



Fall-Nr.:	21-5395
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	03.12.2021
Entscheiddatum:	26.11.2021

BUDE 2021 Nr. 075

Art. 29 Abs. 1 Bst. g EG-USG, Art. 5 Abs. 2 ArG, Art. 132 Abs. 2 PBG. Der Kanton ist für Verfügungen betreffend Lärm aus Industrie und Gewerbe zuständig, wenn eine kantonale Stelle nach der Gesetzgebung über den Arbeitnehmerschutz für die Anlage zuständig ist. Der kantonalen Zuständigkeit unterliegen plangenehmigungspflichtige Betriebe und damit alle industriellen Betriebe gemäss Art. 5 Abs. 2 ArG (Erw. 3.2). Verfügungen kommunaler Behörde im Bereich des Lärmschutzes bei plangenehmigungspflichtigen Betrieben sind infolge sachlicher Unzuständigkeit nichtig (Erw. 3.2.2). Koordinierte Verfügungen oder Stellungnahmen der kantonalen Stelle sind für die politische Gemeinde verbindlich, weshalb es nicht zulässig ist, in der kommunalen Baubewilligung von der kantonalen Bewilligung oder Stellungnahme abzuweichen (Erw. 3.3.1 ff.).

BUDE 2021 Nr. 75 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-5395

Entscheid Nr. 75/2021 vom 26. November 2021

Rekurrentin

A.____
vertreten durch lic.iur. Angelo Fedi, Rechtsanwalt, Bahnhofstrasse 9,
8580 Amriswil

gegen

Vorinstanz

Baukommission Z.____ (Entscheide vom 1. März und 17. Mai 2021)

Betreff

Baubewilligung (Neubau Baustoff-Recyclinganlage mit dazugehörigen
Infrastrukturbauten und –anlagen)



Sachverhalt

A.

a) Die B.____, X.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Y.____, Grundbuch Z.____, an der M.____strasse in M.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 18. Juli 1994 in der Industriezone. Es wird von Norden über die Y.____- und die M.____strasse, beides Gemeindestrassen erster Klasse, sowie von Südosten über die N.____strasse, eine Gemeindestrasse zweiter Klasse, erschlossen.

b) Ursprünglich hatte die C.____, V.____, am 6. August 1999 ein Baugesuch für den Brechplatz Y.____ in M.____ eingereicht. Dafür hatte ihr das Amt für Umweltschutz (heute Amt für Umwelt [AFU]) am 18. Februar 2000 eine befristete Bewilligung zur Lagerung und Aufbereitung von Betonabbruchmaterial erteilt.

c) Mit Verfügung über Umweltschutzmassnahmen vom 23. August 2002 bewilligte das AFU der B.____ – der Rechtsnachfolgerin der C.____ – das Baugesuch für einen Lager- und Umschlagplatz mit einer Aufbereitungsanlage (mobile Brechanlage) für Betonabbruchmaterial, Strassenaufbruch und Mischabbruch auf Grundstück Nr. 001. Hinsichtlich Lärmschutz führte das AFU in Erw. 7.3 der Verfügung aus, es werde davon ausgegangen, dass das Brechen während rund 40 bis 50 Tagen im Jahr erfolge. Die Planungswerte seien eingehalten, zur Begrenzung der Lärmemissionen aus dem Betrieb seien aber Massnahmen im Sinn der Vorsorge notwendig, weshalb Betriebszeiten festgelegt würden. In Ziff. VI (Lärmschutz-Massnahmen) des Dispositivs der Verfügung über Umweltschutzmassnahmen vom 23. August 2002 ordnete das AFU deshalb an:

1. (...)
2. Die Brechanlage darf nur an Werktagen, Samstage ausgenommen, zwischen 7.00 Uhr und 12.00 Uhr und zwischen 13.00 Uhr und 17.00 Uhr betrieben werden.
3. Es bleibt vorbehalten, nach Inbetriebnahme der Anlagen nötigenfalls weitergehende Lärmschutzmassnahmen zu verfügen.

Auf die Erstellung eines Umweltverträglichkeitsberichts (UVB) wurde verzichtet, da mit dem am 6. August 1999 eingereichten und am 18. Februar 2000 durch das AFU bewilligten Baugesuch bereits ein UVB eingereicht worden war. Dieser UVB behielt gemäss den Ausführungen des AFU in der Verfügung über Umweltschutzmassnahmen vom 23. August 2002 seine Gültigkeit, da nach Auskunft der Bauherrschaft die am 18. Februar 2000 bewilligte Verarbeitungsmenge von 10'000 m³ nicht erhöht werden sollte.



d) Am 11. Juni 2018 reichte die D.____, W.____, bei der Baukommission Z.____ ein Baugesuch für eine Aufbereitungsanlage für Aushub und mineralische Recyclingbaustoffe zur Wiederverwertung inklusive Bohrschlammaufbereitung auf Grundstück Nr. 001 ein. Die Betriebszeiten wurden im Baugesuchsformular (K1 [Gesuch für gewerbliche und industrielle Bauten und Anlagen], S. 3) von 07.00 bis 12.00 Uhr und von 13.00 Uhr bis 17.00 Uhr angegeben. Das AFU führte in Ziff. 3 (Lärmschutz) der Erwägungen der Verfügung über Umweltschutzmassnahmen vom 17. September 2018 aus, dass im eingereichten Lärmgutachten der E.____, U.____, vom Dezember 2017 aufgezeigt werde, dass die Belastungsgrenzwerte bei den sechs untersuchten Empfangspunkten nicht überschritten würden. Als Lärmschutzmassnahme werde die Betriebszeit der Anlage auf Werktage und auf die Zeiten von 07.00 Uhr – 12.00 Uhr und von 13.00 Uhr – 17.00 Uhr beschränkt. Entsprechend wurde im Dispositiv (Ziff. II [Lärmschutz-Massnahmen]) verfügt:

1. Die Grenzwerte gemäss Kap. 3 des Dispositives sind einzuhalten.
2. Es darf nur an Werktagen und in den Zeiten von 07:00 – 12:00 Uhr und von 13:00 Uhr – 17:00 Uhr gearbeitet werden.

e) Am 19. November 2018 erteilte die Baukommission Z.____ der D.____ die nachgesuchte Baubewilligung und erklärte die Verfügung des AFU über Umweltschutzmassnahmen vom 17. September 2018 zum integrierenden Bestandteil (Ziff. 3 des Dispositivs).

B.

a) Der am 19. November 2018 von der Baukommission Z.____ bewilligte Neubau wurde in der Folge nicht realisiert.

b) Am 11. September 2020 stellte die heutige Betreiberin des Brechplatzes, die A.____, W.____, ein neues Baugesuch bei der Baukommission. Die A.____ hat dafür das bewilligte Projekt aus dem Jahr 2018 nochmals überarbeitet und den Fokus neu auf eine Anlage zur Aufbereitung von mineralischen Bauabfällen aus Rückbauten und anderen mineralischen, leicht verschmutzten Bauabfällen in drei Baufeldern gelegt. Im Erläuterungsbericht vom 24. August 2020 zum Baugesuch (Ziff. 5.5.2 [Betrieb – Verfahrenstechnische Anlage und internes Verkehrsaufkommen]) führte die A.____ aus, dass die Überarbeitung des Projektvorhabens zu folgenden neuen Betriebszeiten geführt habe: Werktage, inklusive Samstag, von 06:00 bis 12:00 Uhr und von 13:00 bis 19:00 Uhr.

c) Weil bereits das ursprüngliche, am 19. November 2018 von der Baukommission Z.____ bewilligte Projekt der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach Art. 10a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) unterstanden hatte, war schon anlässlich dieses Bewilligungsverfahrens ein UVB (vom 30. März 2018) erstellt und die Umweltverträglichkeit von der Baukommission



Z.____ bereits in Ziff. 2 des Dispositivs der Bewilligung vom 19. November 2018 bejaht worden. Das am 11. September 2020 eingereichte neue Gesuch sah eine geringere zu verarbeitende jährliche Materialmenge und eine andere Abfallart vor; die Verfahrenstechnik sollte aber unverändert bleiben, weshalb ein neuer UVB – nach Ansicht des AFU – nicht erforderlich war. Am 22. Dezember 2020 erliess das AFU zum neuen Baugesuch eine neue Verfügung über Umweltschutzmassnahmen und stellte diese der Baukommission Z.____ zur koordinierten Eröffnung zu. In den Erwägungen dieser Verfügung hielt das AFU fest (Ziff. 4 [Lärmschutz]), im eingereichten Lärmgutachten der E.____ vom August 2020 werde aufgezeigt, dass die Belastungsgrenzwerte bei den sechs untersuchten Empfangspunkten nicht überschritten würden. Zur Reduktion der Lärmimmissionen seien eine Einhausung der Nassaufbereitung und des Prallbrechers sowie diverse 6 m hohe Depotwände auf dem ganzen Areal geplant. Im Dispositiv (Ziff. IV, Lärmschutz-Massnahmen) der Verfügung über Umweltschutzmassnahmen vom 22. Dezember 2020 legte das AFU fest:

1. Die Betriebszeiten von 06:00 – 12:00 Uhr und von 13:00 – 19:00 Uhr sind einzuhalten".
2. (...)

d) Mit Beschluss vom 1. März 2021 erteilte die Baukommission Z.____ die Baubewilligung für die Baufelder 1 und 2 unter Bedingungen und Auflagen. Dabei verfügte sie in Ziff. 3 des Dispositivs:

3. Die Betriebszeiten sind auf die Werktage beschränkt, von Montag – Freitag, 6 – 12 und 13 – 19 Uhr.

Zur Begründung wurde ausgeführt, eine Ausdehnung der Betriebszeiten um rund 60 Prozent gegenüber der Bewilligung vom 19. November 2018 sei sachlich weder gerechtfertigt noch notwendig. Zur Verarbeitung der geplanten Baustoffmenge sei aufgrund der Leistungsfähigkeit der Anlage keine Ausdehnung der Betriebszeiten erforderlich. Zudem könnten die Prüf-, Verarbeitungs-, Reinigungs- und Wartungsprozesse auch an den übrigen Werktagen vorgenommen werden; sie müssten somit nicht samstags erfolgen. Im Weiteren wurde in Ziff. 5 des Dispositivs der Baubewilligung vom 1. März 2021 die Verfügung des AFU über Umweltschutzmassnahmen vom 22. Dezember 2020 zum Bestandteil der Baubewilligung erklärt.

e) Am 3. Mai 2021 erteilte die Baukommission Z.____ – nach Vervollständigung der Baugesuchsunterlagen – auch die Baubewilligung für das Baufeld 3. In Ziff. 1c des Dispositivs wurden die mit Beschluss vom 1. März 2021 verfügten Auflagen und Bedingungen auch zum Bestandteil der Bewilligung vom 3. Mai 2021 erklärt.

f) Die A.____ hatte die Baukommission Z.____ bereits am 7. April 2021 um Wiedererwägung der in der Baubewilligung vom 1. März 2021 festgelegten Betriebszeiten ersucht. Zur Begründung wurde vorgebracht, die Samstage seien für den Betrieb der geplanten Anlage



elementar, da die ausgewiesene Anlageleistung lediglich ein theoretischer Maximalwert sei, die Anlage täglich etwa eine Stunde zum Hoch- und Herunterfahren benötige und erfahrungsgemäss oft mit Betriebsstörungen zu rechnen sei. Diese Umstände würden es erfordern, Wartungs-, Reparatur- und Vorbereitungsarbeiten primär an Samstagen und nicht an den übrigen Werktagen durchzuführen.

g) Mit Beschluss vom 17. Mai 2021 (Versand 26. Mai 2021) passte die Baukommission Z.____ die Betriebszeiten wie folgt an:

1. Ziffer 3 im Beschluss vom 1. März 2021 wird wie folgt geändert:

Die Betriebszeiten sind wie folgt beschränkt; von Montag bis Freitag, 6 – 12 Uhr und 13 – 19 Uhr und Samstag, 7 – 12 Uhr und 13 – 17 Uhr. Samstags sind An- und Auslieferungen mit Lastwagen nicht gestattet.

2. (Gebühr)

Zur Begründung führte die Baukommission an, aus ihrer Sicht sei nicht zwingend notwendiger Lastwagenverkehr am Wochenende zu vermeiden. Ähnliche Baustoffrecyclinganlagen hätten samstags geschlossen. Damit Wartungs-, Reparatur- und Vorbereitungsarbeiten sowie Materialanalysen vorgenommen werden könnten, solle der Betrieb am Samstag geöffnet werden dürfen, allerdings nur verkürzt und ohne An- und Auslieferungen mit Lastwagen.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob die A.____, vertreten durch lic.iur. Angelo Fedi, Rechtsanwalt, Amriswil, mit Schreiben vom 8. Juni 2021 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltsdepartement) mit den Anträgen:

1. Es sei die Nichtigkeit der Verfügung der Baukommission Z.____ vom 17. Mai 2021 sowie von Beschluss-Ziff. 3 der Verfügung der Baukommission Z.____ vom 1. März 2021 festzustellen.
2. Eventualiter seien die Verfügung der Baukommission Z.____ vom 17. Mai 2021 und mit ihm Beschluss-Ziff. 3 der Verfügung der Baukommission Z.____ vom 1. März 2021 ersatzlos aufzuheben.
3. Es sei demzufolge das Verbot von An- und Auslieferungen mit Lastwagen an Samstagen aufzuheben. Weiter seien die Betriebszeiten gemäss Verfügung des Amts für Umwelt vom 22. Dezember 2020 (06:00 bis 12:00 und 13:00 bis 19:00) für anwendbar zu erklären, bzw. festzustellen, dass diese Betriebszeiten massgeblich sind.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. Barauslagenpauschale von 4%).



Zur Begründung wird geltend gemacht, die Festlegung der Betriebszeiten durch die Vorinstanz sei in mehrfacher Hinsicht und in derart erheblichem Ausmass rechtswidrig, dass die entsprechenden Beschlüsse als nichtig zu betrachten seien. Insbesondere umfasse die vorinstanzliche Begründung lediglich zwei Sätze, weshalb eine unzureichende Begründung vorliege, die den Anspruch auf rechtliches Gehör verletze. Des Weiteren liege die Beurteilung der Lärmimmissionen ausschliesslich in der Zuständigkeit des Kantons, sodass ein Abweichen von der Verfügung über Umweltschutzmassnahmen des AFU die Kompetenz der Vorinstanz überschreite. Folglich falle es auch nicht in die Zuständigkeit der Vorinstanz, Einschränkungen der Betriebszeiten zu verfügen.

D.

a) Mit Eingabe vom 29. Juni 2021 teilt die B.____ mit, dass sie die Gutheissung des Rekurses begrüssen würde.

b) Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 8. Juli 2021:

1. Der Rekurs gegen den Beschluss der Baukommission vom 17. Mai 2021 sowie gegen den Beschluss-Ziff. 3 vom 1. März 2021 sei abzuweisen.
2. Eventualiter sei das Geschäft zur Aktualisierung des Umweltverträglichkeitsberichts vom 30. März 2018 und anschliessenden integralen Neubeurteilung zurückzuweisen.

Subeventualiter sei die Rekurrentin zu verpflichten nachzuweisen, wie sie

- a) den Bahnverlad zur Reduktion der auf der Strasse transportierten Materialmenge bzw. deren Immissionen einsetzt
- b) den Materialtransport durch das Dorf M.____ namentlich für das Projektgeschäft wirksam unterbindet

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Rüge, die Begründung der angefochtenen Verfügung sei zu knapp ausgefallen, sei zwar berechtigt, lasse aber ausser Acht, dass auch Besprechungen durchgeführt worden seien. Dieser Mangel könne jedoch im Rekursverfahren ohnehin geheilt werden. Die Zuständigkeit für die Beurteilung des UVB sowie der Vollzug der eidgenössischen Vorschriften über den Lärmschutz liege bei der Baukommission. Mit der Festlegung der Betriebszeiten und weiteren Auflagen habe sie pflichtgemässen Gebrauch vom ihr zustehenden Ermessen gemacht. Demnach habe sie von der kantonalen Verfügung abweichen dürfen. Zudem zählten Samstage ohnehin nicht zu den Werktagen.



c) Mit Amtsbericht vom 23. August 2021 führt das AFU aus, mit Verfügung vom 22. Dezember 2020 sei eine Festlegung der Betriebszeiten von Montag bis Samstag beabsichtigt gewesen. Zudem handle es sich im vorliegenden Fall um einen plangenehmigungspflichtigen Neubau einer Baustoffrecyclinganlage, welcher dem Amt für Wirtschaft und Arbeit zur Prüfung unterbreitet worden sei. Folglich habe der Kanton über den Lärmschutz zu entscheiden gehabt, weshalb allein die Verfügung über Umweltschutzmassnahmen des AFU vom 22. Dezember 2020 und die darin festgelegten Betriebszeiten massgeblich seien. Es bestehe kein Raum für weitergehende Einschränkungen durch die kommunale Baubewilligungsbehörde. Überdies habe die Gemeinde durch die Nichtbeachtung der Verfügung des AFU das Koordinationsgebot gemäss Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) verletzt.

d) Die Vorinstanz nimmt mit Schreiben vom 3. September 2021 zum Amtsbericht des AFU vom 23. August 2021 Stellung. Sie bringt insbesondere vor, die Rekurrentin habe es unterlassen, mit Baugesuch vom 21. Juni 2018 um eine Betriebsbewilligung auch für Samstage zu ersuchen. Ohne entsprechendes Gesuch habe das AFU die Bewilligung für den Betrieb auch nicht für Samstage erteilen können.

e) Mit Stellungnahme vom 17. September 2021 lässt sich die Rekurrentin zum Amtsbericht des AFU und zur Stellungnahme der Vorinstanz vom 3. September 2021 vernehmen.

f) Mit erneuter Stellungnahme vom 6. Oktober 2021 führt das AFU aus, die Verfügung über Umweltschutzmassnahmen vom 22. Dezember 2020 basiere auf dem Baugesuch vom 15. September 2020. Die Bewilligung der Betriebszeiten entspreche dem Antrag im Baugesuch der Rekurrentin. Damit sei die Festsetzung der Betriebszeiten in der Verfügung vom 22. Dezember 2022 korrekt erfolgt.

E.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.



2.

Die Rekurrentin rügt, die Vorinstanz habe ihren Entscheid, samstags keine An- und Auslieferungen mit Lastwagen zuzulassen, in lediglich zwei Sätzen und damit nicht ausreichend begründet. Darin liege eine Verletzung der Begründungspflicht und dadurch ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör.

2.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Sein Umfang richtet sich primär nach kantonalem Recht und subsidiär nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV). Zu den wesentlichen Inhalten gehören die Orientierung und die Möglichkeit zur Äusserung vor Erlass einer Verfügung, das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Teilnahme am Beweisverfahren und der Anspruch auf Prüfung und auf begründeten Entscheid (G. STEINMANN, in: St.Galler Kommentar BV, 3. Aufl., Zürich/St.Gallen 2014, Art. 29 N 23 ff.). Überdies verlangt der Anspruch auf rechtliches Gehör, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss 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 Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet indessen nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 134 I 83 Erw. 4.1 mit Hinweisen). Die Begründung muss jedoch auf jeden Fall angemessen und hinreichend, d.h. nachvollziehbar und verständlich, sein (M. ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2006, S. 403).

2.2 Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid, dass die Betriebszeiten gegenüber dem bewilligten Zustand um 60% ausgedehnt würden. Eine solche Ausdehnung sei sachlich weder gerechtfertigt noch notwendig. Die Leistungsfähigkeit der Anlage von 150 t/h erfordere keine solche Ausdehnung, um die Gesamtmaterialmenge von 170'000 t/Jahr zu verarbeiten, und die Prüf-, Verarbeitungs-, Reinigungs- und Wartungsprozesse könnten auch innerhalb der "normalen" Werkzeuge erfolgen. Zudem führt die Vorinstanz aus, aus ihrer Sicht sei nicht zwingend notwendiger Lastwagenverkehr am Wochenende zu vermeiden. Ähnliche Baustoff-Recyclinganlagen hätten samstags ebenfalls geschlossen. Mit dieser Begründung hat die Vorinstanz die Überlegungen, auf welche sie ihren Wiedererwägungsentscheid



stützte, tatsächlich nur sehr kurz wiedergegeben. Die Vorinstanz räumt in ihrer Rekursvernehmlassung vom 8. Juli 2021 selbst ein, der Einwand der Rekurrentin, die Begründung ihres Entscheids sei zu knapp ausgefallen, sei berechtigt, lasse aber ausser Acht, dass auch Vorbesprechungen stattgefunden hätten. Die Vorinstanz verkennt, dass sich die ihr obliegende Begründungspflicht auf die Ausführungen im Entscheid selbst bezieht. Blosser Gespräche, die vor dem Erlass einer Verfügung stattgefunden haben, sind von vornherein nicht geeignet, die Anforderungen an die Begründung einer Verfügung zu reduzieren. Der Anspruch auf rechtliches Gehör und damit auf eine ausreichende Begründung ist somit – wie die Vorinstanz selbst erkannte – aufgrund der knappen Begründung wohl verletzt, jedoch spätestens mit der ausführlichen Begründung in der Rekursvernehmlassung der Vorinstanz vom 8. Juli 2021 als geheilt zu betrachten.

3.

Die Rekurrentin vertritt – wie das AFU – die Auffassung, dass die Vorinstanz zur Beurteilung der Lärmimmissionen auf dem Recyclingbetrieb sowie zur Anordnung von Lärmschutz-Massnahmen nicht zuständig gewesen sei, weshalb die angefochtene Verfügung – genauso wie die von der Vorinstanz verfügten Lärmschutz-Massnahmen in der Baubewilligung vom 1. März 2021 – nichtig seien. Die Vorinstanz ist demgegenüber der Ansicht, die Zuständigkeit für den Vollzug der eidgenössischen Vorschriften über den Lärmschutz liege bei ihr.

3.1 Eine Verfügung, die durch eine unzuständige Behörde erlassen wurde, leidet an einem formellen Mangel. Rechtsfolge ist, dass die Verfügung entweder anfechtbar oder gar nichtig ist. Nach der allgemein anerkannten "Evidenztheorie" sind Verfügungen nichtig, wenn der Mangel besonders schwer und offensichtlich ist und zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Sachliche Unzuständigkeit ist ein schwerwiegender Rechtsfehler und führt grundsätzlich zur Nichtigkeit der Verfügung, es sei denn, der verfügenden Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zu oder die Annahme von Nichtigkeit vertrage sich nicht mit der Rechtssicherheit. Generelle Entscheidungsgewalt bedeutet, dass die Behörde in der betreffenden Materie regelmässig zum Erlass von Verfügungen befugt ist und deshalb die im konkreten Fall fehlende Zuständigkeit nicht offensichtlich oder leicht erkennbar war. Nichtigkeit ist hingegen dann anzunehmen, wenn die Behörde weder dem gleichen Rechtsweg wie die zuständige Behörde unterworfen ist, noch der gleichen Administration angehört, d.h. qualifiziert unzuständig ist. Dies trifft etwa dann zu, wenn eine kantonale anstelle einer Bundesbehörde entscheidet oder wenn eine Verwaltungsbehörde einen Entscheid fällt, der im Zuständigkeitsbereich eines Gerichts liegt (VerwGE B 2018/27 vom 18. Januar 2019 Erw. 1.4.1 mit Hinweisen). Zu prüfen ist somit, ob die Vorinstanz vorliegend tatsächlich für die Beurteilung der Lärmimmissionen auf dem Recyclingbetrieb sowie für die Anordnung von Lärmschutz-Massnahmen zuständig war.



3.2 Gemäss Art. 28 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.1; abgekürzt EG-USG) vollzieht die politische Gemeinde die eidgenössischen Vorschriften über den Lärmschutz, soweit keine besonderen Vorschriften gelten. Nach Art. 29 Abs. 1 Bst. g EG-USG ist allerdings der Kanton für Verfügungen betreffend Lärm aus Industrie und Gewerbe zuständig, wenn eine kantonale Stelle nach der Gesetzgebung über den Arbeitnehmerschutz für die Anlage zuständig ist. Die kantonale Zuständigkeit nach der Gesetzgebung über den Arbeitnehmerschutz ist im Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (SR 822.11; abgekürzt ArG) und den dazugehörigen Verordnungen geregelt. Der kantonalen Zuständigkeit unterliegen grundsätzlich sogenannte plangenehmigungspflichtige Betriebe. Das Plangenehmigungsverfahren nach Art. 7 ArG betrifft alle industriellen Betriebe gemäss Art. 5 Abs. 2 ArG sowie die nichtindustriellen Betriebe mit erheblichen Betriebsgefahren gemäss Art. 1 der eidgenössischen Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz (SR 822.114). Die kantonale Umweltschutzfachstelle ist nach Art. 1 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.11) das AFU (vgl. dazu auch BDE Nr. 25/2021 vom 25. März 2021 Erw. 2.1).

3.2.1 Industrielle Betriebe im Sinn von Art. 5 Abs. 2 ArG dienen entweder der Herstellung, Verarbeitung oder Behandlung von Gütern oder der Erzeugung, Umwandlung oder Übertragung von Energie. Die Qualifikation als industrieller Betrieb gemäss Art. 5 Abs. 2 ArG setzt zudem eine bestimmte Arbeitsweise, Arbeitsorganisation und serienmässige Verrichtung voraus. Um als Betrieb definiert zu werden, müssen nach Art. 1 Abs. 2 ArG Güter hergestellt und verarbeitet werden. Alle Tätigkeiten, die der Herstellung materieller Güter dienen, fallen unter den Begriff der "Herstellung und Verarbeitung von Gütern", also auch jene der Wiederherstellung (Reparaturen) oder der Wiederverwendung (Recycling; Wegleitung zum Arbeitsgesetz, I. Geltungsbereich, Art. 5 Sondervorschriften für industrielle Betriebe, abrufbar unter www.seco.admin.ch). Bei der rekursgegenständlichen Anlage werden mineralische Bauabfälle aus Rückbauten und anderen mineralischen, leicht verschmutzten Bauabfällen zur Wiederverwendung aufbereitet. Die Anlage ist eine Recyclinganlage und somit ein industrieller Betrieb im Sinn von Art. 5 Abs. 2 ArG.

3.2.2 Bei der Recyclinganlage handelt es sich damit um einen plangenehmigungspflichtigen Betrieb, weshalb im vorliegenden Fall die Zuständigkeit zum Vollzug der eidgenössischen Vorschriften über den Lärmschutz allein beim Kanton und damit beim AFU liegt. Entsprechend war die Vorinstanz für die Verfügung von Lärmschutz-Massnahmen sachlich nicht zuständig; sie hat demzufolge zu Unrecht eine Betriebszeitbeschränkung in Ziff. 3 des Dispositivs der Baubewilligung vom 1. März 2021 (für die Baufelder 1 und 2) und in Ziff. 1c des Dispositivs der Baubewilligung vom 3. Mai 2021 (für das Baufeld 3) verfügt. Zudem war sie auch nicht zuständig, in der angefochtenen Verfügung vom 17. Mai 2021, die vorgenannten Lärmschutz-Massnahmen in Wiedererwägung zu ziehen und zu ändern. Dadurch leidet die



angefochtene Wiedererwägungsverfügung – genauso wie die Lärmschutz-Massnahmen in den kommunalen Baubewilligungen vom 1. März und 3. Mai 2021 – in Bezug auf die Auflagen zum Lärmschutz, jedenfalls soweit diese der Verfügung des AFU über Umweltschutzmassnahmen vom 22. Dezember 2020 widersprechen, an einem schwerwiegenden formellen Mangel. Nachdem die Nichtigkeit eines Entscheids von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden jederzeit – und nicht nur wie vorliegend auf Antrag hin – von Amtes wegen zu beachten ist (BDE Nr. 49/2021 vom 12. Juli 2021 Erw. 3.1), sind neben der angefochtenen Wiedererwägungsverfügung vom 17. Mai 2021 auch die genannten Auflagen in den Baubewilligungen vom 1. März und 3. Mai 2021 infolge qualifizierter sachlicher Unzuständigkeit der Vorinstanz nichtig. Entsprechend erweist sich der Rekurs als begründet.

3.3 Weiter macht das AFU geltend, die Vorinstanz habe durch den Erlass von nicht in ihren Kompetenzbereich fallenden Lärmschutz-Massnahmen auch gegen die ihr obliegende Koordinationspflicht verstossen.

3.3.1 Das Koordinationsgebot hat seine Grundlage in Art. 25a Abs. 1 RPG. Sofern die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert, ist eine Behörde zu bezeichnen, die für eine ausreichende Koordination sorgt. Im Hinblick auf die anzustrebende inhaltliche Widerspruchsfreiheit der mehreren Verfügungen (Art. 25a Abs. 3 RPG) legt Art. 25a Abs. 2 RPG verschiedene Koordinationsgrundsätze fest (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 25a N 25 mit Hinweis). In Art. 132 Abs. 1 Bst. a des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ist sodann festgehalten, dass die federführende kantonale Stelle die Verfahren und Verfügungen koordiniert, wenn die Bewilligung einer Baute oder einer Anlage die Mitwirkung von Stellen des Kantons erfordert. Nach Art. 132 Abs. 2 PBG sind die koordinierten Verfügungen oder Stellungnahmen der kantonalen Stelle für die politische Gemeinde verbindlich. Ohne die Bindung der Gemeinde würde der Sinn und Zweck des Koordinationsverfahrens unterlaufen; zudem wären widersprüchliche Entscheide die Folge, was mit dem Koordinationsverfahren gerade verhindert werden soll (ST. STAUB, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 132 N 12).

3.3.2 Die federführende kantonale Stelle erhält das Baugesuch von der kommunalen Baubewilligungsbehörde zugestellt. Art. 133 Bst. c PBG sieht ausdrücklich vor, dass die politische Gemeinde die Gesuchsunterlagen mit einer ersten kurzen Stellungnahme an die federführende kantonale Stelle leitet. Die kantonalen Dienststellen sollen aus der Stellungnahme der Gemeinde deren Haltung zum Gesuch und die Probleme, die sich stellen, erkennen können, um Abklärungen von Anfang an in die richtige Richtung zu lenken (STAUB, a.a.O., Art. 132 N 12). Im vorliegenden Fall lag den Baugesuchsunterlagen vom



30. April 2018 sowie jenen vom 24. August 2020 gemäss den Ausführungen des AFU im Amtsbericht vom 23. August 2021 zwar jeweils eine kurze Stellungnahme der Vorinstanz bei. Allerdings hat diese dabei die Möglichkeit, ihre Anliegen betreffend Verkehrsaufkommen und Verkehrskonzept der kantonalen Stelle mitzuteilen, nicht wahrgenommen. Aus diesem Grund konnte das AFU den erst im Nachhinein formulierten Anliegen der Vorinstanz weder bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit noch bei seinen Verfügungen über Umweltschutzmassnahmen Beachtung schenken.

3.3.3 Nach dem oben Gesagten war die Verfügung des AFU über Umweltschutzmassnahmen vom 22. Dezember 2020 für die Vorinstanz auf jeden Fall verbindlich. Die Vorinstanz war mit der ihr vom AFU eröffneten Verfügung offensichtlich nicht einverstanden. In einem solchen Fall ist es indessen nicht statthaft, in der eigenen kommunalen Baubewilligung einfach von der kantonalen Bewilligung abzuweichen. Stattdessen hätte die Vorinstanz einen widerspruchsfreien Gesamtentscheid eröffnen und diesen anschliessend, soweit sie dazu befugt gewesen wäre, anfechten müssen. Indem die Gemeinde diesen Verfahrensablauf nicht eingehalten hat, hat sie nicht "bloss" ausserhalb ihres eigenen Zuständigkeitsbereichs verfügt; sie missachtete – wie das AFU zutreffend vorbringt – unzulässigerweise auch das in Art. 25a RPG verankerte Koordinationsgebot und eröffnete der Rekurrentin im Rahmen des Gesamtentscheids widersprüchliche kommunale und kantonale Verfügungen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_236/2013 vom 4. Februar 2014 Erw. 3.4).

4.

Die Vorinstanz beantragt in der Vernehmlassung vom 8. Juli 2021 im Eventualantrag, das rekursgegenständliche Verfahren sei zur Aktualisierung des UVB vom 30. März 2018 und anschliessenden Neubeurteilung an sie zurückzuweisen. Im Subeventualantrag verlangt sie, die Rekurrentin sei zu verpflichten nachzuweisen, wie sie einerseits den Bahnverlad zur Reduktion der auf der Strasse transportierten Materialmenge bzw. deren Immissionen einsetzt und andererseits den Materialtransport durch das Dorf M.____ wirksam unterbindet.

4.1 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind einzig die von der Rekurrentin aufgeworfenen Fragen nach der Zuständigkeit zum Erlass von Verfügungen betreffend Lärm aus einem plangenehmigungspflichtigen Industriebetrieb. Damit sind im Rahmen des Rekursverfahrens nur die Rechtmässigkeit der Wiedererwägungsverfügung vom 17. Mai 2021 sowie die in den Baubewilligungen vom 1. März und 3. Mai 2021 angeordneten Lärmschutz-Massnahmen zu beurteilen gewesen. Im Übrigen handelt es sich bei den beiden Baubewilligungen vom 1. März und 3. Mai 2021 aber um rechtskräftige Baubewilligungen, die nicht Teil dieses Rekursverfahrens sein können. Die Eventual- und Subeventualanträge der Vorinstanz in ihrer Rekursvernehmlassung liegen damit ausserhalb dieses Streitgegenstands, weshalb auf sie von vornherein nicht eingetreten werden kann.



4.2 Lediglich der Vollständigkeit halber sei diesbezüglich erwähnt, dass nach Art. 10b USG und Art. 7 der eidgenössischen Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011; abgekürzt UVPV) derjenige, der eine UVP-pflichtige Anlage errichten oder ändern will, bei der Projektierung einen Bericht über die Auswirkungen der Anlage auf die Umwelt erstellen muss. Nach Art. 10c Abs. 1 Satz 1 USG beurteilt die Umweltschutzfachstelle, also das AFU, die Voruntersuchung und den Umweltverträglichkeitsbericht und beantragt der für den Entscheid zuständigen Behörde die zu treffenden Massnahmen. Die Prüfung der Umweltschutzfachstelle besitzt in tatsächlicher Hinsicht den Charakter einer amtlichen Expertise. Die Genehmigungsbehörde ist in der rechtlichen Würdigung zwar frei, kann aber nur aus triftigen Gründen vom Ergebnis der Begutachtung abweichen (BGE 119 Ib 274 Erw. 8 a mit Hinweisen). Nach Art. 15 EG-USG prüft die Behörde des Kantons die Umweltverträglichkeit, wenn der Kanton das Vorhaben öffentlich auflegt, die Gemeindebehörde in den übrigen Fällen. Vorliegend war somit die Vorinstanz selbst für die Prüfung der Umweltverträglichkeit zuständig.

Das zur Beurteilung des UVB verpflichtete AFU hat in der Verfügung über Umweltschutzmassnahmen vom 22. Dezember 2020 im Sachverhalt erläutert, dass bereits das ursprüngliche Projekt (basierend auf der Baubewilligung vom 19. November 2018) der Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 10a USG unterlegen habe. Weil die Projektänderung für das neue Projekt vor allem in der verarbeiteten Menge und der Art der verarbeiteten Abfälle liege, die Verfahrenstechnik aber die gleiche bleibe, sei ein neuer UVB nicht erforderlich. Dieser Ansicht des AFU hat sich die Vorinstanz in Erw. 1 der Baubewilligung vom 1. März 2021 angeschlossen und deshalb die Baubewilligung für die Baufelder 1 und 2 erteilt. Unter diesen Umständen ist nicht ersichtlich, weshalb das rechtskräftig abgeschlossene Verfahren nun zur Aktualisierung des UVB vom 30. März 2018 nochmals aufgerollt werden müsste. Die Vorinstanz scheint bei ihren Anträgen auch zu übersehen, dass sie als nach Art. 15 EG-USG für die Umweltverträglichkeitsprüfung zuständige Behörde in Ziff. 2 des Dispositivs der Baubewilligung vom 19. November 2018 die Umweltverträglichkeit des damaligen Projekts auf der Basis des UVB vom 30. März 2018 noch ausdrücklich bejaht hatte. Wenn schon, wäre es damals ihre Aufgabe gewesen, die Rechtsvorgängerin der heutigen Rekurrentin nachweisen zu lassen, wie sie den Bahnverlad zur Reduktion der auf der Strasse transportierten Materialmenge bzw. deren Immissionen einsetzt und den Materialtransport durch das Dorf M.____ wirksam unterbindet.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz nicht befugt war, von der Verfügung über Umweltschutzmassnahmen des AFU vom 22. Dezember 2020 abzuweichen. Der angefochtene Beschluss der Vorinstanz vom 17. Mai 2021 und die von ihr verfügten Lärmschutzmassnahmen in den Baubewilligungen vom 1. März und 3. Mai 2021 sind deshalb nichtig. Der Rekurs erweist sich damit als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.



6.

6.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.____ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

6.2 Der von der Rekurrentin am 16. Juni 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

7.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten. Sie verlangt die Zusprache der Honorarpauschale zuzüglich der Barauslagenpauschale von 4 Prozent.

7.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

7.2 Die Rekurrentin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf die Honorarpauschale von Fr. 2'750.– zuzüglich der Barauslagenpauschale von 4 Prozent, insgesamt also auf Fr. 2'860.– festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen. Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs der A.____, W.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Es wird festgestellt, dass der Beschluss der Baukommission Z.____ vom 17. Mai 2021 nichtig ist.



c) Es wird festgestellt, dass die von der Baukommission Z.____ in Ziff. 3 des Dispositivs der Baubewilligung vom 1. März 2021 (für die Baufelder 1 und 2) und in Ziff. 1c des Dispositivs der Baubewilligung vom 3. Mai 2021 (für das Baufeld 3) verfügten Lärmschutz-Massnahmen (Betriebszeitbeschränkungen) nichtig sind.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

b) Der am 16. Juni 2021 von der A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

Das Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die A.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'860.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin