 3. Juni 2015 und dem Verkehrsgutachten der I. AG vom 9. Dezember 2015 sowie aus den

Parteivorbringen. Das Verwaltungsgericht konnte daher auf die Durchführung eines Augenscheins verzichten.

### **3.4**

Da sich auch der übrige massgebliche Sachverhalt ohne weiteres aus den vorliegenden Akten und den Parteivorbringen ergibt, konnte ebenfalls auf eine Parteibefragung und auf die Einvernahme der von den Beschwerdeführern angerufenen Zeugen verzichtet werden.

## **4. Kognition**

Zur Kognition (Überprüfungsbefugnis) des Gerichts ist festzuhalten, dass sich die Kontrollbefugnis des Verwaltungsgerichts aus Art. 90 VRG herleitet, wonach mit der Beschwerde Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens geltend gemacht werden können. Da Art. 29a BV und Art. 110 Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) bei grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten Zugang zu wenigstens einem Gericht garantieren, das Rechts- und Sachverhaltsfragen umfassend überprüfen kann, können sich Beschwerdeführer auch darauf berufen, die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (vgl. Urteile des BGer 2C\_225/2012 vom 8. August 2012 E. 2 und 8C\_353/2013 vom 28. August 2013 E. 6.1; BGE 137 II 409 E. 4.2; 136 I 321 E. 4.3). Der Untersuchungsgrundsatz wird deswegen jedoch nicht ausgeweitet. Die Parteien sind nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts verpflichtet, Anträge zu stellen und in tatsächlicher Hinsicht ausreichend zu begründen, was folglich die Anwendung des Rügegrundsatzes nicht ausschliesst (BERNHARD EHRENZELLER, in: BSK-BGG, 2008, N. 8 und 17 ff. zu Art. 110 BGG). Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht können die Parteien und die Vorinstanz neue Tatsachen geltend machen und sich auf neue Beweismittel berufen (Art. 91 Abs. 1 VRG). Hingegen können die Parteien die im vorinstanzlichen Verfahren zur Sache gestellten Anträge nicht ausdehnen oder inhaltlich ändern (Art. 91 Abs. 2 VRG).

## **5. Verletzung des Gehörsanspruchs durch die Vorinstanz**

### **5.1**

Die Beschwerdeführer erheben zunächst den formellen Einwand, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Diese Rüge ist vorab zu prüfen, da sie ungeachtet der materiellen Begründetheit der Beschwerde allenfalls geeignet sein könnte, eine Aufhebung des angefochtenen RRB Nr. 733 vom 11. November 2019 zu bewirken (BGE 142 II 218 E. 2.8.1; 141 V 557 E. 3; 138 I 232 E. 5.1; 137 I 195 E. 2.2; 135 I 187 E. 2.2). Im Wesentlichen wird der Vorinstanz vorgeworfen, sie habe nur den ersten, nicht jedoch den weiteren Schriftenwechsel abgehandelt. Die Replik vom 3. Januar 2019 und die Stellungnahme der Beschwerdeführer vom 20. August 2019 seien unter Ziffer 1 (Sachverhalt) zwar aufgeführt, deren Inhalt in den Erwägungen (Ziffer 2) jedoch nicht behandelt worden. Diese Verfehlung wiege schwer, da die Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Ausarbeitung der Beschwerde nicht im Besitz von vier für den Verfahrensausgang massgeblichen Dokumenten gewesen seien. Zudem habe die Vorinstanz nach Abschluss des Schriftenwechsels darüber informiert (vgl. Schreiben vom 23. Juli 2019), dass noch weitere Akten beigezogen worden seien. Zu diesen Unterlagen, und namentlich zur Verletzung des Vorsorgeprinzips und zur mangelhaften Erschliessung, hätten die Beschwerdeführer am 20. August 2019 Stellung genommen. Dies sei im angefochtenen Entscheid vollständig ignoriert worden. Die Vorinstanz habe sich auch nicht mit der erstmals in der Replik vorgebrachten fehlerhaften Eröffnung der Baubewilligung auseinandergesetzt, welche zur Nichtigkeit der Baubewilligung vom 16. April 2018 führe. Lediglich in einem Nebensatz habe sie erwähnt, die Beschwerdeführer hätten die fehlenden Dokumente erhalten (E. 2.5.4.2 und 2.6.3), was bestritten werde. Die Baubewilligungsbehörde habe dazu keine Beweise (z.B. Zeugen) offeriert. Schliesslich verletze die Vorinstanz in ihrem Entscheid durchgehend die Begründungspflicht, indem sie jeweils die Vorbringen der Parteien aufführe, sich inhaltlich aber nicht damit auseinandersetze. Dies erschwere eine sachgerechte Anfechtung des Entscheids. Daher sei man gezwungen, die nicht behandelten Argumente nochmals vorzutragen. Diese äusserst grobe Verletzung des rechtlichen Gehörs könne vom Gericht nicht geheilt werden.

### **5.2**

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Parteien in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit ihren Begehren angehört werden, Einblick in die Akten erhalten und zu den für die

Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen können. Die Verwaltungs- und Justizbehörde hat die Vorbringen sorgfältig und ernsthaft zu prüfen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 126 I 97 E. 2b). Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 138 I 232 E. 5.1; 136 I 229 E. 5.2; 134 I 83 E. 4.1; 112 Ia 107 E. 2b Urteil des BGer 9C\_363/2009 vom 18. März 2010 E. 3.2). An die Begründungspflicht dürfen von Verfassungs wegen keine hohen Anforderungen gestellt werden (BGE 114 Ia 233 E. 2d). Die verfassungsmässige Begründungsdichte ist zudem abhängig von der Eingriffsidentität. Je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte eingreift, desto höhere Anforderungen sind an die Begründung eines Entscheids zu stellen (BGE 112 Ia 107 E. 2b m. H.).

## **5.3**

### **5.3.1**

Als Erstes ist festzustellen, dass die Vorinstanz im angefochtenen Beschluss nachvollziehbar und hinreichend differenziert aufgezeigt hat, von welchen Überlegungen sie sich hat leiten lassen. In Erwägung 2.4 hat sie die einzelnen Rügen der Beschwerdeführer nicht nur aufgelistet, sondern ist anschliessend in den Erwägungen 2.5 bis 2.11 auch inhaltlich darauf eingetreten. Die Vorinstanz hat sich mit sämtlichen wesentlichen Aussagen der Beschwerdeführer auseinandergesetzt, so etwa mit den Rügen hinsichtlich Nichtigkeit der Baubewilligung und Verletzung des rechtlichen Gehörs (E. 2.5), mangelnde Begründung des Entscheids (E. 2.6), fehlende Zonenkonformität (E. 2.7), Verletzung der Planungspflicht (E. 2.8), fehlerhafte Bemessung der Lärmwerte (E. 2.9), mangelnde Erschliessung (E. 2.10) sowie Umweltschutz (E. 2.11). Insbesondere hat sie unter Bezugnahme auf den UVB vom 3. Juni 2015 und das Verkehrsgutachten der I. AG vom 9. Dezember 2015 (nachfolgend: Verkehrsgutachten) auch die Fragen der Umweltverträglichkeit und der Erschliessung hinreichend abgehandelt.

Hingegen war nicht erforderlich, dass sich die Vorinstanz mit allen Parteistandpunkten auseinandersetze. Sie durfte sich auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. E. 5.2 oben). Die Vorinstanz hat auch alle relevanten Akten beigezogen und diesen Unterlagen differenziert Beachtung geschenkt. Da sich die Beschwerdeführer sodann zweifelsohne ein Bild über die Erwägungen des Regierungsrates und die Tragweite des Beschlusses machen konnten, und es ihnen offensichtlich ohne weiteres möglich war, den angefochtenen Beschluss sachgerecht anzufechten (vgl. Art. 13 EMRK), erweist sich der allgemeine Einwand der Verletzung der Begründungspflicht als unberechtigt.

### **5.3.2**

Ausserdem ist es unzutreffend, dass die Vorinstanz in ihrem Entscheid lediglich den ersten und nicht auch den weiteren Schriftenwechsel abgehandelt hat. Alle wesentlichen Behauptungen oder Erkenntnisse wurden von der Vorinstanz berücksichtigt. Sodann erschöpfen sich sowohl die Replik vom 3. Januar 2019 als auch die Stellungnahme vom 20. August 2019 hauptsächlich in Wiederholungen des bereits mit Verwaltungsbeschwerde vom 8. Mai 2018 Vorgebrachten: Verweigerung rechtliches Gehör, mangelnde Begründung des Entscheids, fehlende Zonenkonformität, falsches Vorgehen des Gemeinderates, ungenügende Bemessung der Lärmwerte, mangelnde Erschliessung, Nichteinhalten der umweltschutzrechtlichen Vorgaben sowie Stellung eines Sistierungsantrags (vgl. BF1-A, BF1-C und BF1-E). Die Vorinstanz nahm auch Stellung zum Vorsorgeprinzip und zur Frage der Erschliessung, was mit den vorinstanzlichen Erwägungen 2.9, 2.10, 2.11 und 2.11.4 in fine ohne weiteres belegt wird. Ebenso hat sie dem am 5. Juli 2018 öffentlich aufgelegten Projekt Entlastungsstrasse Z. \_\_ West Beachtung geschenkt. In ihrer Erwägung 2.10.3 führte die Vorinstanz dazu sinngemäss aus, dass die Verhinderung des Projekts Entlastungsstrasse Z. \_\_ West eine unbelegte Behauptung und diese in der Baubewilligung rechtsgenügend abgehandelt und berücksichtigt sowie mit einem Rückbaurevers gesichert worden sei. Gleichzeitig verwies sie auf die Ziffern 1.5 und 1.6 der Baubewilligung vom 16. April 2018. Demzufolge hat sie auch diesen Einwand der Beschwerdeführer gehört, geprüft und in ihrem Entscheid berücksichtigt. Aus der vorinstanzlichen Begründung lässt sich sodann folgern, dass die Vorinstanz eine Sistierung bis zur rechtskräftigen Vorlage des Projekts Entlastungsstrasse Z. \_\_ West aufgrund des verfügbaren Rückbaurevers nicht für notwendig hält. Weitere Ausführungen zum entsprechenden Sistierungsantrag waren daher nicht erforderlich. Die Abweisung des Sistierungsantrags aufgrund der beschlossenen Planungszone bzw. des laufenden Umzonungsverfahrens hat die Vorinstanz im Übrigen in Erwägung 2.2. ausführlich begründet. Schliesslich hat sie sich auch mit dem Vorwurf befasst, dass die Wiederaufnahme des Baubewilligungsverfahrens nach der Sistierungsverfügung den

Beschwerdeführern nicht mitgeteilt worden sei (vgl. vorinstanzliche Erwägungen E. 2.5, 2.6 und E. 2.6.3).

### 5.3.3

Weiter lässt sich aus dem angefochtenen Entscheid herauslesen, dass sich die Vorinstanz auch hinreichend zur behaupteten mangelhaften Zustellung und Eröffnung geäußert hat. In den Erwägungen 2.5 und 2.6.3 (vgl. auch E. 2.5.4.2) hat sie festgehalten, dass der kantonale Gesamtbewilligungsentscheid vom 29. November 2016 (VI1-C-3-9) und die Ausnahmegewilligung der Baudirektion vom 18. Mai 2017 (VI1-C-3-10) den Beschwerdeführern mit der Eröffnung der angefochtenen Baubewilligung zugestellt worden seien. Angesichts der klaren Aktenlage, welche in keiner Art und Weise auf eine nicht ordnungsgemässe Zustellung hinwies (vgl. mehr dazu E. 6.2 ff. unten), bedurfte es keiner weiteren Begründung. Eine mangelhafte Eröffnung wurde mit Verwaltungsbeschwerde vom 8. Mai 2018 (BF1-A) denn auch gar nicht gerügt. Erst im Rahmen des zweiten Rechtsschriftenwechsels erhoben die Beschwerdeführer entsprechende Vorwürfe. Dies erstaunt umso mehr, da die Beschwerdeführer bereits im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren anwaltlich vertreten waren. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 10 Abs. 1 VRG) wäre zu erwarten gewesen, dass eine allfällige mangelhafte Eröffnung spätestens mit Eingabe der Verwaltungsbeschwerde vorgetragen wird, besonders da die Beschwerdeführer daraus auf Nichtigkeit der Baubewilligung schliessen (vgl. auch Urteil des BGer 1C\_150/2012 vom 6. März 2013 E. 2.3 mit Verweis auf BGE 134 V 306 E. 4.2). Kommt hinzu, dass die Beschwerdeführer die Beschlüsse der Baubewilligungsbehörde auch ohne weiteres sachgerecht anfechten konnten und sie zu keinem Zeitpunkt substantiiert vorgetragen haben, ihnen sei aus der (behaupteten) mangelhaften Eröffnung ein Rechtsnachteil erwachsen. Die Beschwerdeführer haben sich auch nicht im Geringssten mit dem Inhalt der entsprechenden Dokumente auseinandergesetzt und konnten während der Beschwerdefrist unbeschränkt Akteneinsicht nehmen. Unter diesen Umständen musste sich die Vorinstanz nicht ausgiebig zu dieser Rüge äussern. Ob die monierten Dokumente der Baubewilligung tatsächlich beilagen, hätte zudem fast ein Jahr später wohl auch mittels Zeugeneinvernahme nicht mehr verlässlich eruiert werden können. Schliesslich sei angemerkt, dass die behauptete mangelhafte Zustellung im vorliegenden Fall ohnehin nicht zur Nichtigkeit der Baubewilligung führen würde, denn Verfahrensmängel sind in der Regel lediglich anfechtbar und führen nur bei besonderer Schwere zur Nichtigkeit des Entscheids (vgl. BGE 138 II 501 E. 3.1; 137 I 273 E. 3.1; 129 I 361 E. 2.1; vgl. dazu auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 1096 ff.).

