



**Fall-Nr.:** B 2014/83  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 27.10.2015  
**Entscheiddatum:** 27.10.2015

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 27.10.2015**

**Baurecht. Deponieplan. Art. 31 Abs. 1 und 31b USG (SR 814.01). Art. 28bis BauG (sGS 731.1). Unter Würdigung der konkreten Gegebenheiten erwies sich der Schluss der Vorinstanz, wonach die beschwerdeführende Gemeinde zu Unrecht den Deponieplan nicht erlassen bzw. ihn abgelehnt habe, als nachvollziehbar und überzeugend begründet, zumal ein Bedarf in der Subregion ausgewiesen war (Verwaltungsgericht, B 2014/83). Entscheid vom 27. Oktober 2015**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;  
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde X.**, Gemeinderat,

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Fürsprecher Christoph Bernet, factum advocatur, Davidstrasse 1,  
Postfach 635, 9001 St. Gallen,

gegen



## St.Galler Gerichte

**Baudepartement des Kantons St. Gallen**, Rechtsabteilung,  
Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

**Deponie A. AG,**

**Beschwerdegegnerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, Vadianstrasse 44, Postfach 262,  
9001 St. Gallen,

Gegenstand

**Deponieplan A. AG**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

#### **A.**

a. Die Deponie A. AG reichte am 30. Juni 2011 ein Gesuch für die Errichtung einer Deponie für unverschmutztes Aushubmaterial auf Grundstück Nr. K000, Grundbuchkreis Z., ein. Der Gemeinderat X. erliess am 5. Juli 2011 den Deponieplan und legte ihn vom 12. Juli bis 10. August 2011 öffentlich auf. In der Folge gingen mehrere Einsprachen ein, worauf die Deponie A. AG im Anschluss an eine Einspracheverhandlung das Gesuch am 8. Februar 2012 zurückzog und eine Überarbeitung der Projektunterlagen in Aussicht stellte. Mit Gesuch vom 9. November 2012 reichte die Deponie A. AG das überarbeitete Projekt zur Planaufgabe ein. Dieses umfasst eine Deponiefläche von rund 3.3 ha und ein Deponievolumen von rund 150'000 m<sup>3</sup> und trägt nach Angaben der Gesuchstellerin den Anliegen der Einsprecher (Verschiebung der Zufahrt, Schutzwälle usw.) Rechnung (act. G 11/11/1-12). Am 12. Februar 2013 beschloss der Gemeinderat X., den Deponieplan A. nicht zu erlassen bzw. abzulehnen; auf eine öffentliche Auflage wurde verzichtet. Zur Begründung führte



der Gemeinderat aus, dass sich die Ausgangslage durch die geplante Deponie B. gegenüber dem Gesuch von 2011 substantiell verändert habe. Das Einzugsgebiet für die geplante Deponie würde massiv verkleinert. Die Deponie B. weise einen optimalen Standort und eine gute Kontrolle auf. Die Deponie A. sei neben der Deponie B. nicht notwendig (act. G 11/11/19).

**b.** Gegen diesen Beschluss erhob Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, St. Gallen, für die Deponie A. AG mit Eingabe vom 8. März 2013 Rekurs und ergänzte diesen am 5. Juni 2013 unter anderem mit der Begründung, dass mit der Aufnahme in den kantonalen Richtplan der Bedarf für die Deponie A. belegt sei. Der Deponie komme mindestens regionale Bedeutung zu. Die Vorinstanz verstosse mit der Gesuchsabweisung gegen Art. 17 der Technischen Verordnung über Abfälle (SR 814.600; TVA) und missachte die Behördenverbindlichkeit des kantonalen Richtplans (act. G 11/1 und 11/7). Mit Entscheid vom 6. Mai 2014 hiess das Baudepartement des Kantons St. Gallen den Rekurs gut und wies den Gemeinderat X. an, das Deponieplan- und Bewilligungsverfahren fortzusetzen (act. G 2).

### **B.**

**a.** Mit Eingabe vom 19. Mai 2014 erhob Fürsprecher Christoph Bernet, St. Gallen, für die Gemeinde X. Beschwerde mit dem Antrag, der Entscheid sei aufzuheben, unter Kostenfolge (act. G 1). Diesen Antrag bestätigte er in der Beschwerdebegründung vom 23. Juni 2014 (act. G 7).

