



Fall-Nr.:	B 2023/8
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	31.10.2023
Entscheiddatum:	21.09.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 21.09.2023

Erweiterung Deponie/Zuständigkeit für Evaluation und Planung von Deponien Typ D. Art. 31 Abs. 1 USG (SR 814.01). Art. 42 Abs. 1 EG-USG (sGS 672.1). Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 VVEA (SR 814.600). Art. 20 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 GSchG (SR 814.20). Art. 8 Abs. 2 RPG (SR 700.1). Das Verwaltungsgericht bestätigte, dass für den Erlass der Abfallplanung, welche auch die Deponieplanung beinhaltet, nach Art. 42 Abs. 1 EG-USG die Vorinstanz (Kanton) zuständig sei. Der Ansatz der Regierung, die Initiative zur Ausarbeitung von Deponieprojekten der Initiative von Gemeinden und Privaten zu überlassen, sei nur solange rechtmässig, als hinreichende Deponievolumen für die Entsorgung von Abfällen gewährleistet seien. Die Regierung könne ihre Verantwortung, eine funktionierende Abfallentsorgung im Kanton St. Gallen zu gewährleisten, nicht delegieren. Vor der Vorinstanz hatte der Beschwerdeführer (Deponie-Betreiber) im Hauptantrag darum ersucht, den Standort der von ihm geplanten Erweiterung der Deponie A. in den kantonalen Richtplan aufzunehmen und hierfür die Umgrenzung des Gewässerschutzbereichs Au anzupassen (Ziffer 1). Eventualiter stellte er den Antrag, die Regierung habe bis spätestens 2024 mindestens einen weiteren Deponiestandort für die Kehrichtschlacke in den kantonalen Richtplan aufzunehmen (Ziffer 2). Das Verwaltungsgericht hielt hierzu fest, den (St. Galler) Trägergemeinden des Beschwerdeführers könne ein schutzwürdiges Interesse daran, dass die Regierung ihren Pflichten im Bereich der Deponieplanung nachkomme und im Richtplan frühzeitig geeignete Standorte für (zukünftige) Deponien des Typs D ausscheide, nicht abgesprochen werden. Die (St. Galler) Trägergemeinden des Beschwerdeführers wären damit in dieser Hinsicht im vorinstanzlichen Verfahren je für sich legitimiert gewesen, auf ein Tätigwerden der Regierung hinzuwirken, und sie wären ebenso dazu legitimiert gewesen, gegen einen sie betreffenden Beschluss der Regierung Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu erheben. Da die (St. Galler) Trägergemeinden des Beschwerdeführers ihre gesetzlichen Aufgaben im Bereich der



Abfallentsorgung weitestgehend unter Rückgriff auf den Beschwerdeführer erfüllen würden, dieser mithin deren Interessen im Bereich der Abfallentsorgung wahr-nehme, sei auch der Beschwerdeführer diesbezüglich grundsätzlich legitimiert gewesen, auf einen Beschluss der Regierung im Sinne des vorinstanzlichen Rechtsbegehrens 2 hinzuwirken. Demgegenüber habe ein privater Betreiber einer Deponie keinen Anspruch darauf, dass im Rahmen der Richtplanung der von ihm vorgeschlagene Standort für eine Deponie des Typs D berücksichtigt werde. Es habe dem Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren daher an einem schutzwürdigen Interesse an der Beurteilung seines Antrags gefehlt, den Standort der von ihm geplanten Erweiterung der Deponie A. in den kantonalen Richtplan aufzunehmen. Die Vorinstanz hätte auf den entsprechenden Antrag nicht eintreten dürfen. Da die Vorinstanz auf den Antrag, den Standort der vom Beschwerdeführer geplanten Erweiterung der Deponie A. in den kantonalen Richtplan aufzunehmen, nicht hätte eintreten dürfen, entfalle ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der beantragten Anpassung des Gewässerschutzbereichs Au. Insoweit sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und zu korrigieren. Auf die Anträge auf Feststellung, dass die Abfall- sowie Deponieplanung, einschliesslich Evaluation geeigneter Standorte für Deponien des Typs D, in die Zuständigkeit des Kantons falle (Beschwerdeantrag 2) und dass die Regierung die Standorte für Deponien des Typs D zeitgerecht sicherzustellen und in den kantonalen Richtplan aufzunehmen habe (Beschwerdeantrag 3), trat das Verwaltungsgericht nicht ein. Es hielt fest, der Beschwerdeführer lege nicht substantiiert dar, inwiefern die Vorgehensweise des Kantons ihn zu nachteiligen Dispositionen zwingen würde. Soweit er ausführe, ihm gehe es im vorliegenden Verfahren "einzig um die Gewährleistung der aktuell erheblich in Frage gestellten Entsorgungssicherheit für Kehrichtschlacke und vor allem um die Klärung der gesetzlichen Zuständigkeiten für die Sicherung von Standorten für Deponien des Typs D auf Stufe Richtplan und deren vorgängig erforderliche Evaluierung", sei darauf hinzuweisen, dass an der abstrakten Beurteilung dieser Rechtsfrage kein erkennbares Interesse bestehe. (Verwaltungsgericht, B 2023/8)

Entscheid vom 21. September 2023

Besetzung



St.Galler Gerichte

Vizepräsident Brunner; Präsidentin Lendfers, Verwaltungsrichterinnen Zindel und Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Verein A.____

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Bettina Deillon, relevanz.legal,
Teufener Strasse 11, Postfach 1733, 9001 St. Gallen,

Gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Erweiterung Deponie B.____

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Der Verein A.____, dessen Trägerschaft aus 42 Gemeinden besteht, betreibt das Kompostierwerk C.____, die Sortieranlage in Y.____ sowie die Kehrlichtverwertungsanlage (KVA) Z.____. Letztere verwertet vorwiegend Siedlungsabfälle thermisch zur energetischen Nutzung in Form von Fernwärme, Ferndampf und Strom. Die daraus resultierende Schlacke wird auf mehreren Deponien abgelagert, unter anderem auf Deponien (des Typs D) am B.____ (betrieben vom Verein A.____ und in X.____ (betrieben vom Zweckverband F.____). Der Verein A.____ signalisierte gegenüber dem Kanton mehrfach die Bereitschaft, weitere Kapazitäten für die Ablagerung von Schlacke bereitzustellen. In den Jahren ab 1993 wurde in diesem Zusammenhang zunächst ein Standort im D.____



St.Galler Gerichte

als Untertage deponie von Schlacke abgeklärt und in der Folge eine Erweiterung der Deponie B.__ im Jahr 2020 in Betracht gezogen.

A.b.

In einem in Verfügungsform ergangenen Bericht vom 31. März 2020 betreffend die Deponie B.__ entschied das Bau- und Umweltdepartement (BUD), dass der Gewässerschutzbereich A_u im Gebiet B.__ unverändert beibehalten werde. Gestützt auf umfangreiche Markierversuche habe nämlich nachgewiesen werden können, dass Karstwasser aus dem Gebiet E.__ über bevorzugte Fliesswege bis in den Grundwasserleiter des F.__s ströme. Dabei würden jährliche Zuflussmengen von 300 bis 1200 l/s erreicht (Karstwasseruntersuchungen im Gebiet E.__, Kurzbericht vom Oktober 1995). Am westlichen Rand des ehemaligen Steinbruchs und des bestehenden bzw. geplanten Deponieareals auf dem B.__ bestehe eine potentiell durchlässige Bruchzone mit aufgelockerten Gesteinsformationen. Diese würden die bevorzugten Fliesswege des Karstwassers kreuzen, das in Richtung des Grundwasservorkommens W.__-V.__-Z.__-S.__ fliesse. Geringmächtige bis fehlende schützende Deckschichten in einem Gebiet mit hoher Vulnerabilität und eine Bruchzone mit potentiell bevorzugten Wasserwegsamkeiten würden das Eindringen von Oberflächen- und Sickerwasser in den verkarsteten Schrattenkalk begünstigen (Grundwasservulnerabilitätskarte der Schweiz). Deshalb seien nach bisheriger Praxis alle bekannten, ähnlichen Grundwasservorkommen in Karstgebieten des Kantons St. Gallen dem Gewässerschutzbereich G.__ zugewiesen worden. Mit der Beibehaltung des Gewässerschutzbereichs G.__ im Gebiet B.__ könne sichergestellt werden, dass die bestehenden Seen und Quellen erhalten blieben und eine Nutzung des Grundwasservorkommens W.__-V.__-Z.__-S.__ auch für künftige Generationen möglich sein werde; eine Erweiterung der Deponie B.__ falle deshalb ausser Betracht (act. G 9/7).

Dieser Entscheid ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen.

B.

B.a.

Mit Eingabe vom 18. Mai 2022 beantragte der Verein A.__ zuhanden der Regierung des Kantons St. Gallen, es sei der Standort der von ihm geplanten Erweiterung der Deponie B.__ in den kantonalen Richtplan aufzunehmen; hierfür sei die Umgrenzung des Gewässerschutzbereichs A_u gemäss Anhang 10 des Berichts der Dr. H.__ AG vom November 2019 anzupassen (Ziffer 1). Eventualiter sei bis spätestens 2024 mindestens ein weiterer Deponiestandort für die Kehrichtschlacke in den kantonalen Richtplan



St.Galler Gerichte

aufzunehmen (Ziffer 2). Zur Begründung dieser Anträge hielt der Verein A.__ im Wesentlichen fest, dass die Kapazitäten der Deponien am B.__ und in X.__ zur Ablagerung von Schlacke voraussichtlich noch für längstens 10 Jahre reichen würden, und auch dies nur unter der Voraussetzung, dass weiterhin Kehrichtschlacke in der Deponie I.__ abgelagert werden könne. Der Zusammenarbeitsvertrag mit der Kehrichtbehandlungsanlage J.__ laufe im Jahr 2027 aus. Sollte die Zusammenarbeit ab 2028 nicht weitergeführt werden können, werde sich die Entsorgungssicherheit für Schlacke nicht mehr gewährleisten lassen. Angesichts des sich abzeichnenden Entsorgungseinganges und der Anzahl betroffener Gemeinden bestehe ein gewichtiges öffentliches Interesse an der rechtzeitigen Sicherstellung von ausreichendem Deponieraum. Zu der nach Art. 42 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.1; EG-USG) durch die Regierung zu erlassenden Abfallplanung gehöre auch die Deponieplanung. Ausserdem erlasse die Regierung den kantonalen Richtplan (Art. 4 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes, sGS 731.1; PBG). Im Weiteren gebe es im F.__ nachweislich Gebiete, die bei vergleichbaren hydrogeologischen Verhältnissen nicht dem Gewässerschutzbereich A_u zugewiesen worden seien. Das gewichtige öffentliche Interesse an der Sicherstellung von ausreichendem Deponieraum für die Ablagerung von Kehrichtschlacke aus der thermischen Verwertung von Siedlungsabfällen sei bei der Beurteilung der Abgrenzung des Gewässerschutzbereichs A_u zu wenig berücksichtigt worden (act. G 9/13).