### 5.3.4

Der Vollständigkeitshalber sei festgestellt, dass die Beschwerdeführer Einblick in alle notwendigen Akten erhalten haben und sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht zu allen für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen konnten. Dies gilt insbesondere auch für die nachträglich edierten Akten (vgl. RR-11) und für das Schreiben der Baudirektion vom 2. März 2018 (VI1-C-2). Konkret handelte es sich um Bauverfahrensakten, auf welche die Baubewilligungsbehörde in ihrer Vernehmlassung vom 15. November 2018 verwiesen hat. Da die Unterlagen bereits bei der Vorinstanz vorhanden waren, erfolgte die Edition informell. Die Akten wurden mit der Aktennummer VI1-C-3 versehen (VI1-C-3-1 bis VI1-C-3-12). Über diesen Verfahrensschritt und die Möglichkeit zur Akteneinsicht wurden die Parteien mit Schreiben vom 23. Juli 2019 informiert (vgl. RR-11, BF1-D). Die Vorinstanz stellte den Beschwerdeführern die edierten Akten antragsgemäss am 31. Juli 2019 zur Einsicht zu und gab ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme bis spätestens am 20. August 2019 (RR-12). Die Beschwerdeführer nahmen am 20. August 2019 zu den edierten Akten Stellung (vgl. BF1-E; RR-13). Mitunter machte ihr Rechtsvertreter geltend, dass sich das Schreiben der Baudirektion vom 2. März 2018 nicht bei den Verfahrensakten befinde (vgl. BF1-E, S. 5). Dabei hat er offensichtlich verkannt, dass es sich bei besagtem Schreiben um das Aktenstück VI1-C-2 handelte, welches die Baubewilligungsbehörde der Vorinstanz bereits mit Vernehmlassung vom 15. November 2018 als "BG Beleg 2" eingereicht hatte. Dieses wurde den Beschwerdeführern am 27. November 2018 zusammen mit der Vernehmlassung zugestellt; neu nummeriert als "VI1-C-2". Auch zu diesem Beleg konnten die Beschwerdeführer also frei und umfassend Stellung nehmen.

### 5.4

Aus all diesen Gründen liegt keine Verletzung des Gehörsanspruchs durch die Vorinstanz (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 6 Abs. 1 EMRK) vor. Die Vorinstanz hat ihren Entscheid ausführlich begründet und die Argumente der Beschwerdeführer gehört und geprüft. Die Beschwerdeführer konnten insbesondere zu allen relevanten Dokumenten Stellung nehmen und vermochten keine konkreten Rechtsnachteile aufzuzeigen. Der blosser Umstand, dass die Beschwerdeführer die Argumentation und Schlussfolgerungen des Regierungsrates nicht teilen, stellt indes keine formelle Frage dar. Die entsprechenden Rügen stellen vielmehr eine Kritik an der Würdigung des Sachverhalts durch die Vorinstanz und mithin eine Kritik in der Sache selbst dar. Dementsprechend sind sie als Sachverhaltswürdigung in den nachfolgenden materiellen

Erwägungen zu beurteilen (vgl. zum Ganzen: HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, N. 838; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 1001 ff.; BGE 142 II 49 E. 9.2; 137 II 226 E. 3.2; 136 I 229 E. 5.2). Im Übrigen wöge eine Gehörsverletzung – anders als von den Beschwerdeführern angenommen – ohnehin nicht derart schwer, dass sie im vorliegenden Rechtsmittelverfahren, in welchem das Gericht über volle Kognition verfügt (vgl. E. 4 oben), nicht geheilt werden könnte. Eine Rückweisung würde bloss zu einem formalistischen Leerlauf und einer unnötigen Verlängerung des Verfahrens führen (BGE 142 II 218 E. 2.8.1; 137 I 195 E. 2.3.2; 133 I 201 E. 2.2).

## **6. Verletzung des Gehörsanspruchs durch die Baubewilligungsbehörde**

### **6.1**

Die Beschwerdeführer machen sodann erneut Verfahrensfehler beziehungsweise eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch die Baubewilligungsbehörde geltend. Im Wesentlichen wird vorgetragen, die Behörde habe das sistierte Baubewilligungsverfahren "hinter ihrem Rücken" weitergeführt, ohne die Beschwerdeführer darüber zu informieren. Dies verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Das Baubewilligungsverfahren sei nur mit der Baugesuchstellerin weitergeführt worden, wodurch sie zu weiteren Vorbringen und Akten nicht hätten Stellung nehmen können. Die Beschwerdeführer hätten einzig den Endentscheid über die Baubewilligung vom 16. April 2018 erhalten. Dabei handle es sich um einen schweren Verfahrensmangel, der so grundlegend sei, dass er die Nichtigkeit der Baubewilligung zur Folge haben müsse (vgl. BF1-A, Ziff. 5-10 S. 4 ff.). Ferner habe die Baubewilligungsbehörde eine Stellungnahme zum Umweltschutzrecht bei der Baudirektion eingeholt. Dieses Schreiben der Baudirektion vom 2. März 2018 sei den Einsprechern nicht zur Kenntnis gebracht worden. Erst im Beschwerdeverfahren hätten sie davon erfahren. Es habe sich auch gezeigt, dass sich das Schreiben nicht bei den Akten befinde, was zumindest ein Indiz für die Unvollständigkeit der Verfahrensakten sei. Die Vorinstanz sei auch über diese Einwendung ohne jede Begründung hinweggegangen. Dabei habe sie die Baubewilligung bezüglich die vermeintliche Zonenkonformität (fälschlicherweise) ohne weitere Begründung ausschliesslich auf dieses Dokument abgestützt. Die Weiterführung eines Verfahrens ohne jegliche Beteiligung oder Information von Verfahrensbeteiligten widerspreche in grundlegender Weise dem Verfahrensrecht und führe zur Unwirksamkeit des Entscheids über die Baubewilligung. Darüber hinaus habe es die Baubewilligungsbehörde unterlassen, den kantonalen Gesamtbewilligungsentscheid vom 29. November 2016, die kantonale Gesamtstellungnahme vom 29. November 2016 sowie die Ausnahmebewilligung vom 18. Mai 2017 rechtskonform gegenüber

sämtlichen Einsprechern zu eröffnen. Keines dieser Dokumente sei den Einsprechern zugestellt worden. Dadurch sei die Durchführung des Rechtsmittelverfahrens erheblich erschwert worden. Da die Vorinstanz die Replik vom 3. Januar 2019 und die Stellungnahme vom 20. August 2019 inhaltlich nicht gewürdigt habe, sei das Verfahren sogar zur Farce geworden. Das Raumplanungsgesetz (RPG) verpflichte die verantwortlichen Behörden ausdrücklich zu einer gemeinsamen oder zumindest gleichzeitigen Eröffnung der verschiedenen Entscheide des Baubewilligungsverfahrens (Botschaft zu einer Revision des RPG, BBl 1994 III 1088). Der Kanton Nidwalden habe diese Vorgabe in Art. 152 Abs. 3 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz [PBG]; NG 611.1) umgesetzt. Den Einsprechern sei ein offenkundiger Rechtsnachteil zugefügt worden. Dieser schwerwiegende Formfehler könne nicht geheilt werden. Der Entscheid über die Baubewilligung sei als nichtig zu qualifizieren. Die Nichtigkeit eines Entscheides sei von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden jederzeit von Amtes wegen zu beachten. Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren habe dann auch keine Heilung stattgefunden, werde doch dieser Eröffnungsfehler im angefochtenen Entscheid gar nicht behandelt. Anstatt die Verletzung des rechtlichen Gehörs zu heilen, habe die Vorinstanz das rechtliche Gehör gleich ein zweites Mal verletzt.

## **6.2**

Soweit die Beschwerdeführer unter diesem Titel wiederum die Verletzung des Gehörsanspruchs durch die Vorinstanz vortragen, wird auf das gerade oben in Erwägung 5 Ausgeführte verwiesen, das auch hier gilt. Zu den anderen Rügen wird Folgendes erwogen:

### **6.2.1**

Zur Wiederaufnahme des Baubewilligungsverfahrens nach der Sistierungsverfügung vom 11. Juli 2017 (VI1-C-3-12) hat bereits die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid in Erwägung 2.5 (insbesondere E. 2.5.2 und 2.5.4.1) umfassend Stellung genommen. Dabei hat sie die Bestimmungen über das Einwendungs- und Baubewilligungsverfahren (Art. 60a VRG, Art. 147 und Art. 152 PBG) zutreffend dargelegt. Ebenso hat sie mit Verweis auf die Lehre korrekte Ausführungen zur Nichtigkeit eines Entscheides und zum Vertrauensschutz gemacht (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 958 ff. und N. 631 f.). Darauf kann vollumfänglich verwiesen werden (Art. 56 Abs. 3 VRG). Sodann ist die Vorinstanz in Auseinandersetzung mit den Parteivorbringen und den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen mit einlässlicher Begründung zum Ergebnis gelangt, dass die Beschwerdeführer nach Ablauf der Sistierungsfrist von der Weiterführung des Verfahrens ausgehen mussten und für die Baubewilligungsbehörde

nach der Wiederaufnahme des Baubewilligungsverfahrens keine Verpflichtung bestanden habe, die damaligen Einwender nochmals zur Stellungnahme einzuladen. Diese hätten im Rahmen des Einwendungsverfahrens rechtsgenügend Einsicht in die baubewilligungsrelevanten Akten gehabt. Der kantonale Gesamtbewilligungsentscheid vom 26. November 2016 und die Ausnahmbewilligung der Baudirektion vom 18. Mai 2017 seien den Beschwerdeführern bzw. den früheren Einwendern zusammen mit der Eröffnung der angefochtenen Baubewilligung rechtmässig zugestellt worden. Zusätzliche Akten (VI-C-3) hätten die Beschwerdeführer im Rahmen des Beschwerdeverfahrens erhalten, womit selbst eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs im Einwendungsverfahren jedenfalls im Beschwerdeverfahren als geheilt zu betrachten wäre. Es seien weder Zuständigkeits- noch Verfahrensvorschriften verletzt worden, weshalb die Baubewilligung nicht nichtig sei (vgl. E. 2.5.4.1 ff.). Auf diese vorinstanzlichen Erwägungen kann uneingeschränkt verwiesen werden (vgl. Art. 56 Abs. 3 VRG), zumal die Beschwerdeführer in diesem Punkt keine Argumente vorbringen, die nicht bereits von der Vorinstanz entkräftet worden wären.

### **6.2.2**

Zur Verdeutlichung sei ergänzt, dass während der Auflagefrist eines Baugesuchs gestützt auf Art. 147 PBG und Art. 60a VRG beim Gemeinderat Einwendung erhoben werden kann. Erhebt eine legitimierte Person innert Frist Einwendung gegen ein Baugesuch, so ist sie fortan Partei im Einwendungsverfahren und hat als solche ebenso wie die Baugesuchsteller Anspruch auf ein faires Verfahren (vgl. Art. 5 und Art. 9 BV). Dazu gehört auch der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 3 Abs. 2 Verfassung des Kantons Nidwalden [KV; NG 111], Art. 39 ff. VRG). Der Gehörsanspruch ist – wie bereits oben erwähnt – sehr vielfältig und weist mehrere Teilgehalte, wie etwa das Recht auf persönliche Teilnahme am Verfahren, das Recht auf Mitwirkung bei der Beweiserhebung und das Recht auf Akteneinsicht, auf (vgl. BGE 135 II 286 E. 5.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 1001 ff.). In diesem Sinne stellt das Einwendungsverfahren kein eigentliches Rechtsmittel dar, sondern bildet ein nachbarschaftliches Mitwirkungsrecht mit niederschwelliger Förmlichkeit zur Gewährung des rechtlichen Gehörs auf nichtstreitiger Ebene (vgl. DANIELA THURNHERR, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, N. 8.64). Vorliegend geht aus den Akten hervor, dass die Beschwerdeführer et al. innerhalb der Auflagefrist am 18. Juli 2016 beim zuständigen Gemeinderat eine Einwendung gegen das hier strittige Bauprojekt eingereicht haben und am 21. März 2017 eine Einwendungsverhandlung stattfand. Eine Einigung konnte bekanntermassen nicht erzielt werden und der Gemeinderat musste gestützt auf Art. 152 Abs. 2 PBG über die Einwendung entscheiden. Die Beschwerdeführer mussten mithin nach der Einigungsverhandlung jederzeit mit einem

Entscheid rechnen. Daran änderte auch die am ... eingereichte Planungsinitiative sowie die vom Gemeindepräsident am 11. Juli 2017 auf den 22. November 2017 terminierte Sistierung des Baubewilligungsverfahrens nichts (BF1-A-2 und BF1-A-6, Dispositiv-Ziffer 1a). Mit dieser Verfügung wurde gegenüber den Beschwerdeführern keine Vertrauensgrundlage begründet. Vielmehr mussten sie davon ausgehen, dass das Verfahren nach dem Ablauf der Sistierungsfrist weitergeführt wird. Die Beschwerdeführer bestreiten denn auch nicht, dass sie über die Sistierung und deren Befristung im Bilde waren. Spätestens mit dem Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 23. Januar 2018 über die Sistierungsverfügung musste die Baubewilligungsbehörde das Verfahren schliesslich wiederaufnehmen. Darüber bedurfte es jedoch keiner besonderen Mitteilung an die Beschwerdeführer. Diese konnten bereits anlässlich der Einwendungsverhandlung frei und umfassend zum strittigen Bauprojekt Stellung nehmen. Eine nochmalige Konsultation der Einwender war weder gesetzlich vorgesehen noch war dies unter den gegebenen Umständen zwingend erforderlich. Insoweit liegt daher keine Verletzung von Treu und Glauben und keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Die Vorinstanz hat die Nichtigkeit mithin zu Recht abgelehnt.