**b.** Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 1. Juli 2014 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid (act. G 10). Rechtsanwalt Bereuter stellte für die Beschwerdegegnerin am 8. September 2014 das Rechtsbegehren, die Beschwerde sei abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 15).

**c.** Am 24. September 2014 äusserte sich Fürsprecher Bernet für die Beschwerdeführerin zu den vorerwähnten Vernehmlassungen und bestätigte seine Darlegungen in der Beschwerdebegründung (act. G 18). Hierzu nahm Rechtsanwalt Bereuter mit Eingabe vom 9. Oktober 2014 ergänzend Stellung (act. G 20).



d. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den vorerwähnten Eingaben wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. (...).

2. Art. 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; USG) verpflichtet die Kantone zur Ermittlung ihres Bedarfs an Abfallanlagen, zur Vermeidung von Überkapazitäten und zur Festlegung von Standorten der Abfallanlagen. Sie entsorgen gemäss Art. 31b USG unter anderen Siedlungsabfälle (Abs. 1), legen für diese Abfälle Einzugsgebiete fest und sorgen für einen wirtschaftlichen Betrieb der Abfallanlagen (Abs. 2). Nach Art. 17 TVA bestimmen die Kantone entsprechend der Abfallplanung die Standorte der Abfallanlagen, insbesondere der Deponien und der wichtigen anderen Abfallanlagen. Sie weisen die vorgesehenen Standorte in ihren Richtplänen aus und sorgen für die Ausscheidung der erforderlichen Nutzungszonen. Gestützt hierauf wurde im September 2005 und im August 2010 die kantonale Deponieplanung nachgeführt (vgl. act. G 11/13 Beilagen: Deponieplanung vom 22. September 2005 und Kantonale Deponieplanung, Nachführung 2010). Deponien und Ablagerungen von Aushub- und Abraummateriale werden aufgrund eines Deponieplans bewilligt. Ablagerungen von Aushub- und Abraummateriale von geringem Umfang und kurzer Dauer (sog. Kleindeponien) werden ohne Deponieplan bewilligt, wenn eine befriedigende Endgestaltung sichergestellt ist. Der Plan ordnet: bei Deponien den Deponietyp nach der eidgenössischen Technischen Verordnung über Abfälle; das Deponie- oder Ablagerungsvolumen; die Etappierung; die Endgestaltung des Geländes; die Erschliessung (Art. 28bis des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, BauG; sGS 731.1). Die Festsetzung des Standorts im Richtplan ist Voraussetzung für die Genehmigung des Deponieplans (vgl. dazu Bericht vom 20. Juni 2007/13. März 2008, Kantonale Deponieplanung. Wegleitung für neue Standorte, S. 9 ff.; act. G 11/13 Beilage [nachstehend als Wegleitung bezeichnet]).

3.



**3.1.** Streitig ist vorliegend in erster Linie, ob für die von der Beschwerdegegnerin geplante Deponie für sauberes Aushub- und Abraummateriale mit einem Volumen von rund 150'000 m<sup>3</sup> im oberen Toggenburg ein zureichender Bedarf im Sinn von Art. 31 Abs. 1 USG vorhanden ist. Gemäss der Kantonalen Deponieplanung, Nachführung 2010 (act. G 11/13 Beilage, S. 28) soll jede Subregion über mindestens drei Standorte für die Deponierung von unverschmutztem Aushub von je mindestens 50'000 m<sup>3</sup> verfügen. Der Eintrag eines Deponiestandorts im Richtplan (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. a der Raumplanungsverordnung, SR 700.1; RPV) hat zur Folge, dass von Seiten der zuständigen Behörden keine Entscheide gefällt werden dürfen, welche eine spätere Nutzung als Deponie verhindern oder wesentlich erschweren. Der Richtplaneintrag, welchem eine Eignungsprüfung (Grobbeurteilung) des Standorts vorangeht, präjudiziert jedoch das Ergebnis des Deponieplanverfahrens insofern nicht vollumfänglich, als auf Richtplanstufe noch keine umfassende Interessenabwägung vorgenommen wird (vgl. Wegleitung S. 9 f.; act. G 11/13 Beilage).

