

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_511/2014

Urteil vom 13. Mai 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Chaix,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch
Meret Obrist, Rechtsanwältin,

gegen

B. _____ AG,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch
Peter Stadelmann und Christina Zimmerli,
Rechtsanwälte,

Gemeinderat Luthern,
Wölfen, Postfach 41, 6156 Luthern,
Regierungsrat des Kantons Luzern,
Regierungsgebäude, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,
vertreten durch das Bau-, Umwelt- und
Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern,
Bahnhofstrasse 15, Postfach 3768, 6002 Luzern.

Gegenstand
Bau- und Planungsrecht,

Beschwerde gegen das Urteil vom 16. September 2014 des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung.

Sachverhalt:

A.

A.a. Die Gemeinde Luthern/LU verfügt über mehrere Zonen für den Kiesabbau. Im Gebiet "Fiechten/Gängli" wird seit 1967 Kies abgebaut. Die Kiesgrube "Gängli" ist rekultiviert. Die bestehende Kiesabbaustelle "Fiechten" ist weitgehend, aber noch nicht vollständig ausgeschöpft. Für die künftige Ausbeutung ist ein Gesuch der A. _____ AG (ehemals C. _____ A. _____ AG) um Restnutzung der bestehenden Kiesgrube sowie um Erweiterung des Kiesabbaus in westlicher Richtung hängig. Daraus ergaben sich mehrere Rechtsstreite zwischen verschiedenen Beteiligten, die unter anderem zwischen der A. _____ AG und der bisherigen Hauptbetreiberin der Kiesgrube "Fiechten", der D. _____ AG, sowohl zivilrechtlich hinsichtlich der Abbaurechte als auch öffentlich-rechtlich hinsichtlich der nötigen Abbaubewilligungen und der erforderlichen Rekultivierung ausgetragen werden (vgl. etwa das Urteil des Bundesgerichts 1C_484/2011 vom 20. Februar 2012). Der Gemeinderat Luthern wartete deswegen mit der öffentlichen Auflage des Gesuchs der A. _____ AG vor allem bis zur Klärung der zivilrechtlichen Verhältnisse zu. Eine weitere, bisher noch nicht genutzte Abbauzone befindet sich im Gebiet "Under Moos". Für diese Abbauzone sieht eine von der Gemeindeversammlung mit Revision des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Luthern (BZR) am 16. Dezember 2005 beschlossene und vom Regierungsrat des

Kantons Luzern am 7. Februar 2006 genehmigte Bestimmung vor, dass eine Abbaubewilligung erst dann zulässig ist, wenn sich der Abbau in den Gebieten "Fiechten" und "Gängli" unter Einschluss allfälliger Erweiterungen in seinem letzten Jahr befindet (Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 BZR).

A.b. Im Jahre 2008 beantragte die B._____ AG, im Gebiet "Under Moos", auf dem Südteil des Grundstücks Nr. 943, Grundbuch Luthern, die nötigen Bewilligungen für den Abbau von rund einer Million m³ Kies. Das entsprechende Baugesuch lag vom 2. November bis zum 1. Dezember 2009 sowie, nach einer Vervollständigung der Unterlagen, vom 23. Februar bis zum 14. März 2011 öffentlich auf. Gleichzeitig legte der Gemeinderat Luthern eine Änderung des Bau- und Zonenreglements auf zwecks Aufhebung von Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 BZR. Sowohl gegen die von der B._____ AG beantragten Bewilligungen als auch gegen die Änderung des Bau- und Zonenreglements ergingen Einsprachen.

A.c. Bei einer der Einsprechenden gegen die Erteilung der Abbaubewilligungen handelte es sich um die A._____ AG als Eigentümerin des Grundstücks Nr. 266, Grundbuch Luthern, das in weniger als 200 m Entfernung zum Grundstück Nr. 943 und in rund 20 m Entfernung zur Zufahrtsstrasse zum beabsichtigten neuen Abbaugelände liegt. Am 23. August 2012 erteilte der Gemeinderat Luthern dem Abbauvorhaben die Baubewilligung und wies die Einsprache der A._____ AG im Sinne der Erwägungen ab, soweit er darauf eintrat oder dieser nicht entsprach.

Dieser Entscheid wurde den Beteiligten zusammen mit demjenigen des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 1. Februar 2013 in derselben Angelegenheit eröffnet. Der Regierungsrat genehmigte dabei die Änderung des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Luthern und wies dagegen erhobene Verwaltungsbeschwerden ab. Gleichzeitig erteilte er unter Bedingungen und Auflagen eine Ausnahmegewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, eine Bewilligung für eine private Zufahrt zur Kantonsstrasse, Ausnahmegewilligungen für die Unterschreitung des Mindestabstands zu einem öffentlichen Gewässer und für Veränderungen an einer bestehenden Baute oder Anlage im Unterabstand zu einem Gewässer, eine Bewilligung für die Inanspruchnahme der Luthern und des Töblbachs, eine solche für die Einleitung von nicht verschmutztem Abwasser in die Luthern, eine Ausnahmegewilligung für das Überdecken oder Eindolen der Luthern und des Töblbachs, eine befristete Bewilligung für die Ausbeutung von Kies, Sand und anderem Material nach dem Gewässerschutzgesetz sowie eine Bewilligung für einen Eingriff in ein Fischereigewässer. Überdies genehmigte der Regierungsrat das Projekt für die Änderung der Kantonsstrasse K 41 zur Erstellung eines Trampelpfades und beschloss die Ausführung dieses Vorhabens.