### **6.2.3**

Allerdings bleibt zu prüfen, ob die Beschwerdeführer als Einwender auch von allen Akten Kenntnis bekommen haben, die der Behörde als Entscheidungsgrundlagen dienten. Die Beschwerdeführer machen wie bereits erwähnt geltend, die Baubewilligungsbehörde habe nach Wiederaufnahme des Verfahrens noch eine Stellungnahme bei der Baudirektion eingeholt. Diese Stellungnahme vom 2. März 2018 sei ihnen (vor oder mit Protokoll) nicht zur Kenntnis gebracht worden. Hierbei handelt es sich um das Aktenstück VI1-C-2, welches der Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 15. November 2018 als "BG Beleg 2" eingereicht wurde (vgl. E. 5.3.4 oben). Inhaltlich geht es um die Stellungnahme der kantonalen Fachbehörde (Amt für Umwelt) zur Zulässigkeit des Bauprojekts in der Gewerbezone. Diese zusätzliche Abklärung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens erfolgte aufgrund des Entscheids der Gemeindeversammlung vom 22. November 2017 bzw. des Erlasses einer Planungszone. Im Wesentlichen hielt die Baudirektion fest, das Amt für Umwelt habe das Gesuch aus umweltrechtlicher Sicht geprüft und sei zum Ergebnis gelangt, dass das Bauprojekt auch in der Gewerbezone bewilligungsfähig sei. Der kantonale Gesamtbewilligungsentscheid und die kantonale Gesamtstellignahme vom 29. November 2016 (VI1-C-3-9) sowie die raumplanerische Ausnahmegewilligung vom 18. Mai 2017 (VI1-C-3-10) hätten somit auch für die Gewerbezone Gültigkeit (vgl. VI1-C-2). Damit ergänzte das Schreiben vom 2. März 2018 lediglich die bereits vorhandenen kantonalen Entscheide vom 29. November 2016 und 18. Mai 2017 und wurde zusammen mit

der Baubewilligung und den massgeblichen kantonalen Bewilligungen (und Stellungnahmen) koordiniert eröffnet (vgl. Art. 25a RPG, Art. 7 Abs. 2 und Art. 152 Abs. 3 PBG; BF1-A-1, S. 12). Ein Anspruch auf vorgängige Einsichtnahme bestand hingegen nicht. Die Stellungnahmen der kantonalen Fachbehörden war nicht Gegenstand des Auflageverfahrens. Der Vorwurf der Beschwerdeführer betreffend die faktische Verletzung des rechtlichen Gehörs geht somit ins Leere. Daran vermag auch die mit Replik neu vorgetragene Behauptung, wonach das Schreiben vom 2. März 2018 den Beschwerdeführern auch im Rahmen des im August 2019 gewährten rechtlichen Gehörs nicht zugänglich gewesen sei, nichts zu ändern. Kommt hinzu, dass das Schreiben nichts Wesentliches enthält, was nicht auch der Baubewilligung und dem Einwendungsentscheid zu entnehmen wäre (vgl. BF1-A-1, lit. b S. 3 und BF1-A-2, Ziff. 5.4.1). Dazu konnten sich die Beschwerdeführer im Rahmen des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens frei und umfassend äussern. Zudem wöge eine allfällige Gehörsverletzung ohnehin nicht derart schwer, dass sie mit nachfolgendem Beschwerdeverfahren nicht als geheilt zu betrachten wäre. Schliesslich rügen die Beschwerdeführer weder einen konkreten Rechtsnachteil noch setzen sie sich substantiiert mit den vorinstanzlichen Erwägungen (vgl. E. 2.5.4 und 2.9.4.1) auseinander (vgl. auch vorinstanzliche E. 2.9.4.1).

#### **6.2.4**

Auf die Rüge der mangelhaften Eröffnung der Baubewilligung wurde bereits unter dem Titel "Verletzung des Gehörsanspruchs durch die Vorinstanz" (E. 5.3.3) eingegangen. Darauf wird - um unnötige Wiederholungen zu vermeiden - grundsätzlich verwiesen. Ergänzend ist zu erwähnen, dass die drei angeblich fehlenden Dokumente der Fachstellen (Kantonaler Gesamtbewilligungsentscheid und kantonale Gesamtstellungnahme vom 29. November 2016 sowie die Ausnahmbewilligung der Baudirektion vom 18. Mai 2017) im Baubewilligungsentscheid vom 16. April 2018 (BF1-A-1) nicht nur als Beilage aufgeführt (vgl. S. 12), sondern in Ziff. 2.1 und 2.2 (S. 6) auch explizit als integrierte Bestandteile der Baubewilligung bezeichnet wurden (vgl. Ziff. 2.1 und 2.2 S. 6). Die Baubewilligung wiederum wurde gleichzeitig mit dem Einwendungsentscheid am 17. April 2018 an die Parteien versandt (vgl. Art. 152 Abs. 3 Ziff. 1 PBG) und ist den Beschwerdeführern formell im Rahmen des Einwendungsverfahrens am 18. bzw. 19. April 2018 zugegangen (vgl. BF1-A, Ziff. 2 S. 3). Aus diesen Umständen ist zu schliessen, dass auch die Beilagen zugestellt wurden. Andernfalls wäre wie bereits erwähnt in einer solchen Situation von der rechtsanwaltlich vertretenen Partei gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben zu erwarten gewesen (vgl. Urteil des BGer 2C\_143/2014 E. 3.3), dass sie die fehlenden Dokumente umgehend einverlangt. Stattdessen rügten die Beschwerdeführer

die unrechtmässige Eröffnung des Baubewilligungsentscheids erst im Rahmen des vorinstanzlichen zweiten Rechtsschriftenwechsels. Die Beschwerdeführer verstricken sich schliesslich in einem Widerspruch, wenn sie ausführen, man habe die genannten Dokumente nicht gekannt, jedoch zur Wahrung der Beschwerdefrist trotzdem eine Eingabe machen müssen (vgl. Beschwerde Ziff. 18 S. 11). In diesem Fall lässt sich nämlich nicht erklären, weshalb der behauptete Mangel nicht unverzüglich in dieser (fristwahrenden) Eingabe gerügt wurde. Die Beschwerdeführer waren zudem offensichtlich ohne Weiteres in der Lage, die Baubewilligung anzufechten. Überdies machen sie auch im vorliegenden Verfahren nicht substantiiert geltend, inwiefern ihnen aus der behaupteten mangelhaften Eröffnung ein Rechtsnachteil erwachsen wäre. Sie gehen nicht weiter auf die genannten Dokumente ein. Insgesamt weist die Aktenlage in keiner Art und Weise auf eine gesetzeswidrige Eröffnung hin. Schliesslich waren die Beschwerdeführer spätestens im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren unstrittig im Besitz aller Dokumente und konnten sich frei und umfassend dazu äussern. Es liegt daher keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor und selbst wenn, wöge auch dieser Mangel nicht derart schwer, dass er nicht spätestens im vorliegenden Verfahren als geheilt zu betrachten wäre. Letztlich vermögen auch die zahlreichen Briefe früherer Einwender die Nichtigkeitsbehauptungen der Beschwerdeführer nicht zu stützen. Die Absender der an die Baubewilligungsbehörde adressierten Schreiben sind nicht Partei im vorliegenden Beschwerdeverfahren. Eine allfällige nicht gesetzeskonforme bzw. nichtige Eröffnung der sie betreffenden Einwendungsentscheiden hätten diese nach Erhalt mittels eigener Beschwerde erheben müssen. Auf die Briefe ist daher nicht weiter einzugehen und eine rückwirkende Rückerstattung der damals auferlegten Kosten ist in diesem Verfahren nicht möglich. Im Übrigen hätten die Betroffenen schon längst ein Revisionsgesuch gemäss Art. 109 ff. VRG einreichen bzw. rechtshängig machen können.

### **6.3**

Nach dem Gesagten liegt auch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Baubewilligungsbehörde vor und die Vorinstanz hat die Baubewilligung zu Recht nicht für nichtig erklärt. Die Beschwerde ist daher auch in diesem Punkt abzuweisen.

## **7. Baubewilligungsentscheid vor Abschluss des Umzonungsverfahrens**

### **7.1**

Des Weiteren wird von den Beschwerdeführern moniert, das Nutzungsplanverfahren sei bis heute nicht abgeschlossen und die zulässige, zukünftige Nutzung der Parzelle Nr. aa sei völlig offen. In einer solchen Situation sei es der zuständigen Behörde gemäss bundesgerichtlicher Praxis untersagt, eine Baubewilligung zu erteilen. Die in Verletzung dieses Grundsatzes erteilte Baubewilligung vom 16. April 2018 sei unwirksam respektive umgehend (d.h. vor der Frühlingsgemeindeversammlung 2020) aufzuheben. Ansonsten drohe mit dem *Fait accompli* eine unzulässige Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsprozess. Es stehe den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern im Rahmen der noch nicht abgeschlossenen Nutzungsplanänderung sogar offen, die Auszonung der Parzelle Nr. aa, GB Z. \_\_, zu beschliessen. In diesem Fall wäre eine rein gewerbliche Nutzung der Parzelle Nr. aa nicht mehr möglich. Bei dieser Ausgangslage könne die Baubewilligungsbehörde mit einer Baubewilligung nicht einfach Fakten schaffen, welche die demokratische Mitwirkung der Bevölkerung an der Planung beschränke oder vorwegnehme. Der Entscheid über ein Baugesuch, das der in Vorbereitung befindlichen kommunalen Planung widerspreche, müsse zurückgestellt werden. Die vorgesehene planerische Neuordnung solle nicht durch die Bewilligung einer Baute gefährdet werden.

### **7.2**

Es ist zu beurteilen, ob der Entscheid über die Baubewilligung vom 16. April 2018 bis zur rechtskräftigen Erledigung des Umzonungsverfahrens hätte ausgesetzt werden müssen. Grundsätzlich gilt, dass auf hängige Baubewilligungsverfahren bis zum Inkrafttreten der die Initiative umsetzenden Bestimmungen geltendes Recht anzuwenden und das Verfahren weiterzuführen ist. Eine negative Vorwirkung – die vorliegt, wenn das geltende Recht bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts nicht mehr angewendet wird – ist nur zulässig, wenn sie vom geltenden Recht vorgesehen ist und auch die übrigen Voraussetzungen für eine zulässige Rückwirkung (zeitlich mässige Geltung, triftige Gründe, Vermeidung von Rechtsungleichheiten und Beachtung von wohl erworbenen Rechten) erfüllt. Eine solche negative Vorwirkung wird in der Literatur und Rechtsprechung beispielsweise der Planungszone zuerkannt (vgl. BGE 118 Ia 510 E. 4d; Urteil des BGer 1C\_287/2016 vom 5. Januar 2017 E. 3.2 mit Verweis auf BGE 136 I 142 E. 3.2; 1C\_141/2014 vom 4. August 2014 E. 5.1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 31 N 31 f.; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zü-

rich/Basel/Genf 2009, N. 21 zu Art. 27 RPG; BERNHARD WALDMANN/ PETER HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, N. 7 zu Art. 27 RPG). Die Planungszone ist eine der Nutzungsplanung dienende vorsorgliche (und damit zeitlich begrenzte) sichernde Massnahme des Bundesrechts. Sie dient der Sicherstellung der Nutzungsplanung, da innerhalb derselben nichts unternommen werden darf, was diese erschweren könnte. Der Zweck der Planungszone besteht somit darin, dem zuständigen Planungsorgan im Hinblick auf das beabsichtigte Planungsvorhaben die nötige Planungs- und Entscheidungsfreiheit zu wahren. Sie verhindert, dass die beabsichtigte Nutzungsplanungsänderung innerhalb der Planungszone in irgendeiner Weise negativ präjudiziert wird (BGE 118 Ia 510 E. 4d; 113 Ia 362 E. 2; LGVE 1993 III Nr. 19 E. 1; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 21 zu Art. 27 RPG; ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 3. Aufl. 2010, N. 1 zu Art. 62-63 BauG/BE). Auch im Kanton Nidwalden können zum Schutz des Planungszwecks Bauvorhaben von der planerischen Vorwirkung erfasst werden, für die bereits vor Erlass der Planungszone ein Gesuch oder ein Vorprojekt eingereicht wurde (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts Nidwalden vom 13. Mai 2019, VA 18 12, E. 10.3.2 m.H.).

### **7.3**

Die Beschwerdegegnerin reichte ihr Baugesuch am 21. Juni 2016 ein (VI1-C-3-2) und damit vor Einreichung der Planungsinitiative am ... (VI1-C-3-6) und vor Erlass der Planungszone am ... (publiziert im Amtsblatt Nr. \_\_). Die gegen die Planungszone erhobene Beschwerde wies das hiesige Gericht mit Entscheid vom 13. Mai 2019 (VA 18 12) ab, soweit es darauf eintrat. Eine Beschwerde an das Bundesgericht ist bei Fällung des vorliegenden Entscheids noch rechtshängig. Das Gesuch um aufschiebende Wirkung wurde gerichtsnotorischerweise mit Verfügung 1C\_358/2020 vom 30. Juli 2020 abgewiesen. Die Baubewilligungsbehörde hatte das hängige Verfahren also grundsätzlich weiterzuführen, jedoch unter Berücksichtigung der provisorischen Bau- und Nutzungsvorschriften gemäss geltender Planungszone (Art. 43 Abs. 2 PBG). Nach diesen Vorschriften sind Baugesuche, welche den Bestimmungen der Planungszone entsprechen, denn auch ausdrücklich zu behandeln (vgl. Publikation im Amtsblatt Nr. \_\_).