**3.2.** Der Kanton St. Gallen definiert in der Wegleitung „Kleindeponiegebiete“, d.h. solche mit einem Volumen von unter 100'000 m<sup>3</sup>. Die Herkunft des Deponiegutes auf Kleindeponien beschränkt sich auf das entsprechende Einzugsgebiet (keine Zuführung aus anderen Gebieten der Region; vgl. Wegleitung S. 8 und Art. 31 Abs. 2 TVA). Die Vorinstanz genehmigte nach den unbestritten gebliebenen Darlegungen der Beschwerdeführerin am 19. März 2014 den Deponieplan B. mit einem Deponievolumen von rund 83'000 m<sup>3</sup> (act. G 7 S. 2 unten). Im Gegensatz zu Kleindeponien erfordert die Bewilligung von Deponien für unverschmutzten Aushub von über 100'000 m<sup>3</sup> (Art. 31 Abs. 1 TVA) im Deponieplanverfahren insbesondere einen umfassenden Bedarfsnachweis. Die Zuführung von Material bezieht sich dabei nicht auf ein begrenztes Einzugsgebiet, sondern auf die jeweilige Subregion (vgl. Wegleitung S. 4 und 5). Im Bericht vom 12. August 2013 hielt das Amt für Umwelt und Energie (AFU) fest, bei der Deponie A. handle es sich nicht um eine Kleindeponie, sondern um eine Deponie nach Art. 31 Abs. 1 lit. a TVA. Diese sei nach der Wegleitung für neue Deponiestandorte (Tabelle S. 7) grundsätzlich bewilligungsfähig. Der im kantonalen Richtplan eingetragene Deponiestandort stelle eine wesentliche Grundlage für die Standortsicherung dar. Dementsprechend wäre die Gemeinde X. (Beschwerdeführerin) grundsätzlich verpflichtet gewesen, den von der Beschwerdegegnerin eingereichten Deponieplan zu erlassen und zusammen mit dem Baugesuch zu publizieren und



öffentlich aufzulegen. Weiter sei auch der Bedarf für eine solche Deponie nach Massgabe von Ziff. 2.2 der erwähnten Wegleitung nach wie vor ausgewiesen. Hieran ändere auch die Realisierung der Kleindeponie B. nichts (act. G 11/13 Beilage). Im Bericht vom 14. November 2013 räumte das AFU ein, dass die Festlegung des Standorts im kantonalen Richtplan zwar eine wesentliche Grundlage für die Standortsicherung darstelle, die Beschwerdeführerin jedoch nicht allein deshalb zum Erlass des Deponieplans verpflichtet gewesen sei. Das AFU bestätigte, dass das Gesuch nicht allein mit Hinweis auf die Realisierung der Kleindeponie B. hätte zurückgewiesen werden dürfen, zumal der Bedarf selbst bei Realisierung der letzteren ausgewiesen sei. Die Beschwerdeführerin hätte deshalb die Plan- und Gesuchsunterlagen dem Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) zur Vorprüfung einreichen und anschliessend eine Interessenabwägung vornehmen sollen. Dass eine umfassende Vorprüfung noch nicht vorgenommen worden sei, zeige sich bereits darin, dass das eingereichte Projekt die Lärmschutzbestimmungen nicht einzuhalten vermöge (act. G 11/21).

**3.3.** Der Bedarf an einer Deponie für unverschmutzten Aushub ist ausgewiesen, wenn in der betreffenden Subregion das Restvolumen für unverschmutzten Aushub in den bereits in Betrieb stehenden Deponien und das frei verfügbare Restvolumen der in Betrieb stehenden Abbaustandorte für drei Jahre geringer ist als der Dreijahresbedarf für die Ablagerung von Aushub. Für die Berechnung des Jahresbedarfs wird dabei von 2 m<sup>3</sup> pro Einwohner ausgegangen. Die Gemeinde X. mit dem Standort der geplanten Deponie A. gehört (mit O., P. und Q.) zur Subregion „mittleres Toggenburg“, für welche der Dreijahresbedarf gemäss kantonalen Deponieplanung 120'000 m<sup>3</sup> beträgt (Kantonale Deponieplanung, Nachführung 2010, S. 25; act. G 11/13 Beilage). Die Kleindeponie B. in der Gemeinde Y. befindet sich demgegenüber in der Subregion „Oberes Toggenburg“ mit einem Dreijahresbedarf von 18'000 m<sup>3</sup>. Die bereits erfolgte Bewilligung der letzteren hat somit, da eine andere Subregion betreffend, für das vorliegende Verfahren keinen Einfluss, auch wenn sich die Deponie B. unmittelbar an der Grenze zur Gemeinde X. befindet. Die Schlussfolgerung im vorinstanzlichen Entscheid, wonach für die Frage der Bewilligung der Deponie A. das Einzugsgebiet nicht von Bedeutung und ausschliesslich auf den Bedarf in der Subregion „mittleres Toggenburg“ abzustellen ist (act. G 2 S. 9), erweist sich somit als begründet.