B.b.

Mit Beschluss vom 13. Dezember 2022 (act. G 2) wies die Regierung des Kantons St. Gallen die Anträge des Vereins A.__ betreffend Aufnahme des Standorts der geplanten Erweiterung der Deponie B.__ in den kantonalen Richtplan und betreffend Anpassung der Umgrenzung des Gewässerschutzbereichs A_u ab, soweit sie darauf eintrat (Ziffer 1). Den Antrag des Verein A.__ betreffend Aufnahme eines weiteren Deponiestandorts für Kehrichtschlacke (Typ D) in den kantonalen Richtplan bis 2024 wies die Regierung ebenfalls ab (Ziffer 2).

C.

C.a.

Gegen den Beschluss der Regierung vom 13. Dezember 2022 erhob der Verein A.__ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 12. Januar 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Dabei ersuchte er darum, den Entscheid vom 13. Dezember 2022 aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 13. Februar 2023 (act. G 5) bestätigte und begründete die



St.Galler Gerichte

Rechtsvertreterin den gestellten Antrag. Im Weiteren stellte sie die Rechtsbegehren, es sei festzustellen, dass die Abfall- sowie Deponieplanung einschliesslich Evaluation geeigneter Standorte für Deponien des Typs D in die Zuständigkeit des Kantons falle (Ziffer 2) und dass die Regierung die Standorte für Deponien des Typs D zeitgerecht sicherzustellen und in den kantonalen Richtplan aufzunehmen habe (Ziffer 3); eventuell sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziffer 4).

C.b.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 9. März 2023 kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung verwies sie auf die Ausführungen im angefochtenen Beschluss; zudem nahm sie zu den Vorbringen in der Beschwerde Stellung (act. G 8). Im weiteren Schriftenwechsel hielten die Verfahrensbeteiligten an ihren Standpunkten vollumfänglich fest.

C.c.

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Der vorliegende Entscheid ergeht in Fünferbesetzung, zumal die Regierung als Vorinstanz entschieden hat (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 2 des Gerichtsgesetzes [GerG, sGS 941.1]).

2.

2.1.

Vor der Vorinstanz ersuchte der Beschwerdeführer im Hauptantrag darum, den Standort der von ihm geplanten Erweiterung der Deponie B.____ in den kantonalen Richtplan aufzunehmen und hierfür die Umgrenzung des Gewässerschutzbereichs A_u gemäss Anhang 10 des Berichts der Dr. H.____ AG vom November 2019 anzupassen (Ziffer 1). Eventualiter stellte er den Antrag, die Regierung habe bis spätestens 2024 mindestens einen weiteren Deponiestandort für die Kehrichtschlacke in den kantonalen Richtplan aufzunehmen (Ziffer 2). Inhaltlich begründete der Beschwerdeführer diese Anträge zusammengefasst damit, dass die Regierung zur Sicherstellung genügender Volumen für die Entsorgung von Kehrichtschlacke zeitnah neue Deponien des Typs D



im Richtplan vorsehen müsse, weil die Kapazitäten der bestehenden Deponien zur Neige gingen und die Realisierung einer neuen Deponie einiges an Zeit in Anspruch nehmen werde; diesbezüglich dränge sich eine Erweiterung der bestehenden, von ihm selbst – dem Beschwerdeführer – betriebenen Deponie B.__ auf (vgl. Bst. A.b hiervor).

Dem Beschwerdeführer diene das vorinstanzliche Verfahren mithin einerseits dazu, die bezüglich Deponieplanung (für Deponien des Typs D) aus seiner Sicht zu Unrecht untätig gebliebene Regierung zum Handeln zu bewegen; andererseits wollte er die (raumplanerischen) Grundlagen schaffen lassen, damit die von ihm betriebene Deponie B.__ erweitert werden könnte. Es stellt sich die Frage, ob die Vorinstanz die derart motivierte Eingabe des Beschwerdeführers zu Recht zum Anlass nahm, den angefochtenen Beschluss zu treffen. Das Verwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Eintretensvoraussetzungen vor seiner Vorinstanz gegeben waren (vgl. auch VerwGE B 2023/11 vom 17. August 2023, E. 2.3 und 4.3).

2.2.