## 7.4

Gemäss Beschluss über die Planungszone vom ... gelten im Gebiet der Planungszone (Parz Nrn. aa und hh, beide GB Z.\_\_\_) die Bestimmungen der Gewerbezone gemäss Art. 63 BauG sowie Art. 16 des Bau- und Zonenreglements (BZR) Z.\_\_\_ und der entsprechenden Lärmempfindlichkeitsstufe (ES III), wie auch die weiteren massgebenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG]; SR 814.01). Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen werden, trägt die vorliegende Baubewilligung allen mit der Planungszone sichergestellten Aspekten Rechnung und die Nutzungsplanung wird nicht erschwert. Die Baubewilligung schafft keine Fakten, welche die demokratische Mitwirkung der Bevölkerung beschränken oder vorwegnehmen würde. Der Entscheid über das vorliegende Baugesuch musste daher nicht zurückgestellt werden. Die Beschwerdeführer gehen fehl, wenn sie pauschal und undifferenziert behaupten, es sei gemäss bundesgerichtlicher Praxis untersagt, die Baubewilligung vor Abschluss des Umzonungsverfahrens zu erteilen. Ebenso wenig kann ein solches Verbot aus der Einschätzung der Baudirektion und des Gemeindepräsidenten im Rahmen einer Vorprüfung abgeleitet werden. Es ist auch nicht relevant, wie sich der Baudirektor zu einer Interpellation der Landräte betreffend Richtplanung (Industriezone für Bauschuttrecyclinganlagen) äussert. Diese ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Gleiches gilt für die Stellungnahme der Kommission für Natur- und Landschaftsschutz vom 22. Juni 2018, welche sich angeblich für eine Auszonung ausgesprochen haben soll. Das Argument der möglichen Auszonung ist vorliegend ohnehin nicht stichhaltig. Mit Amtsblattpublikation \_\_ lud der Gemeinderat auf den 23. September 2020 zur verschobenen Frühling-Gemeindeversammlung 2020. Mitunter traktandierte er die Teilrevision der Nutzungsplanung betreffend Umzonung [Adresse a] von der Industriezone 1 zur Gewerbezone (vgl. Traktandum 6). Ein allfälliger Abänderungsantrag (z.B. auf Auszonung) hätte binnen 10 Tagen nach erfolgter Amtsblattpublikation vom \_\_ schriftlich und begründet beim Gemeinderat eingereicht werden müssen (Art. 20 Abs. 2 PBG). Dass ein Abänderungsantrag innert Frist eingereicht worden wäre, machen die Beschwerdeführer nicht substantiiert geltend und wäre dem Gericht auch nicht bekannt. Demzufolge steht eine Auszonung und damit verbunden der Ausschluss einer rein gewerblichen Nutzung der Parz. Nr. aa, GB Z.\_\_\_, hier ausser Frage. Schliesslich ist auch die Forderung nach dem Erlass einer neuen Bestimmung des Baureglements nicht zu hören. Thema des vorliegenden Verfahrens ist einzig die Baubewilligung. Im Übrigen wäre es fraglich, ob eine derartige Umsetzung der Initiative nicht die Gestaltungskompetenz des Gemeinderates übersteigen würde (vgl. Art. 34 Abs. 2 BV; BGE 141 I 186 E. 5.3-5.6; 139 I 2 ff. E. 5.6), verlangten die Initianten doch einzig die Herabzonung der Parzelle Nr. aa, GB Z.\_\_\_, von der Industriezone 1 in die Gewerbezone (vgl. BG-Beilage 5).

## **7.5**

Aus all diesen Gründen ist die Beschwerde auch in diesem Punkt abzuweisen. Im vorliegenden Fall war es richtig, das Baugesuch nach der Aufhebung der Sistierung weiter zu behandeln und das Bauprojekt auch auf die Konformität in der Gewerbezone zu prüfen. Soweit sich die Kritik der Beschwerdeführer schliesslich gegen das Initiativ-, Planungs- und Umzonungsverfahren richtet, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (vgl. E. 2.5 oben).

Nach dem Gesagten erweisen sich sämtliche formellen Rügen als unbegründet. Materiell rügen die Beschwerdeführer die Verletzung des verfassungsmässigen Prinzips der Bekämpfung von Emissionen an der Quelle (Vorsorgeprinzip), eine mangelhafte Erschliessung und die fehlende Zonenkonformität.

## **8. Verletzung des Vorsorgeprinzips**

### **8.1**

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass Bauschuttrecyclinganlagen erhebliche Emissionen (Lärm, Staub, etc.) verursachen würden. Die Baubewilligungsbehörde habe keine Abklärungen zur Einhaltung des Vorsorgeprinzips (Bekämpfung der Emission an der Quelle) getätigt. Sie habe keine Prüfung der Übereinstimmung einer Einkapselung bzw. Einhausung der Anlage oder Teilen davon mit dem Stand der Technik und der wirtschaftlichen Tragbarkeit vorgenommen. Gemäss Urteil des BGer 1C\_568/2017 vom 7. März 2019 sei bei Anlagen wie Kieswerken, Steinbrüchen, Bauschuttrecyclinganlagen oder dergleichen das Vorsorgeprinzip zwingend einzuhalten. Die Einkapselung bzw. Einhausung der Anlage oder Teilen davon (vorliegend z.B. der Brechbereich im Umfang von 1'700 m<sup>2</sup>) sei bei einer Bauschuttrecyclinganlage beim jetzigen Wissensstand die am besten geeignete technische Massnahme, um den Vorgaben des Umweltschutzgesetzes zu genügen. Die Baubewilligungsbehörde habe nicht alle Emissionen berücksichtigt, weshalb die Baubewilligung zwingend aufzuheben und zur weiteren Sachverhaltsabklärung an die Baubewilligungsbehörde zurückzuweisen sei mit der Anweisung, die erforderliche Abklärung zur Einhaltung des Vorsorgeprinzips nachträglich durchzuführen.

## **8.2**

Zur Umweltverträglichkeitsprüfung und insbesondere zur Bemessung der Lärmwerte hat bereits die Vorinstanz umfassend Stellung genommen (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.9). Dabei hat sie zunächst die Bestimmungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und den UVB (Art. 10a-c USG), über die Immissionsgrenzwerte für Lärm und Erschütterungen (Art. 15 und Art. 25 Abs. 1 USG, Art. 2 Abs. 6 lit. b, Art. 7 Abs. 1 lit. b, Art. 9, Art. 34, 36, 38, 39 und 41 LSV) sowie über die Zuständigkeit und das Verfahren der UVP (Art. 46 kantonales Umweltschutzgesetz [kUSG; NG 721.1], § 3 Abs. 1, § 34 und § 36 kantonale Umweltschutzverordnung [kUSV; NG 721.11]) zutreffend dargelegt. Darauf kann vollumfänglich verwiesen werden (Art. 56 Abs. 3 VRG). Anschliessend ist sie in Auseinandersetzung mit den Parteivorbringen und den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen mit ausführlicher Begründung zum Ergebnis gelangt, dass die Lärmermittlung und –beurteilung korrekt entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben für die Ermittlung, Beurteilung und Kontrolle der Aussenlärmimmissionen ortsfester Anlagen (vgl. Art. 36 ff. LSV) stattgefunden habe. Auf diese vorinstanzlichen Erwägungen kann uneingeschränkt verwiesen werden (vgl. Art. 56 Abs. 3 VRG). Soweit die Beschwerdeführer mit vorliegender Beschwerde zusätzlich eine Verletzung des Vorsorgeprinzips rügen, zieht das Gericht Folgendes in Erwägung:

## **8.3**

### **8.3.1**

Gemäss Art. 1 Abs. 2 USG sind im Sinne der Vorsorge Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen, denn vorausschauendes, umweltgerechtes Planen und Handeln ist langfristig kostengünstiger und mit weniger Umweltbelastungen verbunden, als zu einem späteren Zeitpunkt Verbesserungen vorzunehmen oder gar Umweltschäden zu beheben. Zur Wirkung kommt das Vorsorgeprinzip etwa in der UVP, in der Verpflichtung zur vorsorglichen Begrenzung von Emissionen. Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, prüft sie gemäss Art. 10a Abs. 1 USG möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit. Bei Anlagen, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann, ist eine förmliche UVP durchzuführen (Art. 10a Abs. 2 USG). Der Bundesrat bezeichnet die Anlagentypen, die der UVP unterstehen; er kann Schwellenwerte festlegen, ab denen die Prüfung durchzuführen ist. Er überprüft die Anlagentypen und die Schwellenwerte periodisch und passt sie

gegebenenfalls an (Art. 10a Abs. 3 USG). Der Bundesrat hat die Anlagetypen im Anhang zur Verordnung über die UVP (UVPV; SR 814.011) festgehalten.

### **8.3.2**

Grundlage der UVP bildet nach Art. 10b Abs. 2 USG der vom Gesuchsteller erstellte UVB, der alle Angaben enthält, die zur Prüfung des Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt nötig sind (DANIELA THURNHERR, a.a.O., Zürich 2016, N. 7.188 ff.). Die kantonale Umweltschutzfachstelle (Amt für Umwelt, vgl. § 3 Abs. 1 kUSV) beurteilt diesen Bericht (Art. 12 Abs. 1 UVPV). Sie teilt das Ergebnis der Baubewilligungsbehörde mit und stellt Anträge, die als Massnahmen, Bedingungen und Auflagen verbindlich in das Projekt einfließen sollen (Art. 10c Abs. 1 USG; vgl. auch Urteil des BGer 1C\_467/2018 vom 3. Mai 2019 E. 4.2). Erst mit dieser kantonalen Fachbeurteilung entscheidet die Baubewilligungsbehörde abschliessend über die Umweltverträglichkeit eines Vorhabens und die zu treffenden Massnahmen (vgl. auch [www.umwelt.nw.ch](http://www.umwelt.nw.ch)). Was die Umweltschutzfachstellen bei der Beurteilung des UVB in materieller Hinsicht feststellen hat den Stellenwert einer behördlichen Expertise, von der die Entscheidbehörde nur aus triftigen Gründen abweichen darf (vgl. UVP-Handbuch, Richtlinie des Bundes für die UVP, BAFU 2009, Ziff. 2.3 S. 4; vgl. auch Art. 5 Abs. 1, Art. 7 und 17 UVPV; Art. 3 Abs. 1, Art. 7, Art. 12 und Art. 46 kUSG; § 34 kUSV; Art. 180 und 181 Abs. 3 BauG;).

### **8.3.3**

Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen sind gemäss Art. 11 Abs. 1 USG durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen (Emissionsbegrenzungen). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Gemäss Urteil des BGer 1C\_104/2017 vom 25. Juni 2018 E. 5.1 ist das Vorsorgeprinzip eingehalten, wenn die Bewilligungsbehörde im Rahmen der Interessenabwägung ernsthaft in Betracht fallende Varianten geprüft hat. Dabei kann grundsätzlich nur die umweltrechtliche Optimierung eines Projekts verlangt werden, aber nicht eine alternative Neuplanung. Das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip verlangt nicht, dass zwingend die für die Betroffenen schonendste Lösung gewählt werden muss. Diese müssen sich mit der umweltrechtlichen Optimierung begnügen. Emissionen werden sodann eingeschränkt durch den Erlass von Emissionsgrenzwerten, Bau- und Ausrüstungsvorschriften, Verkehrs- oder Betriebsvorschriften, Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden und Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe (Art. 12 Abs. 1 UVG).

## **8.4**

### **8.4.1**

Vorliegend handelt es sich unstrittig um die Errichtung einer neuen UVP-pflichtigen Anlage (vgl. UVPV Anhang Ziff. 40.7). Entscheidungsbehörde ist die Baubewilligungsbehörde (Art. 46 KUSG i.V.m. § 36 Abs. 3 KUSV). Am 9. Januar 2015 reichte die Beschwerdegegnerin eine Voranfrage betreffend Erstellung einer Produktions- und Lagerfläche auf der Parzelle Nr. aa, GB Z. \_\_\_ ein. Im Rahmen der kantonalen Vorabklärung liess die Baubewilligungsbehörde prüfen, ob das Bauvorhaben den umweltrechtlichen Anforderungen entspricht. Mit Datum vom 2. März 2015 gab die Baudirektion eine kantonale Gesamtstellungnahme ab und wies auf verschiedene Aspekte hin, die zusätzlich zu beachten seien. Diese Aspekte wurden bei der Überarbeitung des Projektes und des UVB vom 3. Juni 2015 berücksichtigt (vgl. VI1-C-3-2, UVB S. 1 und Ziff. 2.7 S. 3 sowie UVB Anhang 1-1). Am 21. Juni 2016 reichte die Beschwerdegegnerin bei der Baubewilligungsbehörde das überarbeitete Baugesuch mit UVB vom 2. März 2015 ein (VI-1-C-3). Das Amt für Umwelt hat den UVB mit Bericht vom 15. November 2016 beurteilt und ist im Wesentlichen zum Ergebnis gelangt, der UVB sei unter Berücksichtigung der Anmerkungen gemäss den Ziffern 4 und 5 vollständig und korrekt. Bei Beachtung der Bedingungen und Auflagen gemäss Ziffer 6 entspreche das Vorhaben den Vorschriften über den Schutz der Umwelt. Der Baubewilligungsbehörde werde beantragt, der Beurteilung und Antragstellung zuzustimmen und über das Vorhaben abschliessend zu entscheiden (vgl. VI1-C-3; BF1-A-1 Ziff. 3.2 S. 7). Mit Schreiben vom 19. Oktober 2016 bestätigte die Projektverfasserin den UVB vom 2. März 2015 unter Berücksichtigung der Rohre im Lärmschutzdamm und hielt fest, dass eine Anpassung des UVB nicht erforderlich sei (vgl. VI1-C-3-8). Am 29. November 2016 erging schliesslich die kantonale Gesamtstellungnahme und der kantonale Gesamtbewilligungsentscheid (vgl. VI1-C-3-9), welche der Baubewilligungsbehörde zusammen mit der Beurteilung des Amtes für Umwelt zugestellt wurden. Weiter bestätigte das Amt für Raumentwicklung mit Schreiben vom 2. März 2018, dass das Amt für Umwelt das zu beurteilende Bauprojekt aus umweltrechtlicher Sicht geprüft habe und festhalte, dass dieses auch in der Gewerbezone bewilligungsfähig sei (VI1-C-2). Daraufhin erliess die Baubewilligungsbehörde am 16. April 2018 die hier strittige Baubewilligung, stimmte dem Bericht des Amtes für Umwelt vom 15. November 2016 samt Bedingungen und Auflagen gemäss Kapitel 6 vollumfänglich zu und erklärte diesen als Bestandteil der Baubewilligung (vgl. BF1-A-1, Ziff. 3.2 S. 7).