B.

B.a. Mit zwei separaten Eingaben vom 26. Februar 2013 erhob die A._____ AG beim Kantonsgericht (damals Verwaltungsgericht) des Kantons Luzern Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen den Abbaubewilligungsentscheid der Gemeinde Luthern vom 23. August 2012 einerseits sowie, zusammen mit C._____, gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 1. Februar 2013 andererseits. Beantragt wurde im Wesentlichen die Aufhebung der beiden angefochtenen Entscheide unter Gutheissung der Einsprachen der Beschwerdeführenden sowie eventuell die Rückweisung der Streitsachen zur Neuurteilung an die jeweiligen Vorinstanzen und die Nichtgenehmigung der Änderung des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Luthern (betreffend Art. 18 Abs. 4 BZR).

B.b. Mit Urteil vom 16. September 2014 legte das Kantonsgericht die beiden Verfahren zusammen, soweit die individuell-konkreten Bewilligungsentscheide das Streitobjekt bilden. Einzig den Streitpunkt der Revision des kommunalen Bau- und Zonenreglements behandelte es in einem separaten Verfahren mit eigenem Entscheid. Im Verfahren über die erforderlichen Bewilligungen hiess das Kantonsgericht die Beschwerde teilweise gut, indem es die kommunale Baubewilligung vom 23. August 2012 mit Auflagen und Bedingungen ergänzte und dabei insbesondere sowohl die kommunale Baubewilligung als auch die Bewilligungsentscheide des Regierungsrates an die Bedingung knüpfte, dass die von der Gemeindeversammlung Luthern beschlossene Änderung des Bau- und Zonenreglements (betreffend Art. 18 Abs. 4 BZR) rechtskräftig wird. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab.

C.

C.a. Gegen dieses Urteil des Kantonsgerichts führt die A._____ AG beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Sie beantragt, das kantonsgerichtliche Urteil und den Regierungsratsentscheid vom 1. Februar 2013 und sämtliche damit eröffneten kantonalen

Spezial- und Ausnahmegewilligungen sowie den Gemeinderatsentscheid vom 23. August 2012 betreffend die Abbaugewilligung "Under Moos" vollumfänglich aufzuheben. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, das Urteil verstosse gegen das Raumplanungs- sowie Umweltschutzrecht des Bundes und verletze verschiedene Grundrechte der A. _____ AG wie den Anspruch auf rechtliches Gehör und faire Behandlung, die Eigentumsgarantie und das Rechtsgleichheitsgebot.

Die B. _____ AG sowie die Gemeinde Luthern stellen Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Der Regierungsrat des Kantons Luzern verzichtete auf Antrag und Vernehmlassung. Das Kantonsgericht des Kantons Luzern schliesst ohne weitere Ausführungen und unter Hinweis auf sein Urteil auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Umwelt BAFU sieht von einem Rechtsbegehren ab, vertritt jedoch in seiner Vernehmlassung den Standpunkt, dass das strittige Projekt die bundesrechtlichen Anforderungen an den Gewässer-, Immissions- und Bodenschutz wahre. Das Bundesamt für Raumplanung ARE äussert, ebenfalls ohne einen Antrag zu stellen, die Einschätzung, die Zufahrt als Erschliessungsanlage sei nicht mit einer Ausnahmegewilligung zu genehmigen, sondern in den Perimeter der Spezialzone aufzunehmen.

C.b. Im zweiten Schriftenwechsel halten die A. _____ AG, die B. _____ AG sowie die Gemeinde Luthern im Wesentlichen an ihren Standpunkten und Anträgen fest. Das Kantonsgericht besteht auf seinem Antrag auf Abweisung.

Die B. _____ AG äusserte sich in einer weiteren Rechtsschrift nochmals zur Sache. Weitere Eingaben gingen beim Bundesgericht nicht mehr ein.

D.

In einem separaten Verfahren ist vor Bundesgericht ebenfalls eine Beschwerde der A. _____ AG sowie einer weiteren Person gegen das Urteil des Kantonsgerichts Luzern zur Änderung des Bau- und Zonenreglements hängig (Dossier 1C_513/2014).

Erwägungen:

1.

1.1. Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts unter Einschluss des damit verbundenen Umweltschutzrechts zur Verfügung. Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251; vgl. auch, im Zusammenhang mit der Frage des Kiesabbaus, die Urteile des Bundesgerichts 1C_590-592/2013 vom 26. November 2014 sowie 1A.115/2003 vom 23. Februar 2004, in: URP 2004 S. 299). Beim angefochtenen Urteil des Kantonsgerichts handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid (vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG) im Bereich des Raumplanungs- und Baurechts sowie des Umweltschutzrechts.

1.2. Streitgegenstand bilden hier einzig die im Einzelfall von der Gemeinde und dem Regierungsrat individuell-konkret erteilten Bewilligungen für das Gebiet "Under Moos". Nicht Streitobjekt sind einerseits die Revision des kommunalen Bau- und Zonenreglements (Änderung von Art. 18 Abs. 4 BZR) sowie andererseits die Erweiterung des Kiesabbaugebiets "Fiechten/Gängli". Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang Rügen erhebt, kann auf die Beschwerde daher nicht eingetreten werden.

1.3. Anfechtbar ist nur das Urteil des Kantonsgerichts (sog. Devolutiveffekt); dem Antrag der Beschwerdeführerin auf Aufhebung auch der unterinstanzlichen Entscheide kann daher von vornherein nicht stattgegeben werden. Immerhin gelten Entscheide unterer Instanzen als inhaltlich mitangefochten (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144; 129 II 438 E. 1 S. 441).

1.4. Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann, von hier nicht interessierenden Möglichkeiten abgesehen, nur die Verletzung von Bundesrecht, wozu auch das Bundesverfassungsrecht zählt, gerügt werden (vgl. Art. 95 lit. a BGG). Das bedeutet insbesondere, dass das Bundesgericht die Einhaltung des kantonalen unter Einschluss des kommunalen Rechts nur auf Willkür hin überprüft.

1.5. Nach Art. 105 Abs. 1 BGG stellt das Bundesgericht auf den Sachverhalt ab, den die Vorinstanz erhoben hat, ausser wenn diese Feststellungen offensichtlich unrichtig sind bzw. an einem qualifizierten Mangel leiden (vgl. Art. 97 Abs. 1 bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG).

2.

Die Beschwerdeberechtigung richtet sich nach Art. 89 Abs. 1 BGG. Bei Bauprojekten muss die dafür erforderliche Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführenden durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 137 II 30 E. 2.2.2 S. 33). Die Beschwerdeführerin ist in diesem Sinne als Eigentümerin eines Nachbargrundstückes, das von den tatsächlichen Auswirkungen des Kiesabbauvorhabens betroffen sein wird, zur Beschwerde an das Bundesgericht legitimiert. Dass die Beschwerdeführerin allenfalls auch wirtschaftliche Interessen am Verfahrensausgang hat, führt nicht dazu, dass ihr die Beschwerdebefugnis im bau- und planungsrechtlichen Verfahren abzusprechen wäre. Für die Annahme eines eigentlichen Missbrauchs des Beschwerderechts (dazu das Urteil des Bundesgerichts 1C_590-592/2013 vom 26. November 2014 E. 7) fehlt es an den dafür erforderlichen Belegen.

3.

3.1. Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Der Beschwerdeführer muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Besondere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht) geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 138 I 171 E. 1.4 S. 176; 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 133 II 249 E. 1.4 S. 254 f.).

3.2. Soweit die Beschwerdeführerin den Sachverhalt aus eigener Sicht darstellt, legt sie nicht in rechtsgenügender Weise dar, dass und inwiefern die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz offensichtlich unrichtig sein sollten. Die Sachverhaltsfeststellungen des Kantonsgerichts sind somit für das Bundesgericht verbindlich.

3.3. Unter anderem macht die Beschwerdeführerin geltend, die privatrechtlichen Abbaurechte im noch nicht ausgebeuteten Teil des Gebiets "Fiechten/Gängli" seien inzwischen seit einem entsprechenden Urteil des Bezirksgerichts Willisau vom 27. März 2013 rechtskräftig geklärt. Dazu legt sie jedoch nicht dar, weshalb es einen Verstoss gegen Bundesrecht darstellen sollte, dass die Vorinstanz auf die entsprechenden Verhältnisse im Zeitpunkt des regierungsrätlichen Entscheids vom 1. Februar 2013 abstellte und das später ergangene zivilgerichtliche Urteil als nicht entscheidungswesentlich erachtete. Im Übrigen vermag sie insoweit auch nicht nachvollziehbar aufzuzeigen, dass die massgebliche Rechtslage dadurch entscheidend beeinflusst würde. Darauf ist daher nicht einzugehen.

3.4. Die Beschwerdeführerin erhebt eine Reihe von weiteren Rügen, die sie teilweise nur rudimentär begründet. Das gilt nicht zuletzt für die verschiedenen von ihr behaupteten Verfassungsverstösse wie insbesondere der angeblichen Verletzung der Eigentumsgarantie und in weiten Teilen des behaupteten Verstosses gegen das Willkürverbot. Auf die Rügen der Beschwerdeführerin kann daher nur im Umfang der nachfolgenden Erwägungen eingetreten werden. Im Übrigen erweisen sich die Vorbringen der Beschwerdeführerin wegen Nichtbeachtung der ihr obliegenden Substanziierungspflicht als unzulässig.

4.

4.1. Die Beschwerdeführerin rügt einen Verstoss gegen das Legalitätsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 BV, weil zurzeit noch immer die Fassung von Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 BZR gelte, die eine Rangfolge für die Nutzung der betroffenen Kiesabbaugebiete vorschreibe. Danach sei ein Abbau im hier fraglichen Gebiet "Under Moos" ausgeschlossen, solange sich derjenige im Gebiet "Fiechten/Gängli" noch nicht im letzten Jahr befinde. Dies treffe nicht zu, nicht zuletzt auch weil um die dortige Erweiterung des Abbaus gestritten werde. Die Baubewilligung sei daher gemäss § 195 Abs. 1 des luzernischen Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) zu verweigern, da das Vorhaben den einschlägigen Bau- und Nutzungsvorschriften nicht entspreche. Der angefochtene Entscheid sei insofern jedenfalls willkürlich.

4.2. Über die Anrufung des allgemeinen Legalitätsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 BV kann die Beschwerdeführerin nicht erreichen, dass das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung des

kantonalen und kommunalen Rechts frei prüft. Es bleibt insofern bei einer Willkürprüfung. Gemäss der ständigen Praxis des Bundesgerichts ist ein Entscheid willkürlich, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 137 I 1 E. 2.4 S. 5; 134 II 124 E. 4.1 S. 133; je mit Hinweisen).

4.3. Der Erlass von Art. 18 Abs. 4 BZR im Jahre 2005 bezweckte die langfristige Sicherung der Versorgung mit dem Rohstoff Kies durch eine zeitliche Staffelung des Abbaus. Es ist unbestritten, dass das Vorhaben der Beschwerdegegnerin dieser Bestimmung in der noch geltenden Fassung widerspricht. Die Ausgangslage hat sich in der Zwischenzeit jedoch verändert. Wegen der Abbauverzögerungen bzw. der Streitigkeiten um die übrigen Abbauzonen wird in der Gemeinde Luthern seit 2011 kein Kies mehr abgebaut. Die Vorinstanzen sind deshalb das Abbauprojekt im Gebiet "Under Moos" von Beginn an umfassend angegangen und haben sich um eine Koordination der planungs- und der bewilligungsrechtlichen Anforderungen bemüht. Die entsprechenden Verfahren liefen parallel ab, was auch noch vor dem Bundesgericht zutrifft. Zwar ist es im Normalfall üblich und sinnvoll, dass ein Planungsverfahren, das in der Regel eine Vielzahl von Adressaten betrifft, vor den einzelnen individuell-konkreten Bewilligungsverfahren durchgeführt wird, was auch der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit dient. Geht es jedoch wie hier um die Planung einer Sondernutzung des Bodens durch einen einzigen Bewirtschafter, drängt sich von Beginn an eine umfassende Abwägung aller im

Spiel stehenden Interessen ab. Dies wird insbesondere durch eine detaillierte Koordination der Planung mit dem Bewilligungsverfahren erreicht (vgl. WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, 2006, Art. 25a, Rz. 69 ff.). Dabei hängt die Rechtmässigkeit der zu erteilenden Bewilligungen letztlich von der Rechtmässigkeit der Planung ab. Ohne Rechtskraft der Planung können auch die davon abgeleiteten Bewilligungen nicht rechtskräftig werden. Dieser enge Sachzusammenhang bedingt eine gemeinsame Eröffnung der Planungs- und Bewilligungsentscheide und eine inhaltliche Anknüpfung der letzteren an die Rechtskraft der ersteren. Diese Abhängigkeit lässt sich entweder prozessual dadurch umsetzen, dass die Verfahren, soweit möglich, zusammengelegt werden, oder ist durch geeignete inhaltliche Vorkehrungen abzusichern. In solchen Fällen tragen allerdings die Promotoren der Bauvorhaben, hier die Beschwerdegegnerin als potenzielle künftige Betreiberin der fraglichen Kiesgrube, das Risiko, dass die beantragten Bewilligungen nie rechtskräftig werden, weil der dafür erforderliche Planungsentscheid nicht zustande kommt.

4.4. Die von der Vorinstanz verfügte Bedingung, wonach die Bewilligungen hinfällig würden, sollte die Änderung von Art. 18 Abs. 4 BZR nicht rechtskräftig werden, stellt eine solche inhaltliche Absicherungsmassnahme dar und ist nicht unhaltbar. Der vorliegende Fall ist nicht vergleichbar mit dem in BGE 124 II 293 E. 24b S. 343 f. beurteilten, auf den sich die Beschwerdeführerin beruft. Dort ging es um eine Rahmenkonzession für den Ausbau des Flughafens Zürich und deren allfälliger Verknüpfung mit einer nicht planungsrechtlichen und rechtlich grundsätzlich nicht zwingenden Emissionsabgabe und nicht wie hier um eine Baubewilligung, welche die Anpassung der ihr zugrunde liegenden planungsrechtlichen Sondernutzungsregelung gerade voraussetzt.

4.5. Der angefochtene Entscheid ist demnach nicht willkürlich, indem er die erforderlichen individuell-konkreten Bewilligungen von der Rechtskraft der Änderung von Art. 18 Abs. 4 BZR abhängig macht. Im Übrigen ist diese Bedingung nunmehr durch die gleichzeitige Erfolglosigkeit der Beschwerde im bundesgerichtlichen Parallelverfahren 1C_513/2014 erfüllt.

5.

5.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass gestützt auf Art. 25a in Verbindung mit Art. 2 RPG die Verfahren über die "Erweiterung der Abbauzone 'Fiechten/Gängli'", den "Abbau des Restvolumens in der Abbaustelle 'Fiechten'" bzw. die "Erweiterung des Abbaus auf noch nicht abgebaute Kiesvorkommen innerhalb der bestehenden Abbauzone" mit dem vorliegenden Verfahren zur "Neueröffnung einer Abbaustelle 'Under Moos'" hätten koordiniert werden müssen.

5.1.1. Der baurechtlichen Koordinationspflicht unterliegen vorab alle Bewilligungen und ähnliche Verfahren, die im Zusammenhang mit einem konkreten Bauvorhaben stehen und Einfluss auf dessen rechtliche Zulässigkeit ausüben, soweit dafür ein Koordinationsbedarf besteht (vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 25a, Rz. 24). Voneinander unabhängige Verfahren, die sich nicht

gegenseitig rechtlich beeinflussen, müssen grundsätzlich, von möglichen Sonderfällen einmal abgesehen, nicht koordiniert werden. Das gilt insbesondere für Bauprojekte auf verschiedenen Grundstücken. Hierzu wird ein allfälliger Harmonisierungsbedarf, soweit nötig, in erster Linie generell-abstrakt durch die Gesetze und Verordnungen sowie durch entsprechende Planungsmassnahmen und die damit verbundenen Reglemente sichergestellt.

5.1.2. Im vorliegenden Fall liegt der einzige Sachzusammenhang in den gemäss der Auffassung der Beschwerdeführerin zu koordinierenden Verfahren darin, dass sie alle den Abbau von Kies in der Gemeinde Luthern betreffen. Beim strittigen Abbaugesuch geht es aber um ein anderes Grundstück und um eine andere Abbaustelle als in den übrigen Verfahren. Ein allfälliger rechtlicher Zusammenhang ergibt sich ausschliesslich aus der bisherigen Bestimmung von Art. 18 Abs. 4 Unterabs. 2 BZR, wonach der Abbau im hier fraglichen Gebiet "Under Moos" ausgeschlossen ist, solange sich derjenige im Gebiet "Fiechten/Gängli" noch nicht im letzten Jahr befindet. Mit der Anknüpfung der vorliegend zu beurteilenden Bewilligung an die Bedingung des Wegfalls dieser Bestimmung durch die Vorinstanz ist dem entsprechenden Zusammenhang Genüge getan. Ein weiterer Koordinationsbedarf im Bewilligungsverfahren besteht nicht.

5.2. In die gleiche Richtung zielt die Rüge der Beschwerdeführerin, die kommunalen und kantonalen Behörden hätten sie im Vergleich zur Beschwerdegegnerin unfair bzw. ungleich behandelt und damit gegen Art. 5 und 8 BV verstossen. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, das Verfahren sei unkoordiniert und einseitig auf die Interessen der im Gebiet "Under Moos" abbauberechtigten Beschwerdegegnerin geführt und die Beschwerdeführerin daran gehindert worden, die Nutzung des Gebietes "Fiechten/Gängli" zu erweitern.

5.2.1. Der Kiesabbau im Gebiet "Fiechten/Gängli" bildet nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens (vgl. vorne E. 1.2). Dass die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Abbaubewilligung für das Gebiet "Under Moos" unfair oder ungleich behandelt worden wäre, ist nicht ersichtlich. Insbesondere war es nicht erforderlich, auch das vorliegende Verfahren zu verzögern oder zu sistieren, weil im Zusammenhang mit der weiteren Nutzung des Gebiets "Fiechten/Gängli" vor der Regelung der öffentlich-rechtlichen Bewilligungen die privatrechtlichen Verhältnisse zu klären waren. Dass die Beschwerdeführerin dadurch in ihren dortigen Nutzungsmöglichkeiten aufgehalten wurde, hat, abgesehen von der Frage der Rechtmässigkeit der Änderung von Art. 18 Abs. 4 BZR, keine Auswirkungen auf das hier zu beurteilende Verfahren.

5.2.2. Daran ändert auch der von der Beschwerdeführerin angerufene BGE 115 Ib 302 E. 5d/bb S. 309 f. nichts. Ohnehin berief sich die Beschwerdeführerin erst in ihrer Vernehmlassung und nicht schon in ihrer Beschwerdeschrift auf dieses Urteil, ohne dass erst die Stellungnahme eines anderen Verfahrensbeteiligten dazu Anlass gegeben hätte. Ob diese Rüge deshalb als verspätet zu gelten hat, kann aber offen bleiben. In BGE 115 Ib 302 ging es um die Gemeindeautonomie von aargauischen Gemeinden im Zusammenhang mit der Erteilung von Ausnahmbewilligungen für den zonenplanmässig nicht vorgesehenen Kiesabbau ausserhalb der Bauzonen und die damit verbundenen Anforderungen unter anderem für die Rekultivierung bereits ausgebeuteter Gruben. Das ist mit der vorliegenden Sachlage, wo eine grundsätzlich zonenkonforme Nutzung zu beurteilen ist, nicht vergleichbar.

5.2.3. Im Übrigen lässt sich die Öffnung der Zone "Under Moos" für eine vorgezogene Nutzung damit rechtfertigen, dass in der Zone "Fiechten/Gängli" der Kiesabbau während mehreren Jahren wegen der dortigen Streitigkeiten verunmöglicht war. Dieser Vorgang beruht damit auf einer ernsthaften sachlichen Grundlage. Der angefochtene Entscheid ist damit weder unfair noch rechtsungleich.

5.3. Soweit die Beschwerdeführerin ein unkoordiniertes Vorgehen beim Abbauprojekt "Under Moos" selbst geltend machen wollte, bliebe auch dies erfolglos. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben und dem Verbot des Rechtsmissbrauchs ist es nämlich nicht zulässig, formelle Rügen, die in einem früheren Prozessstadium hätten geltend gemacht werden können, bei ungünstigem Ausgang erst später vorzubringen (BGE 135 III 334 E. 2.2 S. 336 mit Hinweisen). In der Botschaft zur Gemeindeversammlung vom 25. Mai 2011 - die der Beschwerdeführerin bekannt sein musste, hat sie doch gegen die Revision des Bau- und Zonenreglements Einsprache und später Verwaltungsbeschwerde eingelegt - hatte der Gemeinderat Luthern dargelegt, wie er die Koordination der verschiedenen erforderlichen Bewilligungsverfahren vorsehe. Die Beschwerdeführerin erhob damals wie auch vor den Vorinstanzen dagegen keine massgeblichen Einwände, weshalb eine entsprechende Rüge vor dem Bundesgericht unzulässig und nicht weiter zu prüfen wäre. Im Übrigen waren die kommunalen und kantonalen Behörden von Beginn an um eine Koordination bemüht und es

ist nicht ersichtlich, inwiefern sie ihre entsprechenden Obliegenheiten nicht eingehalten haben sollten (vgl. vorn E. 4.3).

6.

6.1. Die Beschwerdeführerin rügt, das Abbauvorhaben verletze die bundesrechtlichen Mindestanforderungen an den Landschaftsschutz. Die Beschwerdegegnerin wendet dazu ein, diese Rüge sei neu und von der Beschwerdeführerin insbesondere vor der Vorinstanz nicht erhoben worden, weshalb es unzulässig sei, dies erst jetzt vor Bundesgericht zu tun. Die Beschwerdeführerin brachte die entsprechende Rüge vor dem Kantonsgericht tatsächlich nicht vor; sie stützt sich nunmehr allerdings auf gewisse Erwägungen desselben im angefochtenen Entscheid. Wie weit es sich dabei um ein unzulässiges neues tatsächliches oder um ein grundsätzlich zulässiges neues rechtliches Vorbringen handelt bzw. wie genau die entsprechende Abgrenzung zu erfolgen hat, erscheint unklar. Dies kann jedoch offen bleiben.

6.2. Für die Errichtung der Kiesgrube erteilte der Regierungsrat verschiedene Bewilligungen gemäss dem bundesrechtlichen Gewässerschutzgesetz (Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer, GSchG; SR 814.20) sowie nach Art. 8 des Fischereigesetzes (Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei, BGF; SR 923.0). Da er dabei vom Bund geregelte und in dessen Kompetenz stehende Bestimmungen vollzog, handelte er in Erfüllung einer Bundesaufgabe gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Der Kanton ist daher in Anwendung von Art. 3 ff. NHG zum Schutz und zur Schonung der Landschaft verpflichtet. Auch Art. 3 Abs. 2 RPG verankert die Schonung der Landschaft als Planungsgrundsatz, was ebenfalls insbesondere eine umfassende Interessenabwägung bedingt (vgl. Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, RPV; SR 700.1).

6.3. Die Abbauzone "Under Moos" liegt über zwei km - diejenige von "Fiechten/Gängli" vergleichsweise rund drei km - entfernt vom im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) verzeichneten "Napfbergland" (BLN-Objekt Nr. 1311). Dessen Schutzzinhalte beziehen sich fast ausschliesslich auf den eigentlichen Inventarperimeter mit Ausnahme der damit verbundenen panoramaartigen Aussichtswirkung. Das umstrittene Abbauvorhaben ist mit keinen Bauten oder Anlagen verbunden, welche die Sichtlinien behindern oder in diese hineinragen. Damit liegt kein Eingriff in den Schutzgegenstand des BLN-Objekts "Napfbergland" vor, weshalb die entsprechenden einschränkenden Voraussetzungen von Art. 6 NHG nicht zur Anwendung gelangen.

6.4. Erforderlich ist hingegen eine Interessenabwägung nach Art. 3 NHG und Art. 3 Abs. 2 RPG (in Verbindung mit Art. 3 RPV). Das fragliche Areal liegt in keinem kantonalen Landschaftsschutzgebiet. Zwar räumen der kantonale Richtplan vom 17. November 2009 (Text, L 1) sowie der Regionale Entwicklungsplan Wiggertal-Willisau vom 28. September 2007 (Leitsätze Landschaft) der Erhaltung und Gestaltung der Landschaft als Voraussetzung für einen attraktiven Wohn- und Tourismuskanton einen hohen Stellenwert ein. Dabei handelt es sich aber um allgemeine programmatische Bestimmungen, die zudem in erster Linie lediglich behördenverbindlich sind und die Beschwerdegegnerin nicht unmittelbar zu verpflichten vermögen. Die unteren Instanzen haben sich denn auch mit dem Landschaftsschutz befasst. Dazu äussert sich insbesondere der Umweltverträglichkeitsbericht vom 28. April 2008 mit Ergänzungen vom 27. Oktober 2009. Der Kiesabbau im Gebiet "Under Moos" ist vorübergehend auf rund 20 Jahre geplant, weshalb die strittige Baubewilligung auf 25 Jahre befristet ist. Gemäss dem Umweltverträglichkeitsbericht ist die Kiesgrube aus der Ferne nicht einsehbar und nur im Westen bis Südwesten aus naher Distanz überhaupt sichtbar. Das Material soll in vier Etappen abgebaut und die entstehenden Gruben sollen ebenfalls etappenweise wieder teilaufgefüllt werden. Bei der Restrukturierung wird eine weitgehende Wiederherstellung der heutigen Geländeform angestrebt. Konkrete wesentliche Mängel des Umweltverträglichkeitsberichts vermag die Beschwerdeführerin nicht aufzuzeigen. Angesichts des nicht sehr bedeutenden Eingriffs in die Landschaft fällt die Interessenabwägung zugunsten des Bauvorhabens aus.

6.5. Der angefochtene Entscheid verstösst daher nicht gegen die bundesrechtlichen Anforderungen an den Landschaftsschutz.

7.

7.1. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Abbaubewilligung leide an verschiedenen

Mängeln. Missachtet würden insbesondere die gesetzlichen Anforderungen an ein Baugesuch. Der angefochtene Entscheid verstosse gegen Art. 22 RPG, weil die Baubewilligung aufgrund ungenügender Unterlagen erteilt worden sei, die keine abschliessende Beurteilung der Rechtmässigkeit des Abbauprojekts zulassen. Unzulässig seien sodann die mit dem Abbauvorhaben verbundenen Auswirkungen auf Gewässer, Boden, Luft und Lärm.

7.2. Nach Art. 22 RPG bedürfen Bauten und Anlagen einer behördlichen Bewilligung. Voraussetzung einer solchen ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen, das Land erschlossen ist und die übrigen einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts eingehalten werden.

7.2.1. Die Beschwerdeführerin rügt in diesem Zusammenhang zunächst eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV. Sie setzt sich allerdings nicht ausreichend mit den entsprechenden ausführlichen Erwägungen des Kantonsgerichts auseinander, weshalb darauf nicht eingetreten werden kann (vgl. vorne E. 3.1 und 3.3). Im Übrigen bildet die von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang aufgeworfene Frage, ob die Behandlung des Erweiterungsgesuchs der Beschwerdeführerin zum Kiesabbau im Gebiet "Fiechten/Gängli" rechtmässig war, nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (vgl. vorne E. 1.2).

7.2.2. Sodann bemängelt die Beschwerdeführerin das Fehlen eines umfassenden und systematischen Technischen Berichts im Allgemeinen. Speziell beanstandet sie, die erforderlichen Detailpläne bzw. Angaben für eine Radwaschanlage und deren Entwässerung, zur Rekultivierungsphase bzw. zur damit zusammenhängenden Entwässerung, zum Bodenschutz, zum Schutz des Grundwassers sowie zur Rückhaltung von Feinstoffen würden im Baugesuch fehlen oder seien ungenügend. Der von der Beschwerdeführerin behauptete Zusammenhang zu Art. 22 RPG erscheint insofern allerdings zumindest fraglich und wird von ihr genauso unzureichend dargetan wie die behaupteten Mängel. Andere Bestimmungen des Bundesrechts ruft die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang nicht an. Erneut setzt sich die Beschwerdeschrift nicht zureichend mit den entsprechenden umfassenden und nachvollziehbaren Erwägungen im angefochtenen Entscheid auseinander.

7.2.3. Strittig ist weiter, ob der vorgesehene Gewässerabstand des Töblbachs sowie die möglichen Luft-, Lärm- und Geruchsimmissionen mit dem Bundesrecht vereinbar sind. Die Begründung dieser Anliegen ist ebenfalls zu rudimentär und befasst sich nicht ausreichend mit den diesbezüglichen Erwägungen der Vorinstanz. Die Beschwerdeführerin nennt hierzu keine einzige Bestimmung des Bundesrechts, die verletzt worden sein sollte. Darauf ist nicht einzutreten.

7.3. Im Übrigen enthält die Baubewilligung des Gemeinderates vom 23. August 2012 verschiedene umweltrechtliche Auflagen und Bedingungen. Besonders für die Radwaschanlage verfügte überdies die Vorinstanz, dass die weiteren technischen Angaben der Dienststelle Umwelt und Energie einzureichen seien und das Betriebskonzept auch ein Entwässerungskonzept zu enthalten habe. Die bereits aktenkundigen oder noch einzureichenden Angaben zum Schutz der Gewässer, des Bodens und der Luft sowie vor Lärm und sonstigen zu erwartenden Immissionen genügen, um die Umweltverträglichkeit des fraglichen Kiesabbaus zu beurteilen und zu bejahen. Davon geht denn mit der Vorinstanz auch das Bundesamt für Umwelt BAFU aus. Das ist nicht zu beanstanden. Soweit auf diese Rügen überhaupt einzutreten wäre, erwiesen sie sich demnach als unbegründet.

8.

8.1. Schliesslich beanstandet die Beschwerdeführerin die Rechtmässigkeit der Zufahrtsstrasse zur Abbaustelle "Under Moos". Diese befinde sich in der Landwirtschaftszone, weshalb ihre Funktion dem Zweck der Nutzungszone nicht entspreche. Für eine Ausnahmegewilligung fehle es entgegen der Auffassung der Vorinstanz jedenfalls solange an der dafür erforderlichen Standortgebundenheit, als der Abbau des bereits erschlossenen Gebiets "Fiechten" nicht beendet sei.

8.2. Die Erstellung einer Zufahrtsstrasse für den Kiesabbau dient nicht dem Zweck der landwirtschaftlichen Nutzung und ist damit zonenfremd, weshalb die Möglichkeit der Erteilung einer ordentlichen baurechtlichen Bewilligung nach Art. 22 RPG entfällt und lediglich eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG in Betracht fällt. Eine solche setzt voraus, dass der Zweck der Baute oder Anlage einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (so genannte Standortgebundenheit) und der vorgesehenen Nutzung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

8.3. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE vertritt in seiner Stellungnahme die Auffassung, grundsätzlich erscheine es nicht sachgerecht, die Erschliessungsplanung bei der Nutzungsplanung auszuklammern und die Zufahrt mit einer Ausnahmegewilligung zu regeln statt sie in den Perimeter der Spezialzone aufzunehmen. Das Bundesamt stellt allerdings selbst klar, dass es sich dabei lediglich um eine allgemeine Bemerkung handelt ohne konkrete Prüfung des zu beurteilenden Einzelfalles.

8.4. Die Rüge der Beschwerdeführerin entspricht nicht dem allgemeinen Einwand des Bundesamts für Raumentwicklung ARE. Während dieses grundsätzlich der Meinung ist, die Erschliessung habe in derselben Zone zu erfolgen wie die Nutzung selbst, ist jene der Ansicht, es mangle deshalb an der Standortgebundenheit, weil zurzeit noch ein Abbau in einer anderen Kiesgrube im Gebiet "Fiechten" möglich sei. Diese Vermischung der beiden Abbaugebiete für die Frage der Erschliessung der neuen Kiesgrube "Under Moos" ist jedoch nicht zulässig. Für die Standortgebundenheit kommt es einzig auf die Situation beim zu beurteilenden Projekt an. Zwar sind Erschliessungsanlagen grundsätzlich innerhalb der Bauzone zu errichten. Vorbehalten bleiben aber Fälle, in denen sich das gar nicht realisieren lässt (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 24, Rz. 16).

8.5. Zweck der geplanten Zufahrtsstrasse ab der Kantonsstrasse ist die Erschliessung eines standortgebundenen Abbauvorhabens. Ohne Zufahrt könnte der grundsätzlich zonenkonforme Kiesabbau nicht betrieben werden. Die Abbauzone "Under Moos" ist vollständig von der Landwirtschaftszone umgeben. Die Erschliessung hat demnach zwangsläufig über gegenwärtiges Landwirtschaftsland und mithin Nichtbaugelände zu erfolgen. Demzufolge ist die Standortgebundenheit zu bejahen (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1A.82/2006 vom 5. September 2006 E. 5).

8.6. Mit Blick auf die erforderliche Interessenabwägung wird die Zufahrt ab der Kantonsstrasse von den kommunalen und kantonalen Behörden als zweckmässige und gute Lösung eingestuft. Es erscheint nicht zwingend, im Zonenplan ab der Kantonsstrasse einen rund 270 m langen und etwa 5-8 m breiten Streifen als Abbauzone auszuscheiden, der nach Ende der Nutzung der Kiesgrube nicht nur faktisch zu rekultivieren bzw. in den früheren Zustand zurückzusetzen wäre, was ohnehin zu geschehen hat, sondern auch rechtlich wieder speziell zurückgezogen werden müsste. Die Erschliessung bringt mithin nur eine vorübergehende zonenfremde Nutzung mit sich. Überdies ist der Bereich zwischen der Zufahrtsstrasse und dem Töblbach bereits vorher, während der Nutzung der Zufahrt, in eine bleibende ökologische Ausgleichsfläche zu überführen. Was die Beschwerdeführerin hinsichtlich des Gewässerschutzes vorbringt, ist, wie bereits dargelegt, nicht genügend substantiiert, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist, und erscheint im Übrigen in der Sache auch unbegründet (vgl. vorne E. 7). Analoges gilt für den in diesem Zusammenhang von der Beschwerdeführerin angerufenen Gesichtspunkt des Landschaftsschutzes bzw. der angeblichen Beeinträchtigung der Fruchtfolgeflächen, wozu es ebenfalls an der erforderlichen Beschwerdebegründung fehlt.

9.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1, Art. 65 BGG). Überdies hat sie die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG). Praxisgemäss ist der ebenfalls obsiegenden Gemeinde keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG sowie BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Luthern, dem Regierungsrat des Kantons Luzern, dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, dem Bundesamt für Umwelt BAFU und dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. Mai 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Uebersax