Die Vorinstanz wies sodann darauf hin, dass in der Subregion „mittleres Toggenburg“ zur Zeit keine Deponie bestehe, weshalb der Bedarf an einer solchen ohne Weiteres ausgewiesen sei. Ergänzend hielt sie fest, dass der Bedarf an der Deponie A. selbst dann gegeben wäre, wenn die Deponie B. (mit einem Volumen von rund 83'000 m<sup>3</sup>) in der gleichen Subregion liegen würde, weil der Dreijahresbedarf von 120'000 m<sup>3</sup> ohne weitere Deponie nicht gedeckt werden könnte (act. G 2 S. 9). Im Weiteren führte die Vorinstanz aus, dass bestimmte Bauvorhaben (wie etwa Hochhäuser, Art. 69 Abs. 5 BauG, oder Bauten von überörtlicher Bedeutung, Art. 69bis Abs. 2 BauG) nur gestützt auf einen Überbauungs- oder Gestaltungsplan möglich seien. Der Planungsbehörde (Gemeinde) stehe es diesfalls nicht frei, auf den Erlass eines Sondernutzungsplans zu verzichten; sie könne den Erlass eines solchen nur ablehnen, wenn dies sachlich begründet sei. Gleiches müsse auch im Zusammenhang mit dem Erlass eines Deponieplans gelten. Gestützt auf Art. 28bis Abs. 1 BauG sei die Realisierung einer grösseren Deponie zwingend vom Erlass eines Deponieplans abhängig. Sachliche Gründe für die Verweigerung des Erlasses eines Deponieplans seien nicht ersichtlich, zumal der Standort A. im kantonalen Richtplan als Inertstoffdeponiestandort festgelegt sei und ein erheblicher Bedarf an der Deponie bestehe (act. G 2 S. 10).

**3.4.** Die Beschwerdeführerin lässt unter anderem vorbringen, gemäss Statistik (act. G 8.1) stagniere die Bevölkerungszahl in der Region Toggenburg seit Jahren. Am meisten von dieser Stagnation betroffen seien die Gemeinden des oberen Toggenburg (unter anderem X.). Künftig gehe man von einem weiteren Bevölkerungsrückgang aus (Prognose der Anzahl Einwohner 2013-2060; act. G 8.2). Das teilrevidierte Raumplanungsgesetz verlange eine Anpassung der Bauzonen an die Bevölkerungsentwicklung. Für das obere Toggenburg bedeute dies, dass eine Reduktion der vorhandenen Bauzonen vorgenommen werden müsse. Selbst wenn der Raumbedarf anwachse, müsse dieser demnach durch innere Verdichtung des vorhandenen Siedlungsgebiets abgedeckt werden. Der Zweitwohnungsbau sei durch die Verordnung über den Zweitwohnungsbau, welcher die Gemeinden X. und Y. unterstehen würden, verboten worden. Aufgrund dieser Entwicklung würden künftig nur noch geringe Mengen an Aushubmaterial anfallen. Aufgrund der bewilligten Deponie B. stehe für die nähere Region ein Deponievolumen von 83'000 m<sup>3</sup> zur Verfügung. Diese Deponie sei in weiteren Etappen um rund 200'000 bis 300'000 m<sup>3</sup> ausbaubar. Das Deponievolumen von B. reiche für mindestens 7 ½ Jahre. Es bestehe



deshalb zur Zeit offensichtlich kein weiterer Bedarf für eine zusätzliche Deponie in der betreffenden Region (act. G 7).