### 8.4.2

Der UVB vom 3. Juni 2015 setzt sich insbesondere auch mit den Auswirkungen der Anlage auf die Luftqualität, den Strassenverkehrs- und Betriebslärm sowie möglichen Erschütterungen und dem Landschafts- und Ortsbild auseinander. Dabei gelangte die Projektverfasserin hinsichtlich Luftreinhaltung im Wesentlichen zum Ergebnis, dass mit den vorgesehenen Massnahmen (insbesondere Partikelfilter, Staubbekämpfung) die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen nach LRV Anhang 1 eingehalten werden. Die durch die Anlage erzeugten Emissionen von Stickstoffoxid (NO<sub>x</sub>) und Feinstaub (PM<sub>10</sub>) seien im Vergleich zu den Gesamtemissionen in Z.\_\_\_\_ von untergeordneter Bedeutung. Als Folge davon würden sich die Immissionsbelastungen nicht relevant verändern. Besonders zu beachten sei die Staubentwicklung beim Materialumschlag, -transport und bei der Materialaufbereitung. Mit den vorgesehenen Massnahmen liessen sich übermässige Staubbelastrungen in der Umgebung verhindern (vgl. Ziff. 4.5 f. S. 12). Betreffend Strassenverkehrslärm hielt die Gutachterin fest, dass die Mehrbeanspruchung des Strassennetzes weder zu neuen Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte (IGW) noch zu wahrnehmbaren Lärmimmissionen führe. Die Anforderungen von Art. 9 LSV seien erfüllt (vgl. Ziff. 5.5 S. 13). Ebenso würden die von der Anlage erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte für Industrie- und Gewerbelärm an allen Empfangspunkten einhalten. Voraussetzung sei die Begrenzung der Einsatzdauer der Prallbrecher- und Siebanlage zusammen auf maximal 8.5 Stunden pro Tag (vgl. Ziff. 6.5 S. 17). Zum Schutz der Umwelt werde das Betriebsareal ferner auf drei Seiten (Nord, West, Süd) mit einem 3 m hohen Erdwall als Immissionsschutz eingefasst. Die Zahl der Einsatztage der Prallbrecher- und Siebanlage beschränke sich zudem auf ca. 20 bis maximal 50 pro Jahr, und die eingesetzten Maschinen und Geräte würden den zulässigen Schalleistungspegeln gemäss Maschinenlärmverordnung (MaLV) entsprechen (Ziff. 6.4 S. 17). Ausserhalb des Betriebsareals führe die Anlage schliesslich nicht zu wesentlichen Erschütterungen oder Körperschall (Ziff. 7.3 S. 18). Insgesamt entspreche das Vorhaben mit den vorgesehenen Massnahmen den umweltrechtlichen Anforderungen. Aus Sicht des Immissionsschutzes sei der vorgesehene Standort in der Industriezone, jedoch abseits von Wohnzonen, für eine Lager- und Aufbereitungsanlage sodann gut geeignet und sachgerecht zoniert. Die Anforderungen der Luftreinhaltung und des Lärmschutzes würden mit technischen und betrieblichen Massnahmen erfüllt. Die Auswirkungen auf das Landschaftsbild und die umliegende kommunale Landschaftsschutzzone werde mit dem Anlegen eines Erdwalls sowie geeigneter Bepflanzung minimiert (Ziff. 15, S. 30).

### 8.4.3

Aufgrund dieses Sachverhalts ist festzustellen, dass das umweltschutzrechtliche Verfahren eingehalten und alle notwendigen Umweltabklärungen getroffen wurden. Die Untersuchungen und insbesondere die hier massgeblichen Emissionsberechnungen wurden nach wissenschaftlich anerkannten Methoden durchgeführt (vgl. UVB S. 11 und 15). Die ermittelten Daten sind umfassend, nachvollziehbar und schlüssig. Mit Schreiben vom 2. März 2018 wurde auch ausdrücklich nochmals bestätigt, dass das Amt für Umwelt das Bauprojekt aus umweltrechtlicher Sicht geprüft habe und das Gesuch auch in der Gewerbezone bewilligungsfähig sei. Diese Beurteilung durch das Amt für Umwelt hat wie erwähnt den Stellenwert einer behördlichen Expertise. Im vorliegenden Fall gibt es keinen ersichtlichen Grund, von der Einschätzung der kantonalen Umweltschutzfachstelle abzuweichen. Die Beschwerdeführer setzen sich denn auch nicht substantiiert mit dem UVB und den angewandten Messmethoden, Messwerten und Massnahmen auseinander. Im Übrigen hat sich bereits die Vorinstanz in den Erwägungen 2.9.4.2 ff. ausführlich zu den Einwendungen betreffend Lärmmessung und Einhaltung der Immissionsgrenzwerte geäussert. Hauptsächlich führte sie aus, Art. 39 LSV gebe in Bezug auf den Ort der Ermittlung klare Vorgaben. Zudem habe das Bundesamt für Umwelt für die Ermittlung und Beurteilung von Industrie- und Gewerbelärm Vollzugshilfen erstellt. Die Einhaltung dieser Grundlagen sei in Ziff. 6 des UVB abgehandelt worden. Die Grenzwerte seien bei allen Messpunkten eingehalten und zwar auch zu den prognostizierten Lärmspitzen. Zur Lärmbelastung in der Produktionshalle wies die Vorinstanz ferner zu Recht darauf hin (vgl. vorinstanzliche E. 2.9.4.4), dass die Belastungsgrenzwerte bei Gebäuden nur bei solchen mit lärmempfindlichen Räumen gelten würden (Art. 41 Abs. 1 LSV). Schliesslich sei auch die Mehrbeanspruchung der bestehenden Verkehrsanlagen im UVB abgehandelt worden. Das Amt für Umwelt habe den UVB geprüft und in seinen Beurteilungen vom 15. November 2016 und 2. März 2018 diesbezüglich keine Vorbehalte angebracht (vgl. dazu auch vorinstanzliche E. 2.9.4.5). Auf diese Erwägungen sei nochmals verwiesen (Art. 56 Abs. 3 VRG).

### 8.4.4

Nunmehr verlangen die Beschwerdeführer hauptsächlich die Prüfung weitergehender Massnahmen wie beispielsweise die Einhausung der Anlage und zwar gestützt auf das Urteil des BGer 1C\_568/2017 vom 7. März 2019. Dieser von den Beschwerdeführern zitierte, nicht publizierte Entscheid des Bundesgerichts vermag im vorliegenden Fall jedoch nicht zu überzeugen. Das Areal weist eine Fläche von rund 2.2 ha auf (vgl. VI1-C-3-2). Es umfasst Abstell-, Lager- und Aufbereitungsflächen, welche auf der Nord-, West- und Südseite von einem 3 m hohen

Erdwall als Sicht- und Immissionsschutz umschlossen werden. Da die Fläche vorerst für 15 Jahre gemietet werden soll – mit der Option, den Vertrag zweimal um 5 Jahre zu verlängern – werden keine Massivbauten, sondern nur mobile und oberirdische Anlagen erstellt (bis auf die befestigten Lager- und Verkehrsflächen sowie den Erdwall). Nebst dem 3 m hohen Erdwall werden weitere technische und betriebliche Massnahmen zum Schutz der Umwelt getätigt. Es kann beispielsweise auf die Beschränkung von Betriebszeiten und Betriebstagen, die Wasserbedüsung sowie die Befeuchtung des Materiallagers und den Einsatz von Partikelfiltern verwiesen werden (vgl. UVB S. 12 und 17). Mit diesen Massnahmen werden alle zulässigen Messwerte eingehalten. Auch die von der Anlage erzeugten Lärmimmissionen halten die Planungswerte an allen Empfangspunkten ein (vgl. LSV Anhang 6). Gemäss UVB betragen die Gesamtbeurteilungspegel an den im Projektperimeter liegenden Empfangspunkten EP7 und EP8 (Büroanbau Ost und Nord der Firma F.\_\_\_\_ AG) an einem "Brechtstag" 48 bzw. 55 dB(A) (vgl. VI1-C-3-2, UVB Anhang 6-1). Damit ist sowohl der Planungswert von tags 65 dB(A) in der Industriezone (ES IV) als auch von tags 60 dB(A) in der Gewerbezone (ES III) eingehalten. Die Einhaltung der Planungswerte für Lärm bei den Empfangspunkten EP1 ([Adresse e]), EP4 ([Adresse d]) und EP5 ([Adresse f]) ist im Übrigen mittels Abnahmemessung durch ein Lärmschutzfachbüro nach Inbetriebnahme der Anlage zu belegen (vgl. Ziff. 6.8 des Berichts des Amtes für Umwelt vom 15. November 2016). Bei einer Überschreitung des Planungswertes sind weitere Lärmschutzmassnahmen zu prüfen und umzusetzen (vgl. VI1-C-3 und VI1-C-3-2, UVB Anhang 1-1). In Bezug auf die Luftreinhaltung ergibt der UVB schliesslich, dass die von der Anlage erzeugten Emissionen von NOx und PM10 im Vergleich zu den Gesamtemissionen in Z.\_\_\_\_ sogar von untergeordneter Bedeutung sind (vgl. UVB S. 12). Unter diesen besonderen Umständen, wo mit verschiedenen technischen und betrieblichen Massnahmen sämtliche zulässigen Luftreinhalt- und Lärmgrenzwerte eingehalten werden und die Wohnqualität der Bevölkerung aufgrund des Standorts abseits der Wohnzone nicht massgeblich beeinträchtigt wird, waren weitere Abklärungen wie namentlich die Einhausung der Anlage weder notwendig noch verhältnismässig (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, A-6015/2015 vom 10. Januar 2017, Entscheid bestätigt mit vorzitiertem Urteil 1C\_104/2017 vom 25. Juni 2018). Namentlich mit dem umlaufenden 3 m hohen Erdwall werden die zu erwartenden Emissionen ausreichend begrenzt und wird den umweltrechtlichen Anforderungen genügend Rechnung getragen. Auch die Auswirkungen auf das Landschaftsbild und die Landschaftsschutzzone sprechen für einen Erdwall mit Bepflanzung. Selbst die Kommission für Natur- und Landschaftsschutz erachtet einen "begrüntem Wall" als grundsätzlich geeignet (vgl. VI1-C-3-2, UVB Anhang 1-1). Die Beschwerdeführer verkennen, dass es beim umweltrechtli-

chen Vorsorgeprinzip nicht um die schonendste Lösung für die Beschwerdeführer geht, sondern um eine umweltrechtliche Optimierung. Die Emissionen sind im Rahmen der Vorsorge nur so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Die Anwohner müssen mithin nicht in jedem Fall keinerlei Belastungen hinnehmen. Kommt hinzu, dass die Beschwerdeführer noch nicht einmal direkte Nachbarn sind und mindestens 250 bis 300 m von der Emissionsquelle entfernt wohnen.