Zur Debatte stand im vorinstanzlichen Verfahren mit der angeblich unrechtmässigen "Untätigkeit" der Regierung im Bereich der Deponieplanung (vgl. E. 2.1 hiervor) vorab reales Handeln (vgl. für vergleichbare Konstellationen BGE 146 I 145 [Klimaseniorinnen]; VGr ZH, Urteil VB.2022.00091, in dem [zu Unrecht] unterbliebene Massnahmen zum Schutz von Ruhe und Ordnung auf Friedhofsanlagen bzw. ihrer Grabfelder zur Debatte standen [der Fall ist am Bundesgericht hängig]). Soweit eine "Rechtsstreitigkeit" ("cause", "controversie giuridiche") vorliegt, besteht aufgrund von Art. 29a BV auch ohne Vorliegen eines förmlichen Entscheids der Verwaltung (in Form einer Verfügung) Anspruch auf gerichtliche Beurteilung (vgl. VerwGE B 2020/74 vom 18. März 2021, E. 4.2.1). Der Anwendungsbereich von Art. 29a BV ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eröffnet, wenn eine Streitigkeit im Zusammenhang mit einer individuellen, schützenswerten Rechtsposition steht. Schützenswerte Rechtspositionen können sich aus dem Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsrecht in allen Rechtsbereichen ergeben. Anspruch auf gerichtliche Beurteilung besteht im Bereich der Realakte jedenfalls dann, wenn in vertretbarer Weise geltend gemacht wird, es bestehe ein Anspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln oder Unterlassen, der durch den angefochtenen Realakt verletzt werde (vgl. dazu BGE 146 I 145 E. 4.1 und BGE 143 I 336 E. 4.1, 4.3 und 4.3.1 je mit weiteren Hinweisen sowie GVP 2007 Nr. 3 E. 4.1.3 f. mit Hinweisen, insbesondere auf Y. Hangartner, Recht auf Rechtsschutz, in: AJP 2002, S. 131 ff., S. 147, allerdings aufgehoben mit Urteil BGE 134 I 229). Das "schutzwürdige Interesse" ist grundsätzlich wie beim Parteibegriff und der Beschwerdebefugnis zu verstehen. Daher muss eine



besondere Nähe der gesuchstellenden Person zum Realakt vorliegen, wobei das schutzwürdige Interesse rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein kann, soweit die gesuchstellende Person an der Rechtsklärung mittels Verfügung über den Realakt einen praktischen Nutzen hat (vgl. BGE 146 V 38 E. 4.3.2 und BGE 144 II 233 E. 7.2 je mit Hinweis auf BGE 140 II 315 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen).

2.3.

Bezüglich der Legitimation war damit im vorinstanzlichen Verfahren entscheidend, ob sich der Beschwerdeführer in der Sache auf eine schützenswerte Rechtsposition berufen konnte (vgl. E. 2.2 hiervor). Diesbezüglich ist zu unterscheiden zwischen dem Antrag des Beschwerdeführers, es sei bis Ende 2024 mindestens ein weiterer Standort einer Deponie (Typ D) in den Richtplan aufzunehmen (vorinstanzlicher Antrag 2; vgl. hierzu E. 3 hiernach), und seinem Antrag, es sei der Standort der von ihm geplanten Erweiterung der Deponie B.__ in den kantonalen Richtplan aufzunehmen und hierfür die Umgrenzung des Gewässerschutzbereichs A_u gemäss Anhang 10 des Berichts der Dr. H.__ AG vom November 2019 anzupassen (vorinstanzlicher Antrag 1; vgl. hierzu E. 4 hiernach).

3.

Zu prüfen sind die (vorinstanzlichen) Eintretensvoraussetzungen zunächst hinsichtlich des vorinstanzlichen Antrags, es sei bis Ende 2024 mindestens ein weiterer Standort einer Deponie (Typ D) in den Richtplan aufzunehmen.

3.1.

Die Entsorgung von Siedlungsabfällen obliegt nach Art. 31b Abs. 1 USG den Kantonen. Im Kanton St. Gallen sind hierfür die Gemeinden zuständig (Art. 44 lit. a EG-USG). Die Aufgabe der Entsorgung umfasst gemäss Art. 7 Abs. 6^{bis} USG die Verwertung oder Ablagerung der Abfälle sowie die Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung. Als Siedlungsabfälle gelten insbesondere auch Verbrennungsrückstände aus Kehrichtverbrennung (sog. Kehrichtschlacke; vgl. Bundesamt für Umwelt [BAFU], Abteilung Abfall und Rohstoffe, Entsorgungskapazitäten für Verbrennungsrückstände, Bern 2021, S. 3). Kehrichtschlacke muss in Deponien des Typs D gelagert werden (Art. 35 Abs. 1 lit. d der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen [Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600] i.V.m. Anhang 5 Ziffer 4.1 lit. a VVEA).

3.2.

Der Beschwerdeführer ist als privatrechtlicher Verein konstituiert (vgl. zur Rechtsgrundlage Art. 126 Abs. 1 lit. a des Gemeindegesetzes [GG, sGS 151.2]); er wird



St.Galler Gerichte

von 42 Gemeinden getragen, die grösstenteils dem Kanton St. Gallen angehören (vgl. Bst. A.a hiervor), zu einem kleineren Teil aber auch den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden bzw. dem Fürstentum Liechtenstein. Gemäss Statuten bezweckt der Beschwerdeführer den Bau und Betrieb von Abfallentsorgungs- und Verwertungsanlagen, welche im Rahmen der jeweils geltenden gesetzlichen Vorschriften den Mitgliedgemeinden sowie weiteren Gebieten zur Entsorgung ihrer Abfälle dienen; ferner kann er weitere Anlagen, wie zum Beispiel Deponien, erstellen und betreiben oder sich an solchen Anlagen beteiligen, soweit diese mit der Abfallbewirtschaftung in Zusammenhang stehen. Mit dem Betrieb eines Kompostierwerks C.__, einer Sortieranlage in Y.__ sowie einer Kehrichtverwertungsanlage in Z.__ (vgl. Bst. A.a hiervor) übernimmt der Beschwerdeführer aus Sicht seiner St. Galler Trägergemeinden weitgehend die Aufgaben der Abfallentsorgung, die diesen gemäss den vorerwähnten Rechtsgrundlagen (vgl. E. 3.1 hiervor) obliegen.

3.3.

Durch die vorgenannten kantonal-rechtlichen Bestimmungen werden die einzelnen Gemeinde des Kantons in die Pflicht genommen, der Beschwerdeführer hingegen an sich nicht; letzterer ist auch nicht als öffentlich-rechtlicher Zweckverband konstituiert (vgl. zur Rechtsgrundlage Art. 136 Abs. 1 lit. c GG), an den die Gemeinden die öffentliche Aufgabe der Abfallentsorgung übertragen hätten. Er ist durch die von ihm beanstandete - angeblich unrechtmässige - Untätigkeit der Vorinstanz damit nicht in eigenen schutzwürdigen Interessen berührt. In Frage stehen vielmehr – soweit vorliegend interessierend – schutzwürdige Interessen der St. Galler Trägergemeinden des Beschwerdeführers. In Lehre und Praxis ist jedoch anerkannt, dass ein Verband unter gewissen Umständen befugt ist, im Interesse seiner Mitglieder Beschwerde zu führen (sog. egoistische Verbandsbeschwerde). Vorausgesetzt ist, dass er nach den Statuten die entsprechenden Interessen zu wahren hat und die Mehrheit oder zumindest eine Grosszahl seiner Mitglieder durch das beanstandete staatliche Handeln – hier eine Unterlassung – direkt oder virtuell betroffen wird und damit selbst zur Verfahrensführung legitimiert wäre (BGE 146 I 62 E. 2.3). Dabei muss ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Gebiet bestehen, in welchem die fragliche Verfügung erlassen worden ist (vgl. 136 II 539 E. 1.1; vgl. auch Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 1455).

3.4.

Die vorgenannten Voraussetzungen für eine egoistische Verbandsbeschwerde waren



St.Galler Gerichte

im vorinstanzlichen Verfahren für den hier zu prüfenden Antrag des Beschwerdeführers gegeben: Die St. Galler Trägergemeinden des Beschwerdeführers, welche rund drei Viertel seines Mitgliederbestands ausmachen, haben ein offenkundiges Interesse daran, dass die Infrastruktur zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Bereich der Abfallentsorgung erhalten bleibt; damit sie diese Aufgaben erfüllen können, müssen insbesondere hinreichende Kapazitäten zur Ablagerung von Kehrrichtschlacke bereitstehen. Diesbezüglich führt der Beschwerdeführer in seinen Rechtsschriften nachvollziehbar aus, dass die Ablagerung der rund 40'000 Tonnen Schlacke, die im Rahmen der Kehrrichtverbrennung in der Anlage in Z.__ anfallen, in näherer Zukunft in Frage gestellt sein könnte. Gemäss Faktenblatt des BAFU 09-2021 (Entsorgungskapazitäten für Verbrennungsrückstände) konnte (im Jahr 2021) mit den (damals) noch zur Verfügung stehenden resp. bereits bewilligten Deponiekapazitäten der Typen C / D auf nationaler Ebene die Entsorgung der Verbrennungsrückstände über 17 Jahre sichergestellt werden (a.a.O., S. 2). Die Situation im Kanton St. Gallen ist diesbezüglich im interkantonalen Vergleich zwar weniger angespannt als andernorts (a.a.O., Abbildung 3); gemäss den unwidersprochenen Angaben des Beschwerdeführers (act. 5, Ziff. 14) könnte sich die Situation jedoch zuspitzen, wenn ein Ende 2027 auslaufender Zusammenarbeitsvertrag des Beschwerdeführers mit der Kehrrichtbehandlungsanlage J.__ nicht verlängert würde.

Vor diesem Hintergrund kann den (St. Galler) Trägergemeinden des Beschwerdeführers ein schutzwürdiges Interesse daran, dass die Regierung ihren Pflichten im Bereich der Deponieplanung nachkommt und im Richtplan frühzeitig geeignete Standorte für (zukünftige) Deponien des Typs D ausscheidet, nicht abgesprochen werden. Die (St. Galler) Trägergemeinden des Beschwerdeführers wären damit in dieser Hinsicht im vorinstanzlichen Verfahren je für sich legitimiert gewesen, auf ein Tätigwerden der Regierung hinzuwirken, und sie wären ebenso dazu legitimiert gewesen, gegen einen sie betreffenden Beschluss der Regierung Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu erheben (vgl. auch BGer, Urteil 1C_644/2019, 1C_648/2019 vom 4. Februar 2021, E. 2.4.2 [nicht publ. in: BGE 147 I 433], wonach die Beschwerdelegitimation nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG greift, wenn ein Gemeinwesen im Rahmen des Abfallwesens unmittelbar eine nach kantonalem Recht kommunale Aufgabe erfüllt; dies gilt – über das Scharnier von Art. 111 Abs. 1 BGG – von Bundesrechts wegen auch im kantonalen Verfahren). Da die (St. Galler) Trägergemeinden des Beschwerdeführers ihre gesetzlichen Aufgaben im Bereich der Abfallentsorgung weitestgehend unter Rückgriff auf den Beschwerdeführer erfüllen, letzterer mithin – ähnlich dem Zweckverband, der im bundesgerichtlichen Verfahren 1C_644/2019 / 1C_648/2019 Beschwerde führte – deren Interessen im Bereich der Abfallentsorgung wahrnimmt, war auch der



Beschwerdeführer diesbezüglich grundsätzlich legitimiert, auf einen Beschluss der Regierung im Sinne des vorinstanzlichen Rechtsbegehrens 2 hinzuwirken.

3.5.

Im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, VRP) ist der verfahrensrechtliche Umgang mit Realakten nicht geregelt (vgl. VerwGE B 2020/95 vom 10. Februar 2021 E. 3.2.1; VerwGE B 2019/213 vom 24. September 2020 E. 1; Hans-Rudolf Arta, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, Überblick N 94). Soweit aufgrund von Art. 29a BV ein Anspruch auf gerichtliche Beurteilung besteht (vgl. E. 2.2 hiervor), ist daher ungeklärt, ob – mit Blick auf die Eröffnung des Rechtsmittelzugs – die für den Realakt zuständige Behörde (wie etwa im Bereich der Bundesrechtspflege: Art. 25a VwVG) eine Verfügung über den Realakt zu erlassen hat oder ob auch eine direkte Anfechtung des betreffenden Realakts bei der zuständigen Rechtsmittelbehörde möglich ist (vgl. etwa VerwGE B 2018/112 vom 10. Dezember 2018, E. 1.2). Die Frage kann hier offenbleiben, da die Regierung – wie vom Beschwerdeführer verlangt – das Eventualbegehren des Beschwerdeführers zu Recht materiell geprüft und diesbezüglich einen Beschluss erlassen hat; mit diesem Beschluss besteht in jedem Fall ein taugliches Anfechtungsobjekt, das den Rechtsmittelzug an das Verwaltungsgericht öffnet (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP).

4.

Anders zu beurteilen ist unter Eintretensaspekten der vorinstanzliche Antrag des Beschwerdeführers, den Standort der vom Beschwerdeführer geplanten Erweiterung der Deponie B.____ in den kantonalen Richtplan aufzunehmen und hierfür die Umgrenzung des Gewässerschutzbereichs A_u gemäss Anhang 10 des Berichts der Dr. H.____ AG vom November 2019 anzupassen.

4.1.

Nach Art. 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, SR 814.01, USG) erstellen die Kantone eine Abfallplanung. Insbesondere ermitteln sie den Bedarf an Abfallanlagen, vermeiden Überkapazitäten und legen die Standorte der Abfallanlagen fest. Art. 4 Abs. 1 VVEA verpflichtet die Kantone konkret zur fortlaufenden Planung des Bedarfs an Anlagen zur Entsorgung von Siedlungsabfällen (lit. c) und zur Planung des Bedarfs an Deponievolumen und von Deponiestandorten (lit. d). Sowohl die *Bedarfsplanung* als auch die *Standortplanung* bilden demnach Teil der Abfallplanung und sind dem Kanton übertragen (vgl. B. Wagner Pfeiffer, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, Zürich/St. Gallen 2013, Rz. 566 f.). Namentlich im Zusammenhang mit dem Investitionsbedarf und der



Standortfestlegung bei Deponien und Verbrennungsanlagen trifft die Kantone dabei eine umfassende Planungspflicht (BGE 126 II 26 E. 3c).

4.2.

Die raumwirksamen Ergebnisse der Abfallplanung sind von den Kantonen in ihrer Richtplanung zu berücksichtigen (Art. 5 Abs. 1 VVEA). Namentlich weisen die Kantone die in der Deponieplanung vorgesehenen Standorte von Deponien in ihren Richtplänen aus und sorgen für die Ausscheidung der erforderlichen Nutzungszonen (Art. 5 Abs. 2 VVEA; BGE 147 I 433 E. 3; BGer, Urteil 1C_139/2017 vom 6. Februar 2018, E. 4.5). Die Deponieplanung soll zunächst über die Abfallplanung erstellt werden, bevor die Standorte der Deponien in den Richtplan aufgenommen werden (BGE 147 I 433 E. 5.2.3 und 5.3.3).

4.3.

Innerkantonal ist gemäss Art. 42 Abs. 1 EG-USG die Regierung für die Ausarbeitung der Abfallplanung zuständig. Sie erlässt zudem den kantonalen Richtplan nach Massgabe des Bundesrechts (Art. 4 Abs. 1 PBG) und legt Einzugsgebiete für Siedlungsabfälle im Richtplan fest (Art. 43 Abs. 1 EG-USG). Entsorgungsanlagen und Deponiestandorte werden auf der Grundlage von *kommunalen* Sondernutzungsplänen bewilligt (Art. 23 Abs. 1 lit. c Ziffer 4 PBG). *Kantonale* Sondernutzungspläne werden erlassen für die Sicherung von *Deponien von kantonaler oder regionaler Bedeutung* (Art. 33 lit. b PBG).

4.4.

Aus vorstehenden Bestimmungen ergibt sich, dass die Deponieplanung Sache der Regierung ist. Zur Deponieplanung gehört insbesondere die *Ermittlung des Bedarfs* an Abfallanlagen und Deponievolumen sowie die *Standortfestlegung*. Bei der Standortplanung von Deponien des Typs D hat sie von Bundesrechts wegen eine umfassende Abwägung vorzunehmen und unter verschiedenen Alternativstandorten die geeignetsten Standorte auszuwählen (Art. 8 Abs. 2 RPG; vgl. BGE 149 II 86 E. 2.1; 148 II 36 E. 2.1 und 2.5; 147 II 164 E. 3.3). Für die Planung und Errichtung einer Deponie des Typs D, wie sie vorliegend in Frage steht, ist sodann ein kantonaler Sondernutzungsplan im Sinn von Art. 33 lit. b PBG vorausgesetzt (vgl. Amt für Umwelt und Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Wegleitung 2022, Planung, Errichtung und Betrieb von Materialabbaustellen und Deponien im Kanton St. Gallen, Ziffer 5.2.5; auch abrufbar unter <<https://sg.e-mitwirkung.ch/de/richtplan-anpassung-2023/participant>> [zuletzt abgerufen am 10. August 2023] unter der Rubrik "Grundlagenarbeiten zu Abbau und Deponie"; die Wegleitung wurde noch nicht in Vollzug gesetzt [vgl. act. G 16]).



Im Rahmen des vorstehend skizzierten Prozesses können private Investoren, Zweckverbände und Gemeinden zwar Standorte für neue Deponien vorschlagen (act. G 8 S. 5 Ziffer 3a); seit 2015 sind in diesem Sinne offenbar mehr als zwanzig von privaten Unternehmungen beantragte Deponiestandorte in den Richtplan aufgenommen worden (act. G 8 S. 6 Ziffer 3c) und konnte der Kanton die Aufgabe der Deponiestandortsuche daher weitgehend den Deponiebetreibern (Bauwirtschaft, Entsorgungsunternehmen) überlassen (act. G 8 S. 6 Ziffer 3e). Dass die Suche nach und die grundeigentümerverbindliche Sicherung von neuen Deponiestandorten sowie die Ausarbeitung von entsprechenden Projekten der "Privatwirtschaft" bzw. den "Interessenten" überlassen werden konnte (act. G 8 S. 5 Ziffer 3a; act. G 2 S. 3), begründet jedoch noch keinen Anspruch auf Realisierung bestimmter Deponiestandorte. Überhaupt ist der Ansatz der Regierung, die Ausarbeitung von Deponieprojekten der Initiative von Gemeinden und Privaten zu überlassen, nur solange rechtmässig, als hinreichende Deponievolumen für die Entsorgung von Abfällen gewährleistet sind. Die Regierung kann ihre Verantwortung, eine funktionierende Abfallentsorgung im Kanton St. Gallen zu gewährleisten, nicht delegieren.

So oder anders hat ein privater Betreiber nach dem Gesagten keinen Anspruch darauf, dass im Rahmen der Richtplanung der von ihm vorgeschlagene Standort für eine Deponie des Typs D berücksichtigt wird, zumal die Kantone Überkapazitäten zu vermeiden haben (vgl. E. 4.1 hiervor). Anders als im Sachverhalt, den das Bundesgericht in BGer 1C_644/2019 / 1C_648/2019 zu beurteilen hatte, steht vorliegend nicht ein (faktisches) Verbot der Realisierung einer bereits im Richtplan festgesetzten Deponie in Frage, sondern die (nicht bestehende) Eintragung eines neuen Deponiegeländes in den Richtplan. Von daher sind konkret keine individuellen eigentumsrechtlichen Ansprüche des Beschwerdeführers tangiert. Es mangelte ihm im vorinstanzlichen Verfahren nach dem Gesagten an einem schutzwürdigen Interesse an der Beurteilung seines Antrags, den Standort der vom Beschwerdeführer geplanten Erweiterung der Deponie B.__ in den kantonalen Richtplan aufzunehmen. Die Vorinstanz hätte auf den entsprechenden Antrag nicht eintreten dürfen.

4.5.

Die vorinstanzlich ebenfalls beantragte Anpassung des Gewässerschutzbereichs A_u gemäss Anhang 10 des Berichts der Dr. H.__ AG vom November 2019 war für den Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren nicht von eigenständigem Interesse; vielmehr hätte die Anpassung die (gewässerschutzrechtlich zwingende) Voraussetzung



dafür gebildet, damit ein Richtplaneintrag überhaupt hätte erfolgen können. Da die Vorinstanz auf den Antrag, den Standort der vom Beschwerdeführer geplanten Erweiterung der Deponie B.__ in den kantonalen Richtplan aufzunehmen, nicht hätte eintreten dürfen, entfällt ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der beantragten Anpassung des Gewässerschutzbereichs A_U.

Eine isolierte Überprüfung des Gewässerschutzbereichs, die sich allenfalls auf Art. 27 Abs. 3 GeschVG hätte abstützen lassen, fiel im vorinstanzlichen Verfahren im Übrigen ausser Betracht, zumal diesbezüglich eine abgeurteilte Sache vorlag (vgl. Bst. A hiervor).

5.

Im Sinne einer Zwischenzusammenfassung ergibt sich somit, dass die Vorinstanz auf das vorinstanzliche Rechtsbegehren 1 zu Unrecht eingetreten ist. Eine materielle Beurteilung des Begehrens auf Ebene des Verwaltungsgerichts fiele damit ausser Betracht. Die Frage ist freilich insoweit nicht (mehr) von Belang, als der Beschwerdeführer im Beschwerdeverfahren seine Anträge bezüglich Aufnahme der geplanten Erweiterung der Deponie B.__ aufgegeben hat (vgl. E. 6.1 hiernach).

6.

6.1.

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren verlangt der Beschwerdeführer nicht mehr, (die Regierung dazu zu verpflichten,) den Standort der von ihm geplanten Erweiterung der Deponie B.__ in den kantonalen Richtplan aufzunehmen und hierfür die Umgrenzung des Gewässerschutzbereichs A_U gemäss Anhang 10 des Berichts der Dr. H.__ AG vom November 2019 anzupassen; auch der vorinstanzlich gestellte – für sich genommen zulässige (vgl. E. 2 hiervor) – Eventualantrag, (die Regierung habe) bis spätestens 2024 mindestens einen weiteren Deponiestandort für die Kehrichtschlacke in den kantonalen Richtplan aufzunehmen, wird im vorliegenden Verfahren nicht wiederholt. Stattdessen ersucht der Beschwerdeführer – neben einem nicht weiter begründeten Aufhebungs- und Rückweisungsantrag – bloss noch um Feststellung, dass die Abfall- sowie Deponieplanung, einschliesslich Evaluation geeigneter Standorte für Deponien des Typs D, in die Zuständigkeit des Kantons falle (Beschwerdeantrag 2) und dass die Regierung die Standorte für Deponien des Typs D zeitgerecht sicherzustellen und in den kantonalen Richtplan aufzunehmen habe (Beschwerdeantrag 3). Hintergrund bildet der Umstand, dass die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid – entgegen der Rechtsauffassung des Beschwerdeführers – erwog, "dass die Deponieplanung, die grundsätzlich Aufgabe der Kantone ist, von der Suche nach konkreten



Deponiestandorten für Kehrichtschlacke und der Projektierung von entsprechenden Deponien zu unterscheiden" sei, und dass letztere Aufgabe grundsätzlich den politischen Gemeinden bzw. den von diesen betrauten Entsorgungsorganisationen zufalle (vgl. Ziff. 1d des angefochtenen Entscheids). Während der vorerwähnte Aufhebungs- und Rückweisungsantrag mangels Begründung abzuweisen ist, stellt sich die Frage, ob die Feststellungsanträge des Beschwerdeführers zulässig sind.

6.2.

Die Zulässigkeit von Feststellungsanträgen ist im VRP nicht ausdrücklich geregelt. Gleich wie im Bereich der Bundesrechtspflege (vgl. Art. 25 Abs. 2 VwVG) gilt jedoch, dass auf einen Feststellungsantrag nur eingetreten werden kann, wenn an der geforderten Feststellung ein schutzwürdiges Interesse besteht (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003 Rz. 560 m.H.; vgl. auch – für das Verfahren vor Bundesgericht – BGE 126 II 300 E. 2c). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die gesuchstellende Person ohne Feststellungsverfügung gezwungen wäre, erhebliche, sich später eventuell als nutzlos erweisende Aufwendungen – beispielsweise in Form grosser administrativer Umtriebe – zu erbringen. Ein schützenswertes Interesse besteht somit darin, dank der vorzeitigen Rechtsklärung das Risiko nachteiliger Dispositionen zu vermeiden (vgl. zum Ganzen Weber-Dürler/Kunz-Notter, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2018, Art. 25 N 11 ff. und 15 ff.). Die gesuchstellende Person muss dartun, dass das Risiko nachteiliger Dispositionen besteht und ein allfälliges künftiges Verhalten, dessen Rechtsfolgen zu klären sind, wahrscheinlich ist (Weber-Dürler/Kunz-Notter, a.a.O., Art. 25 N 29).

6.3.

Der Beschwerdeführer legt nicht substantiiert dar, inwiefern die Vorgehensweise des Kantons ihn zu nachteiligen Dispositionen zwingen würde. Er macht zwar geltend, er könne die weitere Planung einer Deponie des Typs D erst vorantreiben, wenn der Kanton seinen planerischen Pflichten nachkomme, ansonsten das Risiko bestehe, dass er weiter kostspielige Abklärungen treffe für Standorte, die letztlich am Widerstand des Bau- und Umweltdepartements scheiterten. Inwiefern dieses Risiko in Bezug auf den Beschwerdeführer konkret bestehen könnte, geht aus den Rechtsschriften jedoch nicht hervor und ist auch nicht ersichtlich, zumal eine Erweiterung der Deponie am B.___ gemäss rechtskräftigen Entscheiden aus gewässerschutzrechtlichen Gründen ausser Betracht fällt und die bis Anfang 2024 laufenden Abklärungen betreffend Errichtung einer Deponie Typ D im D.___ in der Verantwortung des AFU liegen (act. G 2 S. 6). Dem Beschwerdeführer stehen insofern keine kostspieligen Abklärungen bevor.



Soweit der Beschwerdeführer im Übrigen ausführt, ihm gehe es im vorliegenden Verfahren "einzig um die Gewährleistung der aktuell erheblich in Frage gestellten Entsorgungssicherheit für Kehrrechtschlacke und vor allem um die Klärung der gesetzlichen Zuständigkeiten für die Sicherung von Standorten für Deponien des Typs D auf Stufe Richtplan und deren vorgängig erforderliche Evaluierung" (act. G 13, S. 2, Ziff. 7), ist darauf hinzuweisen, dass an der abstrakten Beurteilung dieser Rechtsfrage kein erkennbares Interesse besteht. Das Argument hätte gegebenenfalls zur Begründung eines gestaltenden Antrags (im Sinne des vorinstanzlichen Eventualbegehrens) vorgebracht werden können; losgelöst von einem solchen Antrag ist jedoch nicht erkennbar, inwiefern sich das Interesse des Beschwerdeführers von dem (popularen) Interesse anderer Rechtsunterworfenen abheben könnte.

7.

7.1.

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerde im Sinne der Erwägungen abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist.

7.2.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3000 erscheint für das vorliegende Verfahren angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12).

7.3.

Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung. Die Vorinstanz hat vom Grundsatz her keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (A. Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 16 und N 19 f. zu Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinn der Erwägungen abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3000 gehen zulasten des Beschwerdeführers; der geleistete Kostenvorschuss von CHF 2500 wird angerechnet.



3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.