### 3.5.

**3.5.1.** Nach Art. 61 Abs. 1 VRP können mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht Rechtsverletzungen geltend gemacht werden. Die Beschwerdeführer können sich nach Art. 61 Abs. 2 VRP auch darauf berufen, der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt. Art. 61 Abs. 3 VRP regelt das sogenannte Novenverbot (vgl. dazu Vorbringen der Beschwerdegegnerin in act. G 15 S. 2 f.). Dieses besagt, dass im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich keine neuen Begehren gestellt werden können. Neu ist ein Begehren, wenn im Verfahren vor Verwaltungsgericht eine gegenüber dem vorangegangenen Verfahren andere oder weitergehende Rechtsfolgebehauptung erhoben wird (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 919). Ausdruck des Novenverbots ist ausserdem, dass das Verwaltungsgericht Tatsachen, die nach Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens eingetreten sind (echte Noven), grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 642). Demgegenüber dürfen neue Tatsachen, die sich vor Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens verwirklicht haben, die der Vorinstanz aber nicht bekannt waren oder von ihr nicht berücksichtigt wurden (unechte Noven), im Verfahren vor Verwaltungsgericht vorgebracht werden und sind zu würdigen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 643). Eine Schranke bei der Berücksichtigung unechter Noven besteht dann, wenn der dem vorinstanzlichen Entscheid zugrunde liegende Sachverhalt nicht ergänzt oder neu gewürdigt wird, sondern wenn dem Rechtsbegehren ein neues tatsächliches Fundament unterstellt wird. Eine solche Änderung des Klagefundaments ist nach der Praxis gestützt auf Art. 61 Abs. 3 VRP nicht zulässig. Eine Einschränkung ergibt sich aber aus Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, EMRK). Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK in ihrem Anwendungsbereich eine richterliche Überprüfung mit voller Kognition. Eine solche steht dem Verwaltungsgericht grundsätzlich zu. Im Anwendungsbereich der EMRK sind zumindest dort auch Noven zu berücksichtigen, wo die Angelegenheit



zuvor nicht von einer richterlichen Instanz überprüft wurde (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 645 mit Hinweis).

Fest steht, dass die Beschwerdeführerin den Standpunkt, wonach neben der Deponie B. kein zusätzlicher Bedarf für die Deponie A. bestehe, bereits im vorinstanzlichen Verfahren geltend gemacht hatte (act. G 11/11). Im vorliegenden Verfahren untermauert sie ihren Standpunkt mit Verweis auf statistische Entwicklungen der Bevölkerungszahl in dem in Frage stehenden Gebiet und argumentiert mit Hinweis auf das veränderte Raumplanungsrecht bzw. das Zweitwohnungsbau-Verbot (vgl. act. G 7 S. 2). Eine gegenüber dem vorangegangenen Verfahren andere oder weitergehende „Rechtsfolgebehauptung“ erhebt sie damit nicht. Ihre Argumentation stellt vielmehr eine Reaktion auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid dar. Es besteht somit kein Anlass, diese im vorliegenden Verfahren nicht zu berücksichtigen.

**3.5.2.** Hinsichtlich des allgemein gehaltenen Einwands der Beschwerdeführerin, wonach aufgrund der raumplanungsrechtlich bedingten Nichtvergrösserung bzw. Reduktion der Bauzonen und des Zweitwohnungsbau-Verbots künftig nur noch geringe Mengen an Aushubmaterial anfallen würden (act. G 7 S. 2), ist vorab auf eine im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) erstellte Studie von 2011 „Ablagerung von unverschmutztem Aushubmaterial in Materialbaustellen und Inertstoffdeponien“ hinzuweisen. Diese ergab als Fazit unter anderem, dass auf nationaler Ebene die Entsorgung von Aushubmaterial für die nächsten 10 Jahren gesichert sei (die dynamische Reichweite betrage zurzeit knapp 12 Jahre). Wenn aber keine oder zu wenig neue Projekte, insbesondere Kiesgruben oder Deponien für unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial während dieser Zeit bewilligt würden, drohe mittelfristig ein Entsorgungseingpass. Die Studie habe gezeigt, dass die sofort verfügbare Ablagerungskapazität relativ knapp sei. Die Situation könnte sich weiter verschärfen, wenn, bei gleichbleibendem oder sogar steigendem Aushubanfall, der Kiesabbau in der Schweiz abnehmen würde. Zwei Faktoren, die zu einer Abnahme des Kiesabbaus in der Schweiz führen könnten, seien die Zunahme des Kiesimports und - in einem grösseren Ausmass - die Zunahme der Mengen von mineralischen Rückbaumaterialien und der entsprechende Ersatz von Primärkies durch Recyclingbaustoffe (Studie, a.a.O., S. 34; in: [www.bafu.admin.ch/abfall](http://www.bafu.admin.ch/abfall)). - Aus diesem Bericht lassen sich zwar für die vorliegende Streitigkeit keine direkt verwertbaren Ergebnisse herleiten. Hingegen ist