## **8.5**

Insgesamt wurden die geplanten Massnahmen zum Emissionsschutz sowohl von der Baubewilligungsbehörde als auch von der Vorinstanz zu Recht für ausreichend befunden. Das geplante Projekt trägt den Umweltschutzbestimmungen (Art. 11 USG) ordnungsgemäss Rechnung. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

## **9. Mangelhafte Erschliessung**

### **9.1**

Weiter wird von den Beschwerdeführern gerügt, dass die Gesamtkubatur für die geplante Bauschuttrecyclinganlage gemäss UVB 120'000 m<sup>3</sup> Material betrage. Diese werde ausschliesslich mit Lastwagen hin- und weggeführt, was jährlich mindestens 22'200 Lastwagenfahrten verursache. Momentan verfüge das betroffene Gebiet über einen geringen Anteil von Lastwagen. Mit dem geplanten Bauprojekt erfolge ein enormer Zuwachs an Schwerverkehr. Gemäss dem Verkehrsgutachten (vgl. VI1-C-3-2, S. 20 und 23) erhöhe sich das Lastwagenaufkommen "drastisch". Die Einfahrtsituation in die A.\_\_\_strasse entspreche nicht den gesetzlichen Anforderungen für dieses Verkehrsaufkommen. Die geplante Lösung sei gemäss Verkehrsgutachten kein Idealzustand. Die J.\_\_\_ AG spreche daher beschönigend von höchstens einer "praktikablen Lösung". Bei mindestens 22'200 Lastwagenfahrten pro Jahr sei eine ideale Verkehrsführung – unter Einbezug des kantonalen Veloweges – zwingend erforderlich. Im aktuellen Zustand sei zudem die Sichtweise bei der Einmündung auf die A.\_\_\_strasse namentlich mit Bezug auf den Radweg und in Richtung Z.\_\_\_ eingeschränkt. Dies führe zu einer äusserst unübersichtlichen und gefährlichen Situation für Kinder, welche diese Strecke als Schulweg mit dem Velo nutzen würden. Für den Ausbau der Zufahrtsstrasse auf den Parzellen Nrn. bb und cc sei am 18. Mai 2017 eine Ausnahmegewilligung erteilt worden. Dieser Ausbau sei erforderlich, weil die bestehende Erschliessung für die enorme Steigerung des Verkehrsaufkommens nicht ausreichend sei. Somit sei erstellt, dass selbst gemäss den Baubewilligungsunterlagen

die aktuelle Erschliessung für die geplante Nutzung nicht ausreichend sei. Der Ausnahmebewilligung vom 18. Mai 2017 könne entnommen werden, dass das zu bebauende Gebiet [Adresse a] für die beabsichtigte Nutzung nicht erschlossen sei. Wörtlich genüge die bestehende Strassenbreite nicht den Ansprüchen an eine angemessene Erschliessung der Industriezone. Die Baubewilligung sei daher zu verweigern. Des Weiteren seien weder die rechtlichen Grundlagen gegeben noch die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung erfüllt. Die Erschliessung des vorliegenden Bauprojekts unterstehe aufgrund ihres Ausmasses der Planungspflicht und könne nicht im Ausnahmebewilligungsverfahren geregelt werden.

## **9.2**

Die Vorinstanz hat zu diesem Rügepunkt bereits ausführlich Stellung genommen (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.10). Dabei hat sie die Bestimmungen über die Erschliessung (Art. 19, Art. 22 Abs. 2 lit. b, Art. 24 PBG; Art. 134 BauG; Art. 17 Abs. 4 BZR Z.\_\_) und die Anmerkung öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen (Art. 166 PBG) zutreffend dargelegt. Darauf kann vollumfänglich verwiesen werden (vgl. E. 2.10.2 des angefochtenen Entscheids; Art. 56 Abs. 3 VRG). Sodann ist die Vorinstanz in Auseinandersetzung mit den Parteivorbringen und den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen mit einlässlicher Begründung zum Ergebnis gelangt, dass die Erschliessung für das Bauprojekt rechtsgenügend sei. Auf diese Erwägungen kann grundsätzlich ebenfalls verwiesen werden, zumal die Beschwerdeführer keine wesentlich neuen Argumente vortragen (Art. 56 Abs. 3 VRG). Ergänzend und bezugnehmend auf die einzelnen Rügen der Beschwerdeführer zieht das Gericht Folgendes in Erwägung:

## **9.3**

### **9.3.1**

Die streitbetroffene Parzelle Nr. aa, GB Z.\_\_\_, ist aktuell als Baugrundstück in der Industriezone ausgeschieden und wurde von der F.\_\_\_ AG bereits teilweise überbaut. Im Zusammenhang mit dieser bestehenden Teilüberbauung wurde die Erschliessung der Parzelle – gestützt auf Art. 17 Abs. 4 BZR Z.\_\_\_ vermutlich auch auf die noch nicht überbaute Fläche – bereits einmal überprüft und für die heutige Nutzung bestätigt (vgl. auch angefochtener Entscheid E. 2.10.3). Durch den Betrieb der neu geplanten Recyclinganlage wird ein Verkehrsaufkommen von und zur Anlage von total ca. 25'300 Fahrten/Jahr bzw. ca. 70 Fahrten/Tag, davon ca. 61 Lastwagenfahrten, prognostiziert (vgl. UVB S. VI1-C-3-2, UVB Ziff. 2.5 S. 5). Bei rund 260 Betriebstagen ergibt sich ein durchschnittlicher Werktagverkehr von ca. 97 Fahrten/Tag, davon ca. 85 Lastwagenfahrten. Dieser induzierte Mehrverkehr hat Auswirkungen auf die Erschliessung.

Daher wird die bestehende Erschliessung mit verschiedenen, verkehrssichernden Massnahmen (vgl. BF1-A-1, Baubewilligung Ziff. 1.3) und zwei geringfügigen Erweiterungen der Fahrbahn (vgl. VI1-C-3-10, Ausnahmbewilligung) an die neue Nutzung angepasst. Die Beschwerdegegnerin hat diese Massnahmen vor Inbetriebnahme der Recyclinganlage verbindlich umzusetzen.

### **9.3.2**

Grundlage dieses Entscheids beziehungsweise der Erschliessungsfrage war das Verkehrsgutachten vom 9. Dezember 2015. Dieses basiert hauptsächlich auf den Bauplänen, dem UVB vom 3. Juni 2015, den Datenblättern der Fahrzeugtypen vom 14. September 2015 und den Normen des VSS (vgl. VI1-C-3-2, Verkehrsgutachten Ziff. 2). Die Erschliessung wurde im UVB-Verfahren dargelegt und die I.\_\_\_ AG hat den IST-Zustand aufgenommen, an drei Standorten Verkehrserhebungen durchgeführt, die Begegnungsfälle analysiert und die Befahrbarkeit des Knotenpunktes A.strasse/B.strasse sowie die Führung und Sicherheit Langsamverkehr geprüft. Dabei gelangte sie zum Ergebnis, dass die Erschliessung des vorgesehenen Standortes für den Lager- und Aufbereitungsplatz über die bestehende B.\_\_\_Strasse grundsätzlich gegeben sei. Jedoch seien diverse Anpassungen und Ergänzungen am vorliegenden Projekt vorzunehmen, um einen funktionierenden und insbesondere auch für den Fuss- und Veloverkehr sicheren Betrieb zu ermöglichen (vgl. VI1-C-3-2, Verkehrsgutachten Ziff. 8.3). Infolgedessen passte die Beschwerdegegnerin die Verkehrsplanung mit den empfohlenen Massnahmen zur Erschliessung nochmals an (vgl. VI1-C-3-2, Schreiben der J.\_\_\_ AG vom 23. Juni 2016). Die I.\_\_\_ AG bestätigte schliesslich mit Stellungnahme vom 23. Juni 2016, dass den vorgesehenen Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit gemäss Plan Verkehrskonzept Situation 1:500 Plan Nr. 2483-105 IND. E vom 13. Mai 2018 zugestimmt werden könne. Die Massnahmen seien unter den gegebenen Rahmenbedingungen geeignet, um eine zweckmässige Erschliessung zu gewährleisten. Die vorliegende Lösung entspreche nicht einem Idealzustand, werde jedoch unter den gegebenen Randbedingungen und vor dem Hintergrund der bestehenden Situation als praktikabel beurteilt.

### **9.3.3**

Dieses Verkehrsgutachten erweist sich insgesamt als schlüssig, vollständig und widerspruchsfrei. Die Sicherheitsverhältnisse und –massnahmen wurden eingehend geprüft und Verbesserungsvorschläge gemacht, welche von der Beschwerdegegnerin auch planerisch umgesetzt

wurden. Die Beschwerdeführer setzen sich nicht substantiiert mit diesem Gutachten auseinander und tragen nicht vor, in welchen Punkten das Gutachten mangelhaft ist. Vielmehr reissen sie einzelne Zitate aus dem Verkehrsgutachten aus dem Gesamtzusammenhang und stellen sich ohne nähere Begründung auf den Standpunkt, die Verkehrssituation sei unübersichtlich und gefährlich. Inwiefern die Erschliessung jedoch nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht, konkretisieren sie in keiner Art und Weise. Von einer durch die I. \_\_ AG bezeichneten "praktikablen" Lösung kann schliesslich nicht ohne Weiteres auf eine mangelhafte Erschliessung geschlossen werden. Unbehilflich sind auch die mit der Replik nachgeschobenen Argumente. Auch sie vermögen das Verkehrsgutachten nicht in Zweifel zu ziehen. Letztlich gehen die Beschwerdeführer auch nicht substantiiert auf die vorinstanzlichen Erwägungen (E. 2.10) ein.

#### **9.3.4**

Die Parzelle Nr. aa, GB Z. \_\_, grenzt nicht an die Wohnzone und das Bauprojekt führt nicht zu mehr Schwerverkehr innerorts. Das Baugrundstück ist via die Zufahrtsstrasse (B. \_\_ strasse) und die A. \_\_ strasse direkt mit der Autobahneinfahrt und -ausfahrt A2 verbunden, ohne dass die zusätzlichen Lastwagen durch bewohntes Gebiet fahren müssen. Gemäss Verkehrsgutachten erhöht sich durch das Bauvorhaben vor allem das Lastwagenaufkommen auf der Zufahrtsstrasse im nördlichen Abschnitt. An Werktagen sei gemäss UVB während den Betriebszeiten im Durchschnitt mit zusätzlich 42 Lastwagenfahrten (+430 %) und 6 Personenwagenfahrten (+5.5 %) pro Richtung zurechnen (vgl. I. \_\_ -Gutachten Ziff. 5.3 S. 12 und Ziff. 8.1 S. 22). Die Begegnungswahrscheinlichkeit zweier Fahrzeuge liegt dennoch bei unter 10 % und die von zwei Lastwagen sogar bei unter 4 %. Gemäss Gutachten ist theoretisch zu erwarten, dass es durchschnittlich fünfmal pro Tag zu einer Kreuzung eines Lastwagens mit einem anderen Last- oder einem Personenwagen kommt. Zweimal davon kreuzen sich zwei Lastwagen (vgl. VI1-C-3-2, Verkehrsgutachten Ziff. 5.4 S. 13), wozu eine Ausweichbucht geplant ist. Die Mehrbelastung der Kantons- und Gemeindestrassen und insbesondere der A. strasse beträgt hingegen nur maximal +1.8 % bzw. deutlich weniger auf den übrigen Strecken. Das gesamte induzierte Verkehrsaufkommen bleibt mithin nach wie vor gering (vgl. VI1-C-3-2, Verkehrsgutachten Ziff. 8.2 S. 23 und Ziff. 4.2 S. 6 sowie UVB Ziff. 2.5 S. 5). Und mit den geplanten und verpflichtenden Massnahmen wird auch dem Mischverkehr und der allgemeinen Sicherheit verhältnismässig Rechnung getragen.

### 9.3.5

Die Mehrbeanspruchung des Strassennetzes führt gemäss UVB auch nicht zu neuen Überschreitungen der IGW noch zu wahrnehmbaren stärkeren Lärmimmissionen. Die Immissionsgrenzwerte werden bei allen Immissionsorten entlang der Zufahrtsstrasse B.\_\_strasse (Landwirtschaftszone ES III, Industriezone ES IV) unterschritten. Damit sind auch die Anforderungen von Art. 9 LSV erfüllt (vgl. VI1-C-3-2, UVB Ziff. 5 ff. S. 13 und UVB Anhang 5-1).

### 9.3.6

Das Verkehrsgutachten (vgl. VI1-C-3-2) berücksichtigt ferner den Fuss- und Veloverkehr und zwar sowohl zwischen der C.\_\_strasse und der A.\_\_strasse (Zufahrtsstrasse B.\_\_strasse) als auch bei der Einmündung Zufahrtsstrasse B.\_\_strasse in die A.strasse. Der Fuss- und Veloverkehr wird über einen eigens dafür vorgesehenen (markierten) Rad-/Gehweg geführt, welcher rund 2.20 m breit ist und neben welchem eine Fahrspur von 2.80 m verbleibt. Auf Grund dieses Rad-/Gehweges wird der motorisierte Verkehr in Fahrtrichtung A.\_\_strasse in der Regel ebenfalls entlang dem linken Strassenrand fahren, was wiederum die Sicht im Einmündungsbereich A.\_\_strasse verbessert. Gemäss J.\_\_ AG sind die Sichtverhältnisse aus dem Einmündungsbereich auf die A.\_\_strasse in beide Richtungen ausreichend und erfüllen sogar die maximale Anforderung gemäss den Vorgaben der Schweizer Norm SN 640 273a von 90.00 m (vgl. VI-C-3-2, Verkehrsgutachten Ziff. 6.2 S. 19). Bezüglich der Sicht auf die A.\_\_strasse seien keine Massnahmen erforderlich und der Spiegeleinsatz könne vollständig auf den Rad-/Gehweg ausgerichtet werden. Die Einmündung in die Zufahrtsstrasse B.\_\_strasse wird sodann neu in Richtung Osten zur Zentralbahn hin, unter Beanspruchung von ca. 12 m<sup>2</sup> Land der H.\_\_ AG, verbreitert, und die minimale Unterschreitung der erforderlichen Sichtweiten auf den Rad-/Gehweg wird gemäss I.\_\_ AG bereits heute mit Hilfe eines Spiegels entschärft. Gemäss verbindlichem Plan Nr. 24883-105 IND. vom 13. Mai 2016 wird die Optimierung mittels Verkehrsspiegel in Grösse, Zahl und Ausrichtung zudem nach dem Erstellen der Strassenverbreiterung geprüft. Zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und zum Kreuzen von Fahrzeugen sind zudem weitere Massnahmen geplant wie eine Ausweichbucht, Poller, Pfosten ("Pole Cones") und Markierungen. Auch die Einfahrt auf die Parzelle Nr. aa, GB Z.\_\_, wird bereits heute mit einer Warntafel für Werkverkehr signalisiert. Die I.\_\_ AG hat mit Stellungnahme vom 23. Juni 2016 sämtlichen Massnahmen zugestimmt. Die Massnahmen seien unter den gegebenen Rahmenbedingungen geeignet, um eine zweckmässige Erschliessung zu gewährleisten (vgl. VI1-C-3-2, Verkehrsgutachten).

### 9.3.7

Für das vorliegende Bauprojekt besteht schliesslich keine Planungspflicht im Sinne von Art. 2 und 3 RPG. Weder geht es um eine Baute ausserhalb der Bauzone noch um eine Baute von erheblicher raumwirksamer Bedeutung. Die Parzelle Nr. aa, GB Z.\_\_\_, ist als Bauzone ausgeschieden und bereits heute von der F.\_\_\_ AG teilweise überbaut und für die heutige Nutzung erschlossen. Die vorliegende Baubewilligung kommt zudem nicht einer faktischen Änderung der Zonenordnung gleich und ist – wie die nachfolgenden Erwägungen noch zeigen werden – auch in der Gewerbezone zonenkonform. Für die geplante Anlage bedurfte es daher weder einer Ausnahmegewilligung noch einer Sondernutzungsplanung. Lediglich die notwendige Anpassung der Zufahrtsstrasse zur Verbreiterung der Fahrbahn (Ausweichbucht) sowie zur Vergrösserung der Schleppkurve auf den Parzellen Nrn. bb und cc musste mittels einer raumplanerischen Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG erfolgen. Die Ausnahmegewilligung bezieht sich also lediglich auf zwei kleinere Anpassungen an der bestehenden Erschliessung, welche beide ausserhalb der Bauzone liegen; alle wesentlichen Teile liegen hingegen innerhalb der Bauzone (vgl. VI1-C-3-10, Ausnahmegewilligung). Die Standortgebundenheit ergibt sich hier aus der Lage der vorgesehenen Massnahmen und ist zu Recht ohne weiteres bejaht worden. Die Strasse besteht bereits und wird einzig aus verkehrssicherheitstechnischen Überlegungen erweitert. Die tatsächlichen Erschliessungsverhältnisse verändern sich also – anders als im zitierten BGE 127 I 103 – nicht derart, dass die Nutzungs- und Erschliessungsplanung gestützt auf die Planungsgrundsätze (Art. 1-3 und Art. 14 ff. RPG) angepasst werden müsste. Eine Planungspflicht ergibt sich auch nicht aus kantonalem Recht (vgl. auch Art. 43 Strassen-gesetz [StrG]; NG 622.1). Zudem ist mit der Baudirektion einig zu gehen, dass den Massnahmen keine überwiegenden Interessen entgegenstehen und der Verlust an Kulturland sehr gering ist und in keinem Verhältnis steht zur Zunahme der Verkehrssicherheit und zur Erschliessungsqualität. Auch landschaftlich haben die Massnahmen – anders als im BGE 114 Ib 268 – keine nachteiligen Auswirkungen. Kommt hinzu, dass die B.\_\_\_strasse keine öffentliche Strasse, sondern eine Privatstrasse ist mit der Funktion als Zufahrtsstrasse gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. e des Strassenreglements der Gemeinde Z.\_\_\_ vom 1. Juni 2005 (vgl. GIS Datenbank NW), und es bestehen notariell beurkundete Dienstbarkeitsverträge mit den Grundeigentümerinnen der Parzellen Nrn. bb und cc (vgl. BF1-A-1, Baubewilligung Ziff. 1.8). Damit ist die Ausweitung der Fahrwegrechte verbindlich geregelt und die notwendige Erschliessung ist rechtlich gesichert.

### 9.3.8

An diesem Ergebnis vermögen auch die von den Beschwerdeführern zitierten Fälle des Bundesgerichts nichts zu ändern. Im Fall Kerzers ging es – anders als im vorliegenden Fall – um eine Ausnahmegewilligung für eine nicht zonenkonforme grossflächige Kiesgrube (184'810 m<sup>2</sup>, erste Genehmigungsstufe 95'030 m<sup>2</sup>) mit einem Abbauvolumen von etwa 2'700'000 m<sup>3</sup> ausserhalb der Bauzone (vgl. BGE 112 Ib 26 ff.); welche im Übrigen nicht nur wegen des Mehrverkehrs verweigert wurde. Der BGE 107 Ia 214 behandelte sodann eine Ausnahmegewilligung nach bernischem Recht für den Einbau von zwei Wohnungen im Erdgeschoss eines Hauses und ist damit für einen Vergleich nicht geeignet. Auch der Vergleich mit BGE 118 Ib 66, wo es um die Beurteilung eines Gestaltungsplans und die bundesrechtliche Koordinationspflicht ging, hält nicht stand. Aus all diesen Entscheiden kann keine Planungspflicht für den vorliegenden Fall abgeleitet werden.

### 9.3.9

Des Weiteren kann durch den Ausbau der Zufahrtsstrasse (B.\_\_strasse) auch keine negative Tangierung des A.\_\_baches und der dortigen Bestockung ausgemacht werden, welche im Übrigen keinen Wald bildet (vgl. Art. 2 Kantonales Waldgesetz [kWaG]; NG 831.1 sowie GIS Datenbank NW). Die I.\_\_ AG hält in ihrem Gutachten fest, dass der Standort der geplanten Ausweichbucht grundsätzlich richtig sei, da von diesem Standort aus die ganze Strasse überblickt werden könne (VI1-C-3-2, Verkehrsgutachten Ziff. 5.5 S. 14). Zur Verbesserung der Sichtverhältnisse wurde die Ausweichbucht zudem mit verbindlichem Plan Nr. 2483-105 IND E. fast 10 m in Richtung Süden verschoben (vgl. VI1-C-3-2).

### 9.3.10

Schliesslich war es für die Frage der hinreichenden Erschliessung nicht notwendig, dass sich die I.\_\_ AG auch mit allfälligen Einflüssen der Projekte "Ausbau Doppelspur Zentralbahn-Trasse" und "Umfahrung Z.\_\_ West" auseinandersetzte. Mittels Beseitigungsrevers betreffend Freihaltung Strassenraum und Bahnausbau wurde den Projekten dennoch die erforderliche Beachtung geschenkt (vgl. BF1-A-1, Baubewilligung Ziff. 1.5 f.). Damit kann nicht mehr ernsthaft behauptet werden, der Ausbau der Zentralbahn werde faktisch verunmöglicht.

## 9.4

Aus all diesen Gründen ist das Baugrundstück unter Vorbehalt der vorgesehenen Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit ausreichend erschlossen (Art. 22 RPG). Es liegen keine Rechtsverletzungen vor.

## 10. Fehlende Zonenkonformität

### 10.1

Zur Zonenkonformität rügen die Beschwerdeführer (unter Annahme, dass das Stimmvolk der Umzonung zustimme), dass die Gewerbezone gemäss Art. 63 Abs. 1 BauG für Gewerbebetriebe bestimmt sei, die nur mässig störend seien. Ein Bauschuttrecyclingbetrieb auf einer Fläche von 22'000 m<sup>2</sup> sei demgegenüber als stark störend zu qualifizieren. Gemäss UVB habe der Betrieb erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt. Das betroffene Gebiet sei bisher fast ausschliesslich landwirtschaftlich und damit mit sehr geringer Auswirkung auf die Umwelt genutzt worden. Die Parzelle befinde sich inmitten von kommunalen als auch kantonalen Naturschutz- und Landwirtschaftszonen. Diese angrenzenden Zonen müssten zumindest bei einer Interessenabwägung berücksichtigt werden. Zudem verlaufe die Grenze der gemäss Bundesinventar schützenswerten Landschaften entlang des A.bergs und somit unweit zum Bauprojekt. Die Bauschuttrecyclinganlage der Beschwerdegegnerin habe aufgrund ihrer Fläche bedeutende Auswirkungen auf die Umwelt und übersteige offenkundig die in einer Gewerbezone erlaubte Nutzung. Es seien keine Sachverhaltselemente ersichtlich, welche eine Ausnahme erlauben würden. Schliesslich wäre bei einer allfälligen Interessenabwägung auch zu berücksichtigen, dass das Stimmvolk der Umzonung der Parz. Nr. ii, GB Z.\_\_\_\_, zugestimmt habe und es sei zu erwähnen, dass die Firma K.\_\_\_\_ AG im Gebiet der Kiesgrube B.\_\_\_\_berg für die Parzelle Nr. jj, GB Y.\_\_\_\_, ein Baugesuch für den Neubau einer Aufbereitungsanlage für mineralische Baustoffe (d. h. eine Brecheranlage) eingereicht habe. In Umsetzung der Interpellation der Landräte L.\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_ könne dieser Bereich von der Landwirtschaftszone in die Industriezone umgezont werden, womit ein in der Bevölkerung unbestrittener Standort für die Aufbereitung von Bauschutt geschaffen werde. Mit der Umzonung in die Industriezone sei sicherzustellen, dass der Brecherbereich von Mitbewerbern genutzt werden dürfe. Dies sei auch betriebswirtschaftlich sinnvoll, da die von der Beschwerdegegnerin gemietete Brecheranlage gemäss Baubewilligungsunterlagen an 50 Tagen pro Jahr eingesetzt werde.

## 10.2

Gemäss rechtskräftigem Zonenplan der Gemeinde Z.\_\_\_\_ befindet sich strittige Parzelle in der Industriezone I mit der ES IV, wovon grundsätzlich auszugehen ist. Aufgrund der Planungszone vom ... sind nun auch die Bestimmungen der Gewerbezone gemäss Art. 63 BauG sowie Art. 16 BZR Z.\_\_\_\_ und der entsprechenden Lärmempfindlichkeitsstufe (ES III), wie auch die weiteren massgebenden Bestimmungen des Umweltschutzrechts zu berücksichtigen. Daher ist zu prüfen, ob das Bauprojekt auch in der Gewerbezone zonenkonform und damit bewilligungsfähig ist.

## 10.3

Grundsätzlich wird auch hier – sofern nichts Abweichendes erwogen – auf die umfassenden Erwägungen der Vorinstanz (E. 2.7) verwiesen (Art. 56 Abs. 3 VRG). Ergänzend und beziehend auf die Rügen der Beschwerdeführer wird Folgendes festgestellt und in Erwägung gezogen:

## 10.4

### 10.4.1

Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG statuiert, dass eine Baubewilligung nur erteilt werden darf, wenn die Bauten und Anlagen dem Nutzungszweck einer Zone entsprechen. Art. 14 Abs. 2 RPG unterscheidet unter dem Titel "Nutzungspläne" zwischen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzone. Gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG kann das kantonale Recht weitere Nutzungszonen vorsehen. Das kantonale Baugesetz (BauG) sieht verschiedene Nutzungszonen vor; darunter findet sich auch die Gewerbezone. Gemäss Art. 63 Abs. 1 BauG ist die Gewerbezone für mässig störende Gewerbebetriebe bestimmt; wohingegen die Industriezone für industrielle Anlagen und gewerbliche Betriebe bestimmt ist, die in andern Zonen nicht zulässig sind (Art. 62 Abs. 1 BauG). Das BZR Z.\_\_\_\_ definiert die Art der Betriebe nicht näher (vgl. Art. 16 BZR Z.\_\_\_\_). Beim Begriff "mässig störende" Gewerbebetriebe handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welchen es auszulegen gilt. Diese Auslegung steht in erster Linie den kommunalen Behörden zu und ist von den Rechtsmittelinstanzen nur mit Zurückhaltung zu überprüfen, auch wenn der Begriff der mässig störenden Betriebe einer kantonalrechtlichen Bestimmung entstammt (vgl. Art. 71 KV; Art. 5 Abs. 2 PBG, Art. 48 ff. BauG sowie Urteil des BGer 1C\_66/2010 vom 6. September 2010 E. 3.2.3; 1C\_328/2015 vom 18. Januar 2016 E. 2.1; BGE 117 Ib 149 ff. E. 2).

### 10.4.2

Eine analoge Formulierung des Begriffs mässig störender Betrieb findet sich im Umweltschutzrecht des Bundes. Art. 43 Abs. 1 lit. c. LSV bestimmt, dass in Nutzungszonen, in denen „mässig störende Betriebe“ zugelassen sind, namentlich in Wohn- und Gewerbezone (Mischzone) sowie in Landwirtschaftszonen die ES III gilt. Soweit also die Zonenkonformität vom Aspekt der Lärmimmissionen abhängig gemacht wird, stellt sich zunächst die Frage nach dem Verhältnis zwischen kantonalem Recht und Bundesrecht. Dazu ist festzustellen, dass dem kantonalen Recht nur insofern selbstständige Bedeutung zukommt, als es Auswirkungen behandelt, die vom Umweltschutzrecht des Bundes nicht abgedeckt sind. Dies betrifft namentlich ortsplanerische Aspekte sowie andere denkbare Auswirkungen des Betriebes wie grosses Verkehrsaufkommen, Gefährdung von Fussgängern, Parkplatzprobleme oder ideelle Immissionen (vgl. Urteil des BGer 1C\_555/2018 vom 29. August 2019 E. 4.2 m. H.; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 1 ff., 70 ff. zu Art. 22 RPG; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, a.a.O., N. 20 ff. zu Art. 22 RPG). Dem Begriff "mässig störend" wird also nur raum- und ortsplanerischen Gehalt zuerkannt, soweit er Aspekte berücksichtigt, die umweltrechtlich nicht relevant sind. Entscheidend ist dabei die Zielrichtung der kommunalen oder kantonalen Bestimmung: Dient diese nicht nur der Zuordnung der Lärmempfindlichkeitsstufe, sondern verfolgt sie – zumindest auch – raum- und ortsplanerische Zwecke, so kommt ihr selbstständige Bedeutung zu, mit der Folge, dass die Zonenkonformität unter Umständen zu verneinen ist, unabhängig von der umweltrechtlichen Beurteilung des Projekts (vgl. Urteil des BGer 1C\_555/2018 vom 29. August 2019 E. 4.2 f.).

### 10.4.3

Die Auslegung von "mässig störend" unter rein raum- und ortsplanerischen Aspekten ist jedoch schwierig. In der Literatur wird etwa darauf hingewiesen, dass das Abgrenzungsmerkmal das abstrakte Störpotential des Betriebstyps sei (vgl. PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl. 2002, S. 163; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 76 zu Art. 22 RPG). Dieses abstrakte Störpotential ist freilich weitgehend durch Beurteilung der Umweltauswirkungen der Anlage abzuschätzen. Einen kantonalen Grundsatzentscheid in Bezug auf die Zonenkonformität einer Bauschuttrecyclinganlage in der Gewerbezone gibt es bislang nicht. Das Bundesgericht hat sich am Rand zu dieser Frage geäußert. So stellt es beispielsweise in seinem Urteil 1A\_50/2001 vom 11. September 2001 in Erwägung 4.2 fest, es könne nicht ernsthaft bezweifelt werden, dass sich eine Bauschuttrecyclinganlage auch in einer Industrie-

oder allenfalls in einer Gewerbezone betreiben lasse. Die Einhaltung von Umweltschutzaufgaben, zum Beispiel für den Lärm- und Staubschutz, möge zwar gewisse Schwierigkeiten bereiten, diese seien aber keineswegs grundsätzlich unlösbar. Weiter erläutert das Bundesgericht zur Frage des Baus einer Recyclinganlage in der Gewerbezone, dass sich die Zonenkonformität nur unter Berücksichtigung der konkreten Erschliessungs- und Überbauungssituation sowie der Immissionssituation beurteilen lasse (vgl. E. 4.2.1). Damit steht fest, dass weder kantonales, kommunales noch eidgenössisches Recht Bestimmungen enthält, die eine Recyclinganlage in der Gewerbezone per se als zonenfremd qualifizieren würde.

## **10.5**

### **10.5.1**

Im vorliegenden Fall ist – entgegen der Meinung der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz – nicht davon auszugehen, dass die massgeblichen Zonenvorschriften der Gewerbezone nur der Zuordnung von Lärmempfindlichkeitsstufen dienen. Artikel 16 BZR Z. \_\_\_ enthält immerhin auch gewisse Vorgaben zum Nutzungsmass, zur Parkplatzbewirtschaftung, zur Anbindung an den öffentlichen Verkehr und verlangt konkret eine Erschliessungskonzeption. Damit verfolgt die Vorschrift zumindest teilweise auch raum- und ortsplanerische Zwecke. Die Zonenkonformität ist daher nachfolgend nicht nur aus umweltrechtlicher, sondern auch aus raum- und ortsplanerischer Sicht zu prüfen.

### **10.5.2**

Die Beschwerdegegnerin plant den Neubau einer Anlage für die Lagerung und Aufbereitung von mineralischen Stoffen. Gemäss UVB werden in der Anlage Rohmaterialien (Felsmaterial, Kies, Sand, Schotter, Wuhrsteine etc.) und mineralische Bauabfälle/Koffermaterial zwischengelagert und zu Baustoffen verarbeitet. Daneben werden Lastwagen, Container und Mulden abgestellt (vgl. UVB Ziff. 2.2 S. 2 f.). Die umweltrechtliche Beurteilung des Projekts hat ergeben, dass die geplante Anlage nicht zu übermässigen Immissionen führt. Es ist nicht mit massgeblichen Immissionen wie Lärm, Schmutz und Staub zu rechnen bzw. können diese mit gezielten Massnahmen an der Quelle bekämpft werden (vgl. E. 8.4 ff. oben). Der Betrieb verursacht zudem lediglich während den verbindlich vorgeschriebenen Betriebszeiten Immissionen und ruht zum Abend und zum Wochenende. Sämtliche Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte und Planungswerte werden eingehalten. Aus umweltrechtlicher Sicht erweist sich die geplante Recyclinganlage mithin auch in der Gewerbezone als zonenkonform.

### 10.5.3

Es bleibt zu prüfen, ob das Bauvorhaben auch von der raum- und ortsplanerischen Zweckbestimmung her in die Gewerbezone passt (sog. funktionale Betrachtungsweise), wobei die Rechtsmittelinstanz die kommunale Auslegung hier nur mit Zurückhaltung prüft (vgl. E. 10.4.1 oben). Als Erstes ist festzustellen, dass die Nutzungsstruktur der Gewerbezone gewisse Gewerbebetriebe nicht von vornherein und generell ausschliesst. Ein solcher Ausschluss kann – entgegen der Meinung der Beschwerdeführer – auch nicht aus der Planungsinitiative abgeleitet werden. Sodann ist der Umfang der mit dem Gemeindeversammlungsbeschluss vom 22. November 2017 angestossenen Planänderung, nämlich die Umzonung der Parzellen Nrn. aa und hh, beide GB Z. \_\_\_, von der Industrie- in die Gewerbezone, als eher klein einzustufen. Die geplante Umzonung führt nicht zu einer weitreichenden raumplanerischen Veränderung. So wird insbesondere auch das Inseldasein der beiden Parzellen nicht aufgehoben. Des Weiteren liegt der Standort in naher Entfernung zu einem grösseren Gewerbegebiet und befindet sich abseits von Wohnzonen. Die Wohnqualität der Bevölkerung wird daher nicht massgeblich beeinträchtigt. Kommt hinzu, dass das Grundstück nahe an die Zentralbahn und an die Autobahn A2 grenzt, und auf der Parzelle bereits heute ein Gebäude der Firma F. \_\_\_ AG steht (vgl. VI-C-3-2). Gemäss UVB ist der Standort daher für eine Lager- und Aufbereitungsanlage grundsätzlich gut geeignet und sachgerecht zониert (vgl. VI1-C-3-2, UVB Ziff. 15 S. 30). Zudem ist der durch das Bauprojekt verursachte Mehrverkehr vertretbar, und es sprechen auch keine verkehrssicherheitstechnischen Gründe gegen den Bau der Anlage. Auch die Frage betreffend kommunale und kantonale Landschaftsschutzzone wurde von der Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz geprüft (vgl. VI1-C-3-2, UVB Ziff. 2.9 S. 4; vgl. auch Art. 35 Abs. 3 Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz [NSchG]; NG 331.1). Zwar liegt die streitgegenständliche Parzelle in Mitten der Landwirtschafts- und Landschaftsschutzzone, jedoch werden die Auswirkungen auf das Landschaftsbild und die umliegende kommunale Landschaftsschutzzone gemäss UVB mit dem Anlegen eines Erdwalls sowie geeigneter Bepflanzung minimiert (vgl. VI1-C-3-2, UVB Ziff. 15 S. 30). Die Haltung der Natur- und Heimatschutzkommission zur Frage der Auszonung spielt hier keine Rolle. Ferner erfolgt mit dem Bauprojekt auch kein Eingriff in das Schutzgebiet "X" (vgl. Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler [BLN], Objektnr. w). Einerseits grenzt das BLN-Gebiet nicht unmittelbar an die Parzelle Nr. aa, GB Z. \_\_\_, und andererseits sind keine Auswirkungen der geplanten Anlage ersichtlich, welche das Schutzobjekt beeinträchtigen würden (BGE 115 Ib 311 E. 5e). Von den Beschwerdeführern wird denn auch nicht substantiiert behauptet, dass der freie Blick auf das geschützte Gebiet und dessen Unberührtheit in irgendeiner Art und Weise beeinträchtigt wird. Im Übrigen ist auch die M. \_\_\_ AG auf allen Seiten vom BLN-Gebiet umgrenzt (vgl. BLN, Objektnr. w). Die

Parzellen Nrn. ii, GB Z.\_\_\_\_, und jj, GB Y.\_\_\_\_, sowie andere Betriebsliegenschaften der Beschwerdegegnerin sind im vorliegenden Fall schliesslich irrelevant. Sie sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens und müssen daher auch nicht in die Interessenabwägung miteinbezogen werden. Es geht hier nicht um weitere mögliche Betriebsstandorte, sondern um die Beurteilung der vorliegenden Baubewilligung. Schliesslich sind auch subjektive Empfinden und Ansichten der Beschwerdeführer nicht relevant. Insgesamt und unter Berücksichtigung des Entscheidungsspielraums der Verwaltungsbehörden ist es auch unter funktionalen Gesichtspunkten vertretbar, von einem zonenkonformen Betrieb auszugehen. Es sind keine überwiegenden raum- und ortsplanerische Interessen sichtbar, welche dem geplanten Projekt die Zonenkonformität in der Gewerbezone absprechen würden. Es sind keine massgeblichen Nutzungskonflikte ersichtlich. Der Entscheid widerspricht im Übrigen auch nicht dem Entscheid des hiesigen Gerichts vom 13. Mai 2019 (VA 18 12) betreffend Erlass einer Planungszone in der Industriezone (IZ 1). Darin war lediglich – und ohne präjudizierende Wirkung für das Baubewilligungsverfahren – die Rechtmässigkeit der Planungszone zu beurteilen. Die Beschwerde ist daher auch in diesem Punkt abzuweisen.

Zusammenfassend ist der Beschwerde kein Erfolg beschieden. Der angefochtene Entscheid ist insgesamt nicht zu beanstanden und die Baubewilligung wurde zu Recht erteilt. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

## **11. Verfahrenskosten**

Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu befinden.

### **11.1**

Die Verfahrenskosten umfassen die amtlichen Kosten (Gebühren und Auslagen) sowie die Parteientschädigung (Art. 115 VRG). Die Festlegung der amtlichen Kosten sowie der Parteientschädigung im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht richtet sich nach dem Prozesskostengesetz (PKoG [NG 261.2]; Art. 116 Abs. 3 VRG).

### **11.2**

Die Partei hat die amtlichen Kosten im Rechtsmittelverfahren zu tragen, wenn sie unterliegt, auf ihr Rechtsmittel nicht eingetreten wurde oder wenn sie das Rechtsmittel zurückgezogen hat (Art. 122 Abs. 1 VRG).

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht beträgt die Gerichtsgebühr Fr. 100.— bis Fr. 7'000.— (Art. 17 PKoG).

Die Gerichtsgebühr für den vorliegenden Entscheid beträgt pauschal Fr. 5'400.—, geht ausgangsgemäss und unter solidarischer Haftbarkeit zu Lasten der Beschwerdeführer, wird dem bereits geleisteten Gerichtskostenvorschuss von Fr. 5'400.— entnommen und gilt als bezahlt.

### **11.3**

Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei eine angemessene Entschädigung zulasten der unterliegenden Partei zuzuerkennen (Art. 123 Abs. 2 VRG). Die Anwaltskosten umfassen das Honorar (ordentliches Honorar und Zuschläge), die notwendigen Auslagen und die Mehrwertsteuer (Art. 31 Abs. 1 PKoG). Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht als Kollegialgericht beträgt das ordentliche Honorar Fr. 400.— bis Fr. 6'000.— (Art. 47 Abs. 2 PKoG). Allfällige Zuschläge, Auslagen und die Mehrwertsteuer sind in den Artikeln 50, 52-54 PKoG geregelt.

Da die Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren vollumfänglich unterlegen sind, haben sie der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung zu bezahlen.

Mit Schreiben vom 8. Mai 2020 reichte der Rechtsanwalt der Beschwerdegegnerin eine Kostennote über Fr. 6'327.95 (ordentliches Honorar Fr. 5'843.75, Auslagen Fr. 31.80, 7.7% MWST Fr. 452.40) ins Recht. Die Kostennote ist angemessen (vgl. Art. 33 PKoG), liegt innerhalb des gesetzlichen Rahmens und kann genehmigt werden. Die Beschwerdeführer sind demnach unter solidarischer Haftbarkeit zu verpflichten, die Beschwerdegegnerin für das Verwaltungsgerichtsverfahren intern und direkt mit insgesamt Fr. 6'327.95 zu entschädigen.

Den am Verfahren beteiligten Gemeinwesen ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 123 Abs. 4 VRG).

**Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Gerichtsgebühr für den vorliegenden Entscheid beträgt pauschal Fr. 5'400.– und geht ausgangsgemäss und unter solidarischer Haftbarkeit zu Lasten der Beschwerdeführer (Art. 122 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 17 PKoG).

Die Gebühr wird mit dem von den Beschwerdeführern in gleicher Höhe geleisteten Gerichtskostenvorschuss verrechnet und gilt als bezahlt.

3. Die Beschwerdeführer haben die Beschwerdegegnerin für das Verwaltungsgerichtsverfahren unter solidarischer Haftbarkeit intern und direkt mit insgesamt Fr. 6'327.95 (inkl. Auslagen und MWST) zu entschädigen (Art. 123 Abs. 2 VRG, Art. 47 Abs. 2, Art. 52-54 PKoG).
4. Den am Verfahren beteiligten Gemeinwesen wird keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 123 Abs. 4 PKoG).
5. Zustellung dieses Entscheids an:

Stans, 14. September 2020

**VERWALTUNGSGERICHT NIDWALDEN**

**Verwaltungsabteilung**

Die Präsidentin

lic. iur. Livia Zimmermann

Die Gerichtsschreiberin

lic. iur. HSG Helene Reichmuth