



G.-Nr. R2.2013.00022
BRGE II Nr. 0133/2013

Entscheid vom 3. September 2013

Mitwirkende Abteilungspräsident Peter Rütimann, Baurichter Emil Seliner, Baurichter
Stefano Terzi, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrent**
Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), [....]

gegen **Rekursgegner**
1. Gemeinderat X, [....]
2. Baumarkt Z.S. AG, [....]

betreffend Gemeinderatsbeschluss vom 21. Januar 2013; Baubewilligung für Bau- und
Gartenmarkt

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 21. Januar 2013 erteilte der Gemeinderat X der Bau-
markt Z.S. AG die baurechtliche Bewilligung für den Neubau eines Bau-
und Gartenmarkts mit 428 Parkplätzen (392 Kunden- und 36 Angestellten-
parkplätze).

B.

Gegen diesen Entscheid erhob der Verkehrs-Club Schweiz (VCS) mit Ein-
gabe vom 21. Februar 2013 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des
Kantons Zürich und beantragte die Beschränkung des Parkplatzangebotes
auf 205 (eventualiter 219) Kunden- und 36 Angestelltenparkplätze.
Subeventualiter sei die Sache zur Festlegung der Anzahl Parkplätze auf
Grundlage der kantonalen Wegleitung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegner-
schaft.

C.

Mit Verfügung vom 22. Februar 2013 wurde der Rekurseingang vorgemerkt
und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingabe vom 25. März 2013 beantragte die private Rekursgegnerin die
Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulas-
ten des Rekurrenten. Die Vorinstanz beantragte mit Eingabe vom 24. April
2013 ebenfalls die Abweisung des Rekurses unter Kostenfolge zulasten
des Rekurrenten.

E.

Mit Replik vom 17. Juni 2013 änderte der Rekurrent sein Rechtsbegehren
in Bezug auf das Angebot an Kundenparkplätzen. Diese seien auf 219 zu
beschränken. Im Übrigen hielt der Rekurrent an seinen Anträgen fest. So in
der Folge auch die Rekursgegnerschaft in ihren Dupliken vom 10. Juli
2013.

F.

Mit Eingabe vom 18. Juli 2013 reichte der Rekurrent eine weitere Stellungnahme ein, zu der sich die private Rekursgegnerin mit Eingabe vom 29. Juli 2013 äusserte. Eine Entgegnung dazu erfolgte mit Eingabe des Rekurrenten vom 13. August 2013.

G.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Das Rekursverfahren betrifft die Baubewilligung für einen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterstehenden Neubau eines Fachmarktes. Der Rekurrent ist eine gesamtschweizerische Umweltschutzorganisation, die zur Anfechtung von Entscheiden über UVP-pflichtige Anlagen legitimiert ist (Art. 55 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG] in Verbindung mit Art. 1 sowie dem entsprechenden Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO]). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Das Baugrundstück im Halte von 29'996 m² liegt in der Industriezone I gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (BZO) und in der dort ausgeschiedenen Zone, in der verkehrsintensive Einrichtungen im Sinne von Pt. 4.4.1.a. des kantonalen Richtplans Verkehr vom 26. März 2007 zulässig sind (Art. 9.4. BZO). Geplant sind ein Baumarkt mit Garten- und Baustoffmarkt sowie ein Baustoffabhollager. Die für die Ermittlung des Parkplatzbedarfs massgebliche Geschossfläche (mGF) beträgt 16'431 m² (Berechnung gemäss Wegleitung der Baudirektion Kanton Zürich zur Regelung des

Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen von Oktober 1997), die Verkaufsfläche umfasst 15'370 m² (Berechnung gemäss VSS-Norm SN 640 281 "Parkieren - Angebot an Parkfeldern für Personenwagen"). Dem Bau-gesuch entsprechend wurden insgesamt 428 Parkplätze bewilligt, davon 260 in einem Parkdeck im Untergeschoss. Damit setzte sich die Vorinstanz über die Anträge der Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) hinweg. Diese erwog in der Beurteilung des Umweltverträglichkeitsberichts (UVB, Art. 10c USG; act. 16.8), das Vorhaben führe im Vergleich mit anderen zu-lässigen Anlagen der betreffenden Nutzungszone zu überdurchschnittlichen Schadstoffemissionen in einem Gebiet, in welchem die Immissionsgrenz-werte der Luftreinhalte-Verordnung (LRV) überschritten würden. Zur Be-grenzung der projektbedingten Schadstoffemissionen sei der motorisierte Individualverkehr (MIV) unter anderem durch eine Begrenzung des Park-platzangebots gemäss der kantonalen Wegleitung möglichst gering zu hal-ten. Dementsprechend sei das Parkplatzangebot auf maximal 219 Kunden- und 43 Beschäftigtenparkplätze zu reduzieren.

Die Vorinstanz stellte sich im angefochtenen Beschluss auf den Stand-punkt, das Amt für Wasser, Abfall, Energie und Luft (AWEL) habe bei sei-ner Einschätzung, es handle sich um einen überdurchschnittlichen Emitten-ten, ausser Acht gelassen, dass das Baugrundstück in demjenigen Teil der Industriezone liege, in dem verkehrsintensive Einrichtungen gestützt auf Art. 9.4 BZO zugelassen seien. Mit der in Art. 9.4 BZO enthaltenen Fahr-tenbeschränkung sei ein genügender Verkehrsfluss gewährleistet und den Anforderungen zur Einschränkung der Schadstoffemissionen gebührend Rechnung getragen worden. Eine zusätzliche Reduktion der Parkplatzzahl sei nicht gerechtfertigt.

3.1.

Der Rekurrent ist der Auffassung, trotz der Lage des Fachmarktes in der Zone für verkehrsintensive Einrichtungen sei von einem überdurchschnittli-chen Emittenten auszugehen. Das Baugrundstück sei Teil der Industriezo-ne und zugleich Teil der Zone, in welcher verkehrsintensive Einrichtungen nebst anderen zonenkonformen Nutzungen zugelassen seien. Auch in ei-ner Industriezone sei ein UVP-pflichtiges Vorhaben mit mehr als 13'000 m² Verkaufsfläche gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung als über-durchschnittlicher Emittent zu qualifizieren. Art. 9.4 BZO könne die sich aus der UVP ergebenden Bedingungen und Auflagen nicht ersetzen, hier die

Reduktion des Parkplatzbedarfs gemäss kantonaler Wegleitung. Bei Art. 9.4. BZO handle es sich umweltschutzrechtlich allenfalls um Massnahmen zur vorsorglichen, nicht aber zur verschärften Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 Abs. 3 USG. Ausserdem schreibe Art. 30.3 BZO vor, dass die erforderliche Anzahl Abstellplätze für andere Nutzungen als Wohnbauten gestützt auf die kantonale Wegleitung festzulegen sei, was die Anwendung der in der Wegleitung vorgesehenen Obergrenzen mit einschliesse. Auch aus diesem Grund sei die Zahl der Parkplätze auf das verlangte Mass zu verringern.

3.2.

Die Vorinstanz führt in ihrer Rekursantwort aus, die Zone für verkehrsintensive Einrichtungen stütze sich auf Ziff. 4.4. des kantonalen Verkehrsrichtplans bzw. den regionalen Richtplan Knonaueramt und ihre Festsetzung basiere auf eingehenden Abklärungen in den Bereichen Siedlung, Verkehr und Umwelt. Insofern könne nicht behauptet werden, die Errichtung dieser Zone sei nicht auf den Massnahmenplan Luftreinhaltung abgestimmt. Nur in diesem kleinen Teilbereich der Industriezone komme es zwangsläufig und gewollt zu einer Konzentration von verkehrsintensiven Einrichtungen. Beim streitbetroffenen Vorhaben handle es sich insoweit nicht um einen überdurchschnittlichen Emittenten, weshalb keine verschärften Emissionsbegrenzungen nach Massgabe der kantonalen Wegleitung verlangt werden könnten. Mit den in Art. 9.4.1. BZO vorgesehenen Vorrichtungen zur Ermittlung der Fahrtenzahlen und zur Ausfahrtdosierung könnten die tatsächlichen Fahrten ermittelt und gegebenenfalls reduziert werden. Dies sei eine erheblich wirksamere Massnahme zur Verhinderung übermässiger Immissionen als die Reduktion von Parkplätzen. Auch Art. 9.4.2. BZO sei eine umweltrechtliche Massnahme, indem sie eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr gewährleiste. Schliesslich sei der Rekurrent der irrtümlichen Ansicht, dass mit der Bestimmung von Art. 30.3 BZO auch eine Beschränkung der maximal zulässigen Zahl an Parkplätzen verbunden sei. Art. 30.3 BZO spreche nur von der erforderlichen Mindestzahl von Pflichtabstellplätzen.

3.3.

Die private Rekursgegnerin entgegnet, es stehe auch bei Vorhaben mit überdurchschnittlichen Emissionen im Ermessen der Gemeinden, ob und inwieweit die kantonale Wegleitung angewendet werden soll oder nicht. Die

Wegleitung aus dem Jahr 1997 stütze sich auf die VSS-Norm SN 641 400 mit den damals üblichen Normwerten. Diese Norm sei seither mehrfach überarbeitet worden und existiere nicht mehr. Heute gelte die VSS-Norm SN 640 281, die den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik des Jahres 2006 berücksichtige. Im Weiteren hätten verschiedene Studien ergeben, dass eine Parkplatzbeschränkung keine Minimierung der Emissionen zur Folge habe. Eine weitere Parkplatzbeschränkung sei deshalb im vorliegenden Fall unverhältnismässig.

3.4.

Laut Art. 30.1 BZO ist bei Wohnbauten pro 90 m² massgebender Geschossfläche, mindestens aber pro Wohneinheit, ein Abstellplatz zu erstellen. Für Besucher ist zusätzlich pro 4 Wohneinheiten ein Abstellplatz zu bezeichnen (Art. 30.2. BZO). "Für andere Nutzungen wird die erforderliche Anzahl von Abstellplätzen von Fall zu Fall, gestützt auf die Wegleitung der kant. Baudirektion, festgelegt" (Art. 30.3 BZO). Die Höhe von Ersatzabgaben gemäss § 246 PBG richtet sich nach der kommunalen Parkraumverordnung (Art. 30.4 BZO).

Bei diesen Vorschriften handelt es sich um kommunales, gestützt auf § 242 Abs. 1 PBG kompetenzgemäss erlassenes Recht. Bei deren Anwendung und Auslegung kommt der örtlichen Baubehörde ein erheblicher Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zu. Sowohl der Wortlaut der Bestimmung von Art. 30.3. BZO wie auch ihre systematische Eingliederung in die Vorschriften über die Abstellplätze für Personenwagen machen deutlich, dass die BZO lediglich den Pflichtbedarf an Abstellplätzen regelt, aber keine Maximalzahl festlegt. Daran ändert nichts, dass die kantonale Wegleitung, auf die Art. 30.4 verweist, für Gemeinden des Typs 2 (s. Ziffer 3 der Wegleitung), denen X zugeordnet ist, auch die Zahl der maximal zulässigen Parkplätze angibt. Somit ist der Vorinstanz darin zu folgen, dass Art. 30.3 BZO nicht zur Anwendung der in der Wegleitung genannten maximal zulässigen Parkplatzzahlen führt. Die BZO enthält keine obere Begrenzung der Anzahl Abstellplätze.

3.5.1.

Beim Bauvorhaben handelt es sich um eine stationäre Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 lit. a LRV, welche Einwirkungen unter anderem in Form von Luftverunreinigungen (Art. 7 Abs. 1 USG) erzeugt.

Nach dem zweistufigen Konzept des Umweltschutzgesetzes sind Emissionen zunächst unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Emissionen werden eingeschränkt durch den Erlass von Emissionsgrenzwerten, Bau- und Ausrüstungsvorschriften, Verkehrs- und Betriebsvorschriften, Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden und Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe (Art. 12 Abs. 1 lit. a-e USG). Verschärfte Emissionsbegrenzungen können grundsätzlich unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Zumutbarkeit angeordnet werden, was allerdings nicht davon entbindet, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der Massnahmen und der Schwere der damit verbundenen Nachteile zu wahren ist (BGE 124 II 272 ff., E. 3d cc; BGE 125 II 129 ff., E. 9d).

Die Regelung der verschärften Emissionsbegrenzungen in der Luftreinhalteverordnung (LRV) lautet: Ist zu erwarten, dass eine einzelne geplante Anlage übermässige Immissionen verursachen wird, obwohl die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen eingehalten sind, so verfügt die Behörde für diese Anlage ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen (Art. 5 Abs. 1 LRV). Die Emissionsbegrenzungen sind soweit zu ergänzen oder zu verschärfen, dass keine übermässigen Immissionen verursacht werden (Abs. 2). Diese Regelung ist anwendbar, wenn die übermässigen Immissionen von einer einzelnen stationären Anlage verursacht werden (so genannter Grosseemittent; BGr 1A.251/1993 vom 17. Mai 1995, E. 4a, in URP 1995, S. 498 ff.). Wird hingegen die übermässige Luftbelastung durch eine Vielzahl von Anlagen verursacht, sind die erforderlichen Emissionsbegrenzungen durch einen Massnahmenplan zu koordinieren. Dieser sieht Massnahmen vor, die zur Verminderung oder Beseitigung der übermässigen Einwirkungen beitragen (Art. 44a USG und Art. 31 ff. LRV). Mit diesem Vorgehen soll die übermässige Luftbelastung auf eine koordinierte sowie lasten- und rechtsgleiche Weise reduziert werden (BGE 125 II 129 ff., E. 7b und BGE 124 II 272 ff., E. 4a).

3.5.2.

Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass der geplante Fachmarkt in ein lufthygienisch übermässig belastetes Gebiet zu liegen kommt und dass die

übermässige Luftbelastung zu einem erheblichen Teil durch den motorisierten Individualverkehr und von einer Vielzahl von Quellen zusammen verursacht wird. Emissionsbegrenzungen sind daher durch einen Massnahmenplan zu koordinieren.

Der Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 (Neufestsetzung mit Regierungsratsbeschluss vom 9. Dezember 2009, nachfolgend Massnahmenplan) sieht im Bereich Verkehr als Massnahme Nr. V4 "Parkierung und Verkehrserschliessung" vor, dass die Baudirektion bei der Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes zu den Parkierungsvorschriften und publikumsintensiven Einrichtungen den Erfordernissen der Luftreinhaltung angemessen Rechnung zu tragen hat. Bis zum Erlass der entsprechenden kantonalen Vorschriften sollen – entsprechend den bisherigen Massnahmen PV2a und PV7 des Luft-Programms 1996 und der Ergänzung 2002 – weiterhin die folgenden Bestimmungen gelten:

- Die Baudirektion wird beauftragt, bei Anträgen zur Festsetzung oder Genehmigung von Richt- und Nutzungsplänen sicherzustellen, dass die Siedlungsentwicklung auf die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr abgestimmt ist.
- Den Gemeinden wird empfohlen, ihre kommunalen Parkierungsvorschriften unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten an die Wegleitung zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen der Baudirektion vom Oktober 1997 anzupassen.

Die im Massnahmenplan vorgesehene Beschränkung des Parkplatzangebots nach Massgabe der Wegleitung konnten die Gemeinden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bei überdurchschnittlichen Emittenten auch ohne Umsetzung im kantonalen oder kommunalen Recht als verschärfte Emissionsbegrenzung im Sinn von Art. 11 Abs. 3 USG direkt im Baubewilligungsverfahren anordnen (BGE 124 II 272 E. 5c; VB.2011.00624, E. 3.2.2, in BEZ 2012 Nr. 37, mit weiteren Hinweisen).

Das Kriterium des überdurchschnittlichen Emittenten wurde von der Rechtsprechung entwickelt (vgl. BGE 124 II 272, E. 4a, mit Hinweisen) und basiert auf den Grundsätzen der Koordination, der Lastengleichheit und der Rechtssicherheit. Verschärfte Emissionsbegrenzungen sind demnach grundsätzlich nicht isoliert anzuordnen, sondern durch einen Massnahmenplan gemäss Art. 44a USG und Art. 31 ff. LRV zu koordinieren. Die erwähnten Grundsätze erfordern zur Begrenzung von Emissionen, die typischerweise mit Anlagen in einer bestimmten Zone verbunden sind, in der Regel die Anpassung der Nutzungsplanung. Beschränkungen des Parkplatzan-

gebots sind dementsprechend in erster Linie mit den Mitteln der Raumplanung festzulegen. Ist hingegen eine Anlage zu beurteilen, deren Emissionen über den in der betreffenden Zone zu erwartenden Durchschnitt hinausgehen, sprechen weder das Rechtsgleichheitsgebot noch die Planbeständigkeit gegen eine isolierte Anordnung emissionsmindernder Massnahmen im Baubewilligungsverfahren. Kann sich eine solche Anordnung zudem auf einen Massnahmenplan abstützen, wird damit auch den Grundsätzen der Koordination und der Lastengleichheit Rechnung getragen (vgl. BGE 124 II 272, E. 4c/ee). Daher können in solchen Fällen emissionsbeschränkende Massnahmen – namentlich die Beschränkung der Parkplatzzahl gemäss kantonaler Wegleitung – ohne eine vorgängige Anpassung der kommunalen Nutzungsplanung direkt gestützt auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 2 USG angeordnet werden (vgl. VB.2011.00624, E. 3.2.1, in BEZ 2012 Nr. 37, mit weiteren Hinweisen)

Beim hier zu beurteilenden Vorhaben ist umstritten, ob es sich um einen überdurchschnittlichen Emittenten im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt.

3.5.3.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann die Abgrenzung zwischen durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Emittenten nicht abstrakt nach absoluten Zahlen oder Prozenten getroffen werden, sondern nur mit Blick auf die betreffende Nutzungszone. Entscheidend ist, ob eine Anlage in Frage steht, von der Emissionen ausgehen, die typischerweise mit Anlagen der entsprechenden Zone verbunden sind (vgl. BGE 124 II 272, E. 4c/ee).

Das Baugrundstück ist der Industriezone zugeordnet, in der stark störende Betriebe und Anlagen sowie auch Handels- und Dienstleistungsbetriebe zulässig sind (Art. 9.1 und 9.2 BZO). Verkaufsgeschäfte für Güter des täglichen Bedarfs oder Zusammenfassungen von solchen dürfen insgesamt höchstens 500 m² Verkaufsfläche aufweisen (Art. 9.2 BZO). Verkehrsintensive Einrichtungen sind nur in der speziell gekennzeichneten Zone innerhalb der Industriezone zulässig (Art. 9.4.1), in der auch das Baugrundstück gelegen ist. Als verkehrsintensive Einrichtungen gelten Einzelobjekte und Anlagen mit räumlich oder erschliessungstechnisch zusammenhängenden Gebäuden, welche wesentliche Auswirkungen auf die räumliche Ordnung und die Umwelt haben und an mindestens 100 Tagen pro Jahr mehr als

3'000 Fahrten (Summe der Zu- und Wegfahrten) von Personenwagen erzeugen (Art. 9.4.1. BZO in Verbindung mit Pt. 4.4.1.a des kantonalen Richtplans Verkehr). Bis auf Weiteres sind in der fraglichen Zone für verkehrsintensive Einrichtungen nur solche zulässig, die maximal 4'000 Fahrten (Summe der Zu- und Wegfahrten) erzeugen (Art. 9.4.3 BZO). Nach Realisierung einer zweiten Autobahnquerung beim Anschluss X zur Gewährleistung eines gut funktionierenden Regionalverkehrs und der Verlegung der regionalen Buslinien auf die zweite Autobahnquerung entfällt diese Beschränkung.

Beim geplanten Fachmarkt wird montags bis freitags mit durchschnittlich ca. 2'980 Fahrten und samstags (Spitzentag) mit durchschnittlich ca. 3'780 Fahrten gerechnet (Verkehrsbericht zum UVB, s. 8, act. 16.8). Damit geht die projektierte Anlage hinsichtlich ihrer Publikumsintensität nicht über das hinaus, was gemäss Nutzungsordnung in der Zone für verkehrsintensive Einrichtungen zu erwarten ist. Vielmehr basiert die Zonenordnung gerade auf der Annahme, dass sich im fraglichen Gebiet solche Anlagen mit einer entsprechenden Anzahl Parkplätze ansiedeln werden. Nach Realisierung der zweiten Autobahnquerung und Verlegung der Buslinien werden in der Zone sogar Einrichtungen erlaubt sein, die mehr als 4'000 Fahrten erzeugen. Somit kann gesagt werden, dass sich das durch das strittige Vorhaben erzeugte Verkehrsaufkommen im unteren Bereich des gemäss Zonenordnung vorgesehenen bewegt.

3.5.4.

Entgegen der Auffassung des Rekurrenten ist für die Frage, ob es sich um einen durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen Emittenten handelt, nur auf die Zone für verkehrsintensive Nutzungen abzustellen und nicht auf die gesamte Industriezone (vgl. in einem analogen Fall betreffend ein Gestaltungsplangebiet innerhalb einer Industriezone, in welchem im Gegensatz zur übrigen Industriezone u.a. verkehrsintensive Einrichtungen zulässig sind, VB.2011.00624, E. 3.2., in BEZ 2012 Nr. 37).

Aus dem Grundlagenbericht zum Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 (S. 53) geht Folgendes hervor: Während technologische Massnahmen im Verkehrsbereich dazu dienen würden, die Abgasemissionen von Fahrzeugen pro Kilometer zu reduzieren, setzten raumplanerische Massnahmen bei den Distanzen und der Verkehrsmittelwahl an, indem die Wege mit einer entsprechenden Siedlungsentwicklung möglichst kurz gehalten würden

und eine gute Abstimmung der Siedlungsentwicklung auf die öffentlichen Verkehrsmittel angestrebt werde. Insbesondere bei der Standortwahl von publikumsintensiven Einrichtungen soll eine attraktive Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel vorausgesetzt werden. Dementsprechend strebt der kantonale Verkehrsrichtplan für eine möglichst umweltverträgliche und zuverlässige Verkehrsabwicklung sowie für die Minimierung des Flächenbedarfs des ruhenden Verkehrs bei verkehrsintensiven Einrichtungen eine ausreichende Strassenkapazität und eine ihrem Zweck entsprechende hohe Erschliessungsqualität durch bestehende öffentliche Verkehrsmittel sowie den Fuss- und Veloverkehr an (Kantonaler Richtplan, Kapitel 4.4.1, lit. a). Dasselbe Ziel verfolgt der regionale Richtplan Knonaueramt, in dem in X aufgrund seiner guten Verkehrslage zwischen Autobahnanschluss und Ortszentrum ein Gebiet für verkehrsintensive Einrichtungen festgelegt wurde (s. Regionaler Richtplan Knonaueramt, Teilrevision Verkehr, RRB Nr. 1634/2009, www.zpk-amt.ch/richtplan.html). Diese Zielsetzungen haben sich in der Nutzungsordnung der Gemeinde X niedergeschlagen, indem verkehrsintensive Einrichtungen auf die fragliche Zone beschränkt werden.

Es wäre widersprüchlich, den geplanten Fachmarkt, bei dem es sich um eine Nutzung handelt, für welche die Zone für verkehrsintensive Einrichtungen gerade festgesetzt wurde, um einen innerhalb der Zone überdurchschnittlichen Emittenten im Sinne der Rechtsprechung zu qualifizieren, zumal sich die fragliche Zone über ein relativ kleines Gebiet von lediglich ca. 135 ha erstreckt, das Baugrundstück bereits mehr als 1/5 der Fläche ausmacht und der Gemeinderat mit Beschluss vom 8. Juli 2013 bereits die Erstellung eines weiteren Gewerbegebäudes mit Fachmärkten, die eine Verkaufsfläche von ca. 21'000 m² umfassen, bewilligt hat (act. 25). Insofern besteht keine Grundlage für die unmittelbare Anwendung der Wegleitung zur Begrenzung der Parkplatzzahl.

Und selbst wenn von einem überdurchschnittlichen Emittenten auszugehen wäre, führte dies noch nicht zwingend zur Anwendung der Wegleitung. Diese enthält keine verbindlichen Anordnungen. Ihr kommt lediglich richtunggebende Bedeutung zu, indem sie zeigt, was Fachleute bei durchschnittlichen örtlichen Verhältnissen für angemessen halten. Das Verwaltungsgericht geht denn auch von einer blossen Befugnis der kommunalen Behörden aus, direkt gestützt auf das USG eine Reduktion der Parkplatzzahl im Sinn der Wegleitung anzuordnen (VB.2011.00624, E. 3.2.3, in BEZ 2012 Nr. 37, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat betont, dass den Baubewilli-

gungsbehörden bei der Berücksichtigung der Vorgaben des Massnahmenplans ein Ermessen zustehe. Es sei daher an ihnen zu entscheiden, ob in einem konkreten Fall die Zahl der zulässigen Parkplätze direkt nach der kantonalen Wegleitung oder in anderer Weise zu bestimmen sei (BGE 124 II 272 E. 5c).

Die Gemeinden verfügen bei der Umsetzung des Massnahmenplans und damit bei der Anordnung von Massnahmen zur Emissionsbeschränkung über erhebliche Ermessensspielräume. Die kommunale Baubehörde wäre vorliegend unter der Annahme eines durchschnittlichen Emittenten nur dann zur Anordnung weiterer emissionsbeschränkender Massnahmen verpflichtet, wenn die von ihr angewendeten Bestimmungen anerkanntermassen hinter den Anforderungen des Umweltschutzrechts des Bundes oder des kantonalen Massnahmenplans zurückbleiben würden (vgl. VB.2011.00624, E. 3.2.4, in BEZ 2012 Nr. 37, und VB.2004.00234, E. 4.6.3, in BEZ 2004 Nr. 46 = RB 2004 Nr. 60).

3.5.5.

Die Gemeinde hat ihre Nutzungsplanung im Sinn des Massnahmenplans sowie der kantonalen und regionalen Richtplanung angepasst und ein Eignungsgebiet für verkehrsintensive Einrichtungen ausgeschieden. Damit wird die Erstellung solcher Einrichtungen auf das fragliche Gebiet beschränkt und an einen zentralen, verkehrsmässig gut erschlossenen Standort zwischen dem Autobahnanschluss und dem Ortszentrum gelenkt. In Art. 9.4.2. BZO wurden nutzungsspezifische Anforderungen an die Erschliessung der verkehrsintensiven Einrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln formuliert. Insoweit ist die Nutzungsplanung auf die Zielsetzungen des Massnahmenplans abgestimmt. Sie bleibt aber dahingehend hinter den Anforderungen des Massnahmenplans zurück, als sie für verkehrsintensive Nutzungen keine Parkraumbeschränkung gemäss Wegleitung vorsieht. Dass die Gemeinde eine Beschränkung der Emissionen im Rahmen ihres Ermessens auf andere Weise erreicht, etwa durch die Limitierung von Verkaufsflächen (vgl. VB.2011.00624, E. 3.2.4, in BEZ 2012 Nr. 37) oder durch ein Fahrtenmodell, ist nicht erkennbar. Insbesondere kann der Vorinstanz darin nicht gefolgt werden, dass die Vorrichtungen zur Ausfahrtdosierung gemäss Art. 9.4.1. BZO und die Fahrtenbeschränkung gemäss Art. 9.4.3 BZO eine zusätzliche Reduktion der Parkplatzzahl obsolet machen. Die Ausfahrtdosierung soll nach dem Wortlaut von Art. 9.4.3. BZO einen genügenden Verkehrsfluss gewährleisten und ist insoweit nur

verkehrstechnisch motiviert. Zur generellen Reduktion der Fahrtenzahl kann sie nur soweit und solange eingesetzt werden, als die in Art. 9.4.3. BZO festgelegte maximale Zahl von 4'000 Fahrten an mehr als 25 Tagen pro Jahr überschritten ist (vgl. Art. 9.4.3. lit. e). Die Begrenzung auf 4'000 Fahrten ist jedoch offensichtlich ebenfalls rein verkehrstechnisch bedingt, denn sie entfällt gemäss Art. 9.4.3. BZO, sobald die zweite Autobahnquerung und die Verlegung der Buslinien realisiert sind.

Somit ist festzuhalten, dass die nutzungsplanerischen Massnahmen mit dem übergeordneten Recht, dem Massnahmenplan sowie der Richtplanung zwar im Einklang stehen, deren Anforderungen in lufthygienischer Hinsicht aber nicht hinreichend gerecht werden.

3.6.1.

Nach dem Gesagten stellt sich die Frage, ob – nebst der angeordneten Erhebung einer Parkierungsgebühr – die bewilligte Anzahl Kundenparkplätze zur Begrenzung der Emissionen zusätzlich zu reduzieren ist.

Vorab ist festzuhalten, dass die Vorinstanz an die von ihrem Entscheid hinsichtlich der Anwendung der Wegleitung abweichende Empfehlung des AWEL bzw. an den Antrag der Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) nicht gebunden war, weil die Anzahl der Parkplätze nicht präzise bestimmt, sondern bestenfalls anhand von Richtwerten der Grössenordnung nach bemessen werden kann und den Behörden diesbezüglich ein erheblicher Ermessensspielraum eingeräumt werden muss. Bestehen aber auf einem Gebiet keine gesicherten Kenntnisse und Erfahrungszahlen (vorliegend namentlich was die Wirkung von Parkraumbeschränkungen auf die Wahl der Verkehrsmittel und damit auf die Schadstoffemissionen angeht; vgl. dazu nachfolgende Ausführungen) und beruhen Entscheidungen auf Ermessen, so kann den Vorschlägen einer Fachstelle auch nicht die Bedeutung einer amtlichen Expertise zugemessen werden, von der nicht ohne triftige Gründe abgewichen werden dürfte (vgl. BGE 131 II 81, E. 6.5).

3.6.2.

Die Bauherrschaft stellt bei der Bestimmung der Parkplatzzahl auf die VSS-Norm SN 640 281 ab. Auch im Fall jenes Fachmarktes, der dem bereits mehrfach zitierten Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 30. Mai 2012 zugrunde lag (VB.2011.00624 in BEZ 2012 Nr. 37), berechnete die Baubehörde das zulässige Parkplatzangebot entsprechend der genannten

VSS-Norm, auf die die anwendbare BZO verwies. Dies war gemäss der Beschwerdeinstanz nicht zu beanstanden. Für ein Einkaufszentrum in Stans (Lebensmittel, Bekleidung etc.), das in einem lufthygienischen Belastungsgebiet liegt, eine Verkaufsfläche von 19'500 m² aufweist und als überdurchschnittlicher Emittent gilt, wurde die Parkplatzzahl aufgrund der VSS-Norm SN 640 290 (ersetzt im Jahr 2006 durch SN 640 281) ermittelt, die kraft Verweises in der Vollziehungsverordnung zum Baugesetz des betreffenden Kantons als Richtlinie anzuwenden war. Der resultierende Minimalbedarf für Kundenparkplätze wurde aus umweltschutzrechtlichen Gründen nochmals um ca. 11 % reduziert. Das Bundesgericht hielt dazu fest, dass die Reduktion der Parkplatzzahl auf den Mindestbedarf (Pflichtplätze) oder sogar unter diesen als verschärfte Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 Abs. 3 USG gelten dürfe (BGr 1A.318/2005 vom 27. Februar 2007, E. 9.2.). Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass die VSS-Norm SN 640 281 ein geeignetes Instrument zur Ermittlung eines zweckmässigen Parkplatzangebotes darstellt, welches grundsätzlich auch den umweltrechtlichen Anliegen Rechnung trägt.

Für das vorliegend streitige Projekt resultiert bei einer Verkaufsfläche von 15'370 m² und dem Standort-Typ C, d.h. unter Berücksichtigung der ÖV-Erschliessung, als Richtwert ein Bedarf von 269 bis 430 Kundenparkplätzen. Die beantragte und bewilligte Zahl von 392 Kundenparkplätzen liegt klar innerhalb dieser Bandbreite. Unter Einbezug der Mitarbeiterparkplätze ergibt sich gemäss VSS-Norm eine Spanne von insgesamt 373 bis 580 Parkplätzen. Für die Mitarbeiter sind nur 36 Parkplätze geplant, weit weniger als das Minimum von 104 Parkplätzen gemäss VSS-Norm. Total sind 428 Mitarbeiter- und Kundenparkplätze vorgesehen. Die Differenz zum Minimalbedarf gemäss VSS-Norm wird mit einem für den geplanten Fachmarkt spezifischen Kundenverhalten begründet. Die Nachfrage nach Parkplätzen variere stark im Tages- und Wochenverlauf und sei saisonal unterschiedlich (Bau- und Gartenbauartikel). Aufgrund des Warenangebots ergebe sich eine überdurchschnittliche Aufenthaltsdauer der Kundschaft im Markt von durchschnittlich einer Stunde. Der Anteil des motorisierten Individualverkehrs sei hoch, da sperrige, grosse oder schwere Waren nur umständlich oder nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln transportiert werden könnten. Die Bauherrschaft stützt sich bei der Schätzung des Verkehrsaufkommens auf die Erfahrung mit einigen ihrer bestehenden, vergleichbaren Fachmärkte (s. UVB, S. 13, sowie Verkehrsbericht zum UVB, S. 6, act. 16.8).

3.6.3.

Eine Reduktion der Parkplatzzahl zur Beschränkung der Emissionen kann nur soweit verlangt werden, als diese Massnahme auch tatsächlich wirksam ist und in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen steht. Durch die Beschränkung des Parkplatzangebots für eine verkehrsintensive Einrichtung soll eine Begrenzung der Fahrtenzahl des motorisierten Individualverkehrs von und zu der Einrichtung bewirkt werden. Dabei wird die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln berücksichtigt. Die angestrebte Wirkung ist indirekt: Durch die Verknappung des Parkplatzangebots wird versucht, Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl, auf den Zeitpunkt der Fahrt (ausserhalb der Spitzenzeiten) oder auf die Häufigkeit der Fahrten zu nehmen (vgl. Ernst Basler + Partner AG und INTERFACE Politikstudien Forschung, Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei Verkehrsintensiven Einrichtungen [VE], Bericht zuhanden der Bundesämter für Umwelt [BAFU] und Raumentwicklung [ARE], Beilage 3: Wirkungsanalyse, 25. September 2012, www.bafu.admin.ch, nachfolgend "Wirkungsanalyse BAFU/ARE"). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts geht davon aus, dass eine Beschränkung der Parkplatzzahl aus dem Gesichtswinkel der Luftreinhaltung nur insoweit wirksam ist, als diese Massnahme von einer Verstärkung des Angebots des öffentlichen Verkehrs begleitet wird (BGE 131 II 103, E. 3.3; BGr 1A.54/2001 vom 14. Februar 2002, E. 6.3). Der Zusammenhang zwischen der Qualität der ÖV-Erschliessung und dem Parkplatzangebot schlägt sich in der VSS-Norm SN 640 281 dahingehend nieder, dass das Parkfelder-Angebot mit zunehmender Qualität der ÖV-Erschliessung reduziert wird.

3.6.4.

Die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE) und für Umwelt (BAFU) haben sich im Rahmen des Projekts "Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei VE" u.a. mit der Wirksamkeit von Parkraumbeschränkungen befasst (s. Rundschreiben BAFU/ARE an die kantonalen Ämter für Umwelt und für Raumplanung vom 9. April 2013, www.bafu.admin.ch). Die in diesem Rahmen erstellte, bereits erwähnte Wirkungsanalyse BAFU/ARE differenziert zwischen zentralen und peripheren Standorten (die Summe von Einwohnern und Beschäftigten im Umkreis von 1 km der VE beträgt mehr als 15'000 Personen bzw. liegt zwischen 5000 und 15'000 Personen). Sodann wird bezüglich Wirkung unterschieden

nach Mikroebene (unmittelbare Wirkung im Umfeld der einzelnen Nutzung) und Makroebene (Wirkungen im Einzugsgebiet der entsprechenden Nutzung, mittel- und langfristige Wirkungen). Bezüglich der Beschränkung der Parkplatzzahl ergab die Studie Folgendes: Die Massnahme wirke sich im Wirkungsbereich Luft an peripheren und zentralen Standorten auf der Mikroebene aus. Ein wenig restriktives Parkplatzangebot im Bereich der gemäss VSS-Norm SN 640 281 empfohlenen Anzahl führe in erster Linie zu einer zeitlichen Verlagerung und in geringem Ausmass auch zu einer Verlagerung auf andere Verkehrsmittel. Grossräumigere Auswirkungen (Makroebene) seien nicht zu erwarten. Eine restriktivere Beschränkung, d.h. um einen Viertel unter der gemäss VSS-Norm empfohlenen Anzahl, zeige an peripheren Standorten auf der Mikroebene gegensätzliche Effekte: Einerseits zusätzliche Emissionen durch Rückstau und Suchverkehr, andererseits eine Verlagerungswirkung auf andere Verkehrsmittel. Grossräumig (Makroebene) komme es zu kürzeren oder längeren Ausweichfahrten. An zentralen Lagen werde mit einer Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr gerechnet, deren Angebot gut ausgebaut ist, teilweise auch mit einer räumlichen Verlagerung (Mikroebene). Insgesamt könne durch die Beschränkung der Anzahl Parkplätze eine Bündelung von Fahrten oder ein Umsteigeeffekt weg vom motorisierten Individualverkehr und damit eine Reduktion der Emissionen erzielt werden. Voraussetzung für den Umsteigeeffekt sei eine entsprechend attraktive Erschliessung des Standorts mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Zudem sei die spezifische Nutzung entscheidend, denn nicht jede Einkaufsfahrt lasse sich gleich gut verlagern. Ein mangelnder Umsteigeeffekt könne zu Parkplatzsuchverkehr und Parkierungsdruck auf die Umgebung und zu unerwünschten Verkehrsverlagerungen führen. Ferner bestehe die Gefahr, dass potenzielle Kunden auf weiter entfernte Anbieter mit attraktiverer Parkplatzsituation ausweichen (s. Wirkungsanalyse BAFU/ARE, S. A2-8 ff.).

3.6.5.

Dem Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 liegt das Szenario "Fortschritt" zugrunde. Dies bedeutet, dass sich das Senken der Luftbelastung primär auf die Förderung des technischen Fortschritts abstützt. Von Massnahmen, welche einschneidende Verhaltensänderungen bedingen, wird weitgehend abgesehen. Technische Verbesserungen werden mit finanziellen Anreizsystemen, Vorschriften oder Branchenvereinbarungen eingeleitet, dabei geht die kantonale Verwaltung mit gutem Beispiel voran. Raumplanerische

Massnahmen sorgen zudem für eine möglichst gute Anbindung von verkehrintensiven Einrichtungen an das öffentliche Verkehrsnetz (Massnahmenplan, Kurzfassung, S. 16). Dementsprechend sieht der Vorentwurf für die Änderung des Planungs- und Baugesetzes bezüglich Parkierungsregelungen und stark verkehrserzeugenden Nutzungen (Vernehmlassungsentwurf vom 3. Juli 2009) vor, dass die Gemeinden Eignungsgebiete für stark verkehrserzeugende Nutzungen gemäss den Vorgaben des regionalen Richtplans in der Bau- und Zonenordnung umsetzen (§ 49 Abs. 4 VE-PBG). In den Eignungsgebieten kann die Zahl der Abstellplätze in der Kompetenz der Gemeinden um bis zu 50 Prozent gegenüber der in der zu erlassenden kantonalen Verordnung über Fahrzeugabstellplätze (VE-PPVO) vorgegebenen Zahl erhöht werden (§ 242a Abs. 2 VE-PBG). Mit einem Gestaltungsplan ist in den Eignungsgebieten eine Erhöhung der Zahl der Abstellplätze um mehr als 50 Prozent zulässig, falls besondere Gründe hierfür geltend gemacht werden (§ 242a Abs. 3 VE-PBG). Mit der Gesetzesrevision sollen somit an erwünschten Standorten für verkehr-intensive Nutzungen erhöhte Parkplatzzahlen ermöglicht werden.

3.6.6.

Verkehr zu verkehrintensiven Einrichtungen an peripheren Standorten ist gemäss der Wirkungsanalyse BAFU/ARE in erster Linie Autoverkehr; der Anteil der Autokundschaft habe überall mindestens 90 % betragen (s. Wirkungsanalyse BAFU/ARE, S. 7). Aufgrund der Erfahrung mit ihren bestehenden Fachmärkten geht die Bauherrschaft von einem ÖV- und LIV-Kundenanteil von nur 5 % aus (Verkehrsbericht, S. 7).

Am nördlichen Rand der Bauparzelle an der P-strasse soll eine Bushaltestelle eingerichtet werden, die von vier Buslinien bedient und pro Stunde von sieben Kursen je Richtung angefahren werden soll. Alle vier Linien führen zu dem in knapp 600 m Gehdistanz entfernten Bahnhof. Hierzu ist zu bemerken, dass gemäss "Entwicklungskonzept für das Gewerbe- und Industriegebiet" der Gemeinde X (s. Beilage 2 zum UVB, act. 16.8), die nicht näher spezifizierten regionalen Buslinien im Abschnitt P - Bahnhof X neu geführt werden sollen (s. auch Regionaler Richtplan Knonaueramt, Teilrevision Verkehr, RRB Nr. 1634/2009, Ziff. 4.3.5.). Gemäss Regionalnetz des Zürcherischen Verkehrsverbundes (ZVV, www.zvv.ch) handelt es sich wohl um die drei Linien Nrn. 212, 213 und 217. Welches die vierte Buslinie ist, die die neue Bushaltestelle bedienen soll, ist nicht nachvollziehbar. Die Linie 217 verkehrt werktags durchgehend zweimal pro Stunde in jede Rich-

tung. Die anderen beiden Linien verkehren werktags nur zu den Stosszeiten zweimal pro Stunde, ansonsten einmal. Alle drei Linien – wie auch die übrigen regionalen Buslinien ab Bahnhof X – verkehren samstags nur einmal pro Stunde und Richtung. Dies gilt es bei der Beurteilung der Qualität der ÖV-Erschliessung für die potentielle Kundschaft des geplanten Fachmarktes aus den umliegenden Ortschaften zu berücksichtigen.

3.6.7.

Nach den Erkenntnissen der Wirkungsanalyse BAFU/ARE könnte bei den vorliegenden Gegebenheiten – wenn überhaupt – der ÖV-/LIV-Anteil der Kunden von 5 % nur mit einer restriktiven Einschränkung des Parkplatzangebotes, d.h. mind. 1/4 unter dem Richtwert gemäss VSS-Norm, gesteigert werden. Eine ins Gewicht fallende Steigerung der an sich schon geringen absoluten Anzahl ÖV-/LIV-Kunden ist aber unter den vorliegenden Gegebenheiten unwahrscheinlich und jedenfalls mit grossen Unsicherheiten behaftet. Demgegenüber besteht das erhebliche Risiko, dass weniger Parkplätze – insbesondere an Spitzentagen – zu unerwünschten Effekten führen (Rückstau, Suchverkehr, Ausweichfahrten) und das Ziel, die Emissionen zu beschränken, verfehlt wird. Dies stünde letztlich im Widerspruch zu den Zielen des Massnahmenplans, der Raumplanung auf kantonaler und regionaler Ebene und schlussendlich der kommunalen Nutzungsplanung in Bezug auf verkehrsintensive Einrichtungen.

Aus dem Gesagten folgt, dass die emissionsbeschränkende Wirkung einer weitergehenden Parkplatzreduktion im hier zu beurteilenden Fall nicht annäherungsweise abschätzbar ist. Damit ist nicht sichergestellt, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen dieser Massnahme und der Schwere der damit offensichtlich verbundenen Nachteile gewahrt ist. Unter diesen Voraussetzungen liesse sich eine Reduktion der Anzahl Parkplätze nicht rechtfertigen. Demzufolge ist der Rekurs abzuweisen.

[....]