ihm immerhin die Tendenz zu entnehmen, dass längerfristig der Bedarf an Deponien insgesamt nicht kleiner werden dürfte und sich bei nicht zureichender Bereitstellung solcher Deponien Entsorgungsengpässe ergeben können. In diesem Zusammenhang lässt die Beschwerdegegnerin darauf hinweisen, dass Siedlungsverdichtung in jedem Fall eine grössere Baustoffintensität und ein grösseres Aushubvolumen bedeute. Siedlungsverdichtung werde durch höhere Bauten mit stärkeren Fundamenten und mit vermehrtem Bau in die Tiefe erreicht, d.h. mehr Untergeschosse. Motorfahrzeuge müssten zunehmend in Tiefgaragen abgestellt werden. Das gelte zunehmend auch für den ländlichen Raum (act. G 15 S. 3). Zudem sei der Baustoffbedarf pro Kopf im ländlichen Raum grösser als im städtischen; eine dünne Besiedlung verursache einen überproportionalen Verbrauch (act. G 15 S. 6). Diese Darlegungen erscheinen vom Grundsatz her nachvollziehbar und begründet. Sie werden auch durch die Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht in Zweifel gezogen.

**3.5.3.** Zum Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass für die nähere Region die Deponie B. zur Verfügung stehe und diese zudem noch um bis 300'000 m<sup>3</sup> ausbaubar sei (act. G 7 S. 2 f.), ist festzuhalten, dass der Standort dieser Deponie in der Gemeinde Y. nicht der gleichen Subregion zugeordnet ist wie die geplante Deponie (vgl. Kantonale Deponieplanung, Nachführung 2010, S. 25; act. G 11/13 Beilage) und damit auch nicht denselben Bedarf abdeckt. Letzterer kann nicht über zwei Subregionen hinweg berechnet werden, wenn eine klar abgegrenzte Bedarfsberechnung möglich bleiben soll. Hieran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass sich die Deponie B. in rund 6 km Distanz in nächster Nähe (act. G 7 S. 3) der geplanten Deponie befindet. Sodann erscheint der von der Beschwerdeführerin in Betracht gezogene Ausbau insofern fraglich, als die Deponie B. als Kleindeponie für ein Volumen von bis 100'000 m<sup>3</sup> konzipiert ist. Der weitere Einwand, wonach die Annahme eines Anfalls von 2 m<sup>3</sup> Aushubvolumen pro Einwohner für die Bedarfsermittlung im oberen Toggenburg nicht haltbar sei und höchstens mit einem jährlichen Bedarf von 1 m<sup>3</sup> pro Einwohner zu rechnen sei (act. G 7 S. 3), ist durch nichts belegt. Der pauschale Hinweis, dass aufgrund der vielen Hanglagen bei Bauvorhaben deutlich weniger Aushub abgeführt werden müsse (act. G 7 S. 3), vermöchte - soweit er als zutreffend anzusehen ist - für sich allein keine Bedarfskürzung um die Hälfte zu begründen. Dies umso weniger, als gleichzeitig auch die bedarfserhöhenden Aspekte (vorstehende E. 3.5.2) zu berücksichtigen wären. Eine die betreffende Subregion übergreifende Berechnung mit



Bezug auf das Volumen der Deponie B. kommt wie dargelegt nicht in Betracht, so dass sich auch der Schluss der Beschwerdeführerin, dass das Volumen von B. für 7 ½ Jahre reiche (act. G 7 S. 3), als nicht zulässig erweist. Die Deponie B. soll den Bedarf der Subregion oberes Toggenburg abdecken, während die Deponie A. für die Subregion mittleres Toggenburg vorgesehen ist; aktuell besteht hier unbestritten noch keine solche Einrichtung.

**3.5.4.** Die Beschwerdeführerin lässt sodann ausführen, X. sei bis heute dem Zweckverband Abfallverwertung Bazenheid angeschlossen. Entsprechend sei X. der Abfallregion Wil-Toggenburg und dabei der Subregion mittleres Toggenburg zugeteilt. Demgegenüber sei die Subregion oberes Toggenburg (Y., vormalige Gemeinde R.) dem Entsorgungsverbund Süd der Gemeinden des Gebietes Werdenberg angeschlossen. Seit der Aufnahme der Gemeinde R. in die Gemeinde X. am 1. Januar 2013 werde ein Übertritt von X. in den Entsorgungsverbund Süd diskutiert. Ein Entscheid hierüber sei in diesem Jahr zu erwarten. Ein Eintritt in den Entsorgungsverbund Süd bedeute, dass X. neu der Abfall-Subregion oberes Toggenburg zuzuteilen sei. Damit werde die Deponie B. aus der Sicht der Abfallplanung den Gemeinden Y. sowie X. zugerechnet. Der Bedarf in dieser Subregion (Y., X.) bei einer übersetzten Annahme von 2 m<sup>3</sup> pro Jahr und Einwohner (6'307) betrage 12'614 m<sup>3</sup>. Diesen Bedarf fasse die Deponie B. für 6 ½ Jahre. Eine realistische Betrachtung mit 1 m<sup>3</sup> pro Einwohner ergebe ein Fassungsvermögen für 13 Jahre. Damit bestehe kein Bedarf für eine weitere Aushubdeponie im oberen Toggenburg (act. G 7 S. 3 f.). - Dazu ist festzuhalten, dass X. aktuell nach wie vor nicht dem Entsorgungsverbund Süd angehört (vgl. [www.entsorgungsverbund-sued.ch/Mitgliedsgemeinden](http://www.entsorgungsverbund-sued.ch/Mitgliedsgemeinden)). Der Umstand, dass sich künftig möglicherweise Veränderungen bei der Organisation der Abfallentsorgung ergeben könnten, vermag die aktuell gültige Einteilung in Subregionen nicht in Frage zu stellen. Dies umso weniger, als das Entsorgungsmonopol der öffentlichen Hand vorab den privaten Kehricht betrifft, sich jedoch nicht auf sauberen Aushub erstreckt (vgl. Art. 31b und 31c USG; Art. 3 Abs. 1 TVA).

**3.6.** Mit dem für die Aufnahme eines Standorts in den Richtplan zu erbringenden Bedarfsnachweis soll verhindert werden, dass Standorte in grosser Zahl und unabhängig vom zu erwartenden Bedarf raumplanerisch ausgeschieden werden (Kantonale Deponieplanung, Nachführung 2010, S. 23 Ziff. 3.3.2; act. G 11/13 Beilage).



In diesem Sinn erscheint die Feststellung der Beschwerdegegnerin, wonach mit dem Richtplaneintrag der Bedarfsnachweis auf Stufe Planung erbracht sei (act. G 20 S. 3), zutreffend. Der kantonale Richtplan ist für die Beschwerdeführerin als Behörde verbindlich (Art. 9 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes, SR 700 [RPG] und Art. 17 TVA). Eine entsprechende Richtplananpassung (vgl. Art. 9 Abs. 2 RPG) hatte sie unbestritten nie beantragt. Die Beschwerdeführerin war andererseits nicht allein aufgrund des Richtplaneintrags zum Erlass des Deponieplans (Stufe Projekt) verpflichtet. Der Inhalt des Gesuchs für die Errichtungsbewilligung wird in Art. 24 Abs. 1 TVA festgelegt. Die Frage der Bewilligung einer Deponie wird durch die Richtplanung insofern nicht vorweggenommen, als der Richtplanung wie erwähnt (vgl. vorstehende E. 3.1 und E. 3.2 mit Hinweis auf act. G 11/21) keine umfassende Interessenabwägung (vgl. dazu auch Kriterienkatalog in der Wegleitung S. 10 f.) zugrunde liegt. Diese ist auf Projektstufe vorzunehmen. Mit Blick auf die vorstehend in E. 3.5 geschilderten Gegebenheiten erweist sich der auf die erwähnten Berichte des AFU abgestützte Schluss der Vorinstanz, wonach die Beschwerdeführerin zu Unrecht den Deponieplan nicht erlassen bzw. ihn abgelehnt habe, zumal sich dessen Zulässigkeit nicht nach dem voraussichtlichen Einzugsgebiet für die Deponie richte und ein Bedarf in der Subregion ausgewiesen sei (act. G 2 S. 11), als nachvollziehbar und überzeugend begründet. Das Verwaltungsgericht hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. A. 2003, Rz. 740). Für letzteres bestehen vorliegend - wie in E. 3.5 dargelegt - keine Anhaltspunkte.

#### 4.

4.1. (...).

4.2. (...).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.



## St.Galler Gerichte

2. Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'500.--; auf deren Erhebung wird verzichtet.
  
3. Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit Fr. 3'000.-- zuzüglich Barauslagen von Fr. 120.-- und Mehrwertsteuer zu entschädigen.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid