Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 219/2018

Urteil vom 9. November 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Baur.

Verfahrensbeteiligte
A.C. _____ und B.C. _____,
Beschwerdeführer,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Küpfer,

gegen

Politische Gemeinde Zuzwil,
Departement des Innern des Kantons St. Gallen.

Gegenstand
Baubewilligung Unterflurbehälter,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen,
Abteilung I, vom 22. Februar 2018 (B 2016/215).

Sachverhalt:

A.

Die Politische Gemeinde Zuzwil ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 734 (Grundbuch Zuzwil), das im Wesentlichen den unteren Teil der als Gemeindestrasse 2. Klasse eingestuften Sonnenbergstrasse sowie in einem Kurvenbereich ein kleines Wiesenstück umfasst. Diesem gegenüber, auf der anderen Strassenseite, liegt das Grundstück Nr. 1096 mit Einfamilienhaus, das sich im Eigentum von A.C. _____ und B.C. _____ befindet. Dieses Grundstück, das kleine Wiesenstück und das weitere, die Sonnenbergstrasse umgebende Quartier sind der Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser (WE) zugeordnet.

B.

Am 30. November 2015 reichte die Politische Gemeinde Zuzwil ein Baugesuch für die Errichtung von zwei Unterflurbehältern zur Bereitstellung von Hauskehricht und zwei Parkplätzen auf einer Teilfläche des erwähnten Wiesenstücks ein. Gegen das Vorhaben erhoben unter anderem A.C. _____ und B.C. _____ Einsprache. Am 11. Januar 2016 wies der Gemeinderat Zuzwil die Einsprache ab und bewilligte das Bauvorhaben unter Auflagen. Die gegen diesen Entscheid ergriffene Beschwerde von A.C. _____ und B.C. _____ hiess das Departement des Innern des Kantons St. Gallen am 29. September 2016 teilweise gut und hob die Baubewilligung in Bezug auf den unteren, westlichen Parkplatz auf. Ansonsten wies es die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten sei.

C.

Dagegen gelangten A.C. _____ und B.C. _____ an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Mit Entscheid vom 22. Februar 2018 wies das Gericht ihre Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten und diese nicht gegenstandslos geworden sei.

D.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 7. Mai 2018 an das Bundesgericht beantragen A.C. _____ und B.C. _____, den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Eventuell sei er aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung zurückzuweisen. Im Weiteren sei der

Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Die Politische Gemeinde Zuzwil beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Departement hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Umwelt BAFU beurteilt den angefochtenen Entscheid als mit der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes konform. A.C. _____ und B.C. _____ machten am 10. und 21. Juni, 6. Juli und 25. August 2018 weitere Eingaben.

E.

Mit Verfügung vom 4. Juni 2018 wies der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung das Gesuch um aufschiebende Wirkung ab.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid über die Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführer sind nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert, liegt das als Standort für die strittige Abfallsammelstelle vorgesehene Wiesenstück doch nur wenige Meter von ihrer Liegenschaft entfernt (vgl. statt vieler BGE 140 II 214 E. 2.3 S. 219). Auch sonst steht einem Sachurteil nichts entgegen.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet dieses von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf jene Rechtsverletzungen hin, welche die beschwerdeführende Person vorbringt und begründet (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig, das heisst willkürlich ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Als solche gilt auch eine unvollständige Erhebung des Sachverhalts bei der Anwendung von Bundesrecht (BGE 135 II 369 E. 3.1 S. 373; 133 IV 293 E. 3.4.2 S. 295 f.). Die beschwerdeführende Person darf die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung nur rügen, wenn sie mit einem Mangel im erwähnten Sinn behaftet ist und dessen Behebung für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (Art. 42 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

3.

3.1. Die Beschwerdeführer rügen in formeller Hinsicht, die Vorinstanz habe verschiedene ihrer Vorbringen ignoriert und damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Sie habe sich nicht zu ihren Ausführungen zur Gefälleproblematik auf der geplanten Abfallsammelstelle, zu den Folgen des Wegfallens des unteren, westlichen Parkplatzes aufgrund des Entscheids des Departements, zur "realen" Perspektive der Autolenker und zu den fehlenden Absicherungsmöglichkeiten des Begleitpersonals des Kehrrechtswagens geäussert. Nicht eingegangen sei sie zudem auf ihre Vorbringen zur Verweildauer dieses Wagens bei der Sammelstelle, zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung, zum Amtsbericht des Tiefbauamts, zu den Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS), zum Verunstaltungsverbot, Orts- und Quartierbildschutz sowie zu den ideellen Immissionen.

3.2. Die Vorinstanz erklärt in der Begründung des angefochtenen Entscheids namentlich, dass und weshalb sie zum Schluss kommt, die geplante Abfallsammelstelle führe weder zu übermässigen Lärmimmissionen noch zu lästigen Gerüchen, erfordere keine Massnahmen zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung, sei hinreichend erschlossen und beeinträchtige insbesondere die Verkehrssicherheit nicht, und sei für Menschen mit Behinderung hindernisfrei zugänglich. Überdies

führt sie aus, dass und wieso sie die Beurteilung des Departements, die geplante Sammelstelle passe ins Quartier und verunstatte dieses nicht, für zutreffend hält und davon ausgeht, es seien keine übermässigen ideellen Immissionen zu erwarten. Zwar geht sie im Rahmen ihrer Ausführungen auf die vorstehend erwähnten Vorbringen der Beschwerdeführer nicht ausdrücklich oder nur (sehr) knapp ein. Anzeichen, dass sie diese nicht zur Kenntnis genommen hätte, bestehen indes keine. Aus ihrer Begründung geht zudem zumindest implizit hervor, dass diese Vorbringen nichts an ihrer Beurteilung zu ändern vermögen. Die Begründung ist somit so abgefasst, dass sich die Beschwerdeführer über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an das Bundesgericht

weiterziehen konnten. Dies gilt umso mehr, als die Vorinstanz auch sonst die Überlegungen nennt, von denen sie sich leiten lässt und auf die sich ihr Entscheid stützt. Damit genügt die Begründung den Anforderungen der Begründungspflicht und verletzt die Vorinstanz auch sonst den Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführer nicht (Art. 29 Abs. 2 BV; BGE 143 III 65 E. 5.2 S. 70 mit Hinweisen).

4.

4.1. Die Beschwerdeführer bringen in formeller Hinsicht weiter vor, die VSS-Norm SN 640 045, welche die Vorinstanz, das Departement und das Tiefbauamt der Prüfung der Verkehrssicherheit zugrunde gelegt hätten, verweise an verschiedenen Stellen auf zusätzliche VSS-Normen (vgl. Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute [heute Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute; Hrsg.], Projektierung, Grundlagen, Strassentyp: Erschliessungsstrassen, SN 640 045, 1994). Ihre Anwendung im vorliegenden Fall könne daher nur richtig beurteilt werden, wenn diese weiteren Normen, insbesondere drei davon, herausgegeben würden. Die Vorinstanz habe aber wie bereits das Departement deren Edition verweigert. Damit habe sie auch insoweit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör und ihr Akteneinsichtsrecht verletzt.

4.2. Die VSS-Norm SN 640 045 verweist zwar an mehreren Stellen auf weitere VSS-Normen, insbesondere die von den Beschwerdeführern genannten. Weder die Vorinstanz noch das Departement und ebenso wenig das Tiefbauamt stellten jedoch für die Beurteilung der Verkehrssicherheit auf diese Normen bzw. Regularien ab oder zogen sie zur Konkretisierung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen heran. Soweit sie die VSS-Norm SN 640 045 berücksichtigten, ging damit auch kein impliziter Einbezug der weiteren Normen einher. Diese finden sich entsprechend, soweit ersichtlich, nicht in den Akten der Verfahren vor der Vorinstanz und dem Departement und bildeten daher nicht Teil der Akten, auf die sich das Akteneinsichtsrecht der Beschwerdeführer als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör jeweils bezog (BGE 132 V 387 E. 3.2 S. 389; 1C 490/2017 vom 15. Mai 2018 E. 6.1). Ungeachtet der Frage, ob in diesen Verfahren überhaupt ausreichende Akteneinsichtsgesuche vorlagen, verletzen die Vorinstanz und das Departement somit dadurch, dass sie die gewünschten Normen nicht edieren und den Beschwerdeführern zukommen liessen, deren Akteneinsichtsrecht bzw. Anspruch auf rechtliches Gehör nicht.

5.

5.1. Die Beschwerdeführer rügen in formeller Hinsicht überdies, die Fotos im Augenscheinprotokoll des Departements hätten keine Legende, sodass eine Instanz, die aufgrund der Akten entscheide, irreführt werde. Dies verstosse gegen den Anspruch auf ein gerechtes Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 6 Abs. 1 EMRK; Art. 4 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 [KV/SG; sGS 111.1]) und ausserdem gegen Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV; Art. 8 Abs. 3 KV/SG).

5.2. Inwiefern die fehlende Legende die Vorinstanz irreführt haben sollte, ist nicht ersichtlich. Insbesondere ergibt sich aus dem Entscheid des Departements klar, dass die Fotos im Augenscheinprotokoll unter anderem einen Eindruck von den im Quartier entlang der Sonnenbergstrasse vorhandenen Stützmauern vermitteln sowie belegen sollen, dass die geplante Anlage mit Stützmauer aufgrund ihrer bescheidenen Ausmasse auf das Quartierbild Rücksicht nehme. Auch entsteht nicht der Eindruck, die Fotos gäben die für die Beurteilung der Verkehrssicherheit wichtige Perspektive der Autolenker wieder. Die Beschwerdeführer substantiieren ihre Rüge denn auch nicht. Damit liegt bereits mangels Irreführung der Vorinstanz keine Verletzung des Anspruchs auf ein gerechtes Verfahren bzw. ein Verstoß gegen Treu und Glauben vor.

6.

6.1. Die Beschwerdeführer kritisieren die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz in verschiedener Hinsicht als offensichtlich unrichtig oder unvollständig. Sie bringen zusammengefasst vor, die Vorinstanz habe von ihnen vorgebrachte Umstände, aus denen sich ergebe, dass die Erschliessung, namentlich mit Blick auf die Verkehrssicherheit, unzureichend sei, nicht oder unrichtig festgestellt. Insbesondere aus einem dieser Umstände ergebe sich zudem, dass die von der geplanten Anlage ausgehende Lärmbelastung übermässig wäre. Auch hinsichtlich der Fragen der vorsorglichen Emissionsbegrenzung, des Verunstaltungsverbots, Orts- und Quartierbildschutzes, der ideellen Immissionen und der Behinderten- und Betagtenantauglichkeit der Anlage genüge die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz nicht.

6.2. Die Vorinstanz geht im angefochtenen Entscheid zwar nicht auf sämtliche von den Beschwerdeführern im vorliegenden Beschwerdeverfahren genannten, im Wesentlichen bereits vor ihr vorgebrachten Umstände ein. Aus ihrer Begründung ergibt sich jedoch implizit, dass sie die entsprechenden Vorbringen als unerheblich oder unzutreffend beurteilt und diese an ihrer Sachverhaltsfeststellung ebenso wenig etwas zu ändern vermögen wie die weiteren sachverhaltsbezogenen Einwände der Beschwerdeführer, zu denen sie sich, wenn auch teilweise nur sehr knapp, äussert. Auch wenn sie nicht auf sämtliche Umstände eingeht, ist ihre Sachverhaltsfeststellung demnach nicht unvollständig (BGE 135 II 369 E. 3.1 S. 373; 133 IV 293 E. 3.4.2 S. 295). Damit ist die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung für das Bundesgericht verbindlich (Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG).

7.

7.1. Die Beschwerdeführer rügen, die strittige Abfallsammelstelle sei nicht zonenkonform. Sie diene nicht der Versorgung, sondern der Entsorgung, erfülle keine Wohnzwecke und sei nicht notwendig. Zudem habe sie funktional gewerblichen bzw. gewerbeähnlichen Charakter, obschon das Baureglement der Politischen Gemeinde Zuzwil in der Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser (WE) keine gewerbliche Nutzung gestatte.

7.2. Dieser Einwand ist unbegründet. Nach der Rechtsprechung sind Infrastrukturbauten und -anlagen in Bauzonen zonenkonform, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen, und im Wesentlichen Bauzonenland abdecken. Ihre Zonenkonformität kann unter Umständen selbst bejaht werden, wenn sie der Ausstattung der Bauzone als Ganzes und nicht nur speziell dem in Frage stehenden Bauzonenteil dienen (zum Ganzen: BGE 138 II 173 E. 5.3 S. 178; 133 II 321 E. 4.3.1 f. S. 324 f.; Urteil 1C 245/2013 vom 10. Dezember 2013 E. 2.3). Die Beurteilung der Zonenkonformität einer Anlage innerhalb der Bauzone durch die kantonale Vorinstanz überprüft das Bundesgericht nur auf Willkür (Urteil 1C 383/2014 vom 2. Oktober 2015 E. 2.3.2 mit Hinweis). Die genannten Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt: Die geplante Anlage dient der Bereitstellung von Kehricht und Sperrgut eines Teils der Haushalte der fraglichen Wohnzone WE und kommt im entsprechenden Quartierteil zu stehen. Sie hat somit hinsichtlich Standort und Ausgestaltung einen unmittelbaren funktionellen Bezug zum Ort, an dem sie errichtet werden soll. Die Beurteilung der Vorinstanz, die Sammelstelle

sei zonenkonform, ist daher nicht willkürlich, zumal die erwähnten allgemeinen Grundsätze nicht nur für Versorgungs-, sondern allgemein für Infrastrukturanlagen gelten (vgl. insb. BGE 133 II 321 E. 4.3.1 f. S. 325) und kein Bedürfnisnachweis für diese erforderlich ist (Urteil 1C 245/201 vom 10. Dezember 2013 E. 2.3 mit Hinweis); ein Gewerbebetrieb liegt zudem nicht vor.

8.

8.1. Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, die geplante Abfallsammelstelle sei nicht hinreichend erschlossen. Neben verschiedenen Sachverhaltsrügen betreffend Verkehrssicherheit, Verkehrsfluss und Zugänglichkeit bringen sie vor, die Vorinstanz habe die VSS-Normen SN 640 045 und SN 640 201 (vgl. Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute [heute Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute; Hrsg.], Geometrisches Normalprofil, Grundabmessungen und Lichtraumprofil der Verkehrsteilnehmer, 1992) zu Unrecht, selektiv und falsch herangezogen und damit verschiedene Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts fehlerhaft, einseitig und willkürlich angewandt. Auch in weiterer Hinsicht habe sie die Erschliessungssituation in rechtsverletzender Weise beurteilt.

8.2. Die Erteilung einer Bewilligung für die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage setzt

neben der Zonenkonformität voraus, dass das fragliche Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 1 und 2 lit. b RPG). Erforderlich ist dafür nach Art. 19 Abs. 1 RPG namentlich, dass eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Dies ist der Fall, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist. Die Zufahrten sollen verkehrssicher sein und haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen sollen. Was als hinreichende Zufahrt gilt, hängt von der beanspruchten Nutzung des Grundstücks sowie von den massgeblichen (namentlich örtlichen) Umständen des Einzelfalls ab. Die einzelnen Anforderungen ergeben sich im Detail erst aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, die sich am bundesrechtlichen Rahmen zu orientieren haben. Bei der Beurteilung, ob eine Zufahrt ein Baugrundstück hinreichend erschliesst, steht den kantonalen und kommunalen Behörden ein erhebliches Ermessen zu (zum Ganzen: BGE 136 III 130 E. 3.3.2 S. 135; 121 I 65 E. 3a S. 68; Urteil 1C 433/2017 vom 17. April

2018 E. 4.1). Soweit das Gesetz nicht ausdrücklich auf VSS-Normen verweist, sind diese nicht direkt anwendbar, sondern im Sinne einer Orientierungshilfe zu berücksichtigen. Namentlich sind sie nicht schematisch und starr, sondern verhältnismässig und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse anzuwenden, wobei den zuständigen Behörden auch insoweit ein erheblicher Spielraum zusteht (Urteil 1C 433/2017 vom 17. April 2018 E. 4.5.3 mit Hinweisen). Die Anwendung von kantonalem Recht prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur auf Willkür hin und nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 95 BGG i.V.m. Art. 9 BV und Art. 106 Abs. 2 BGG).

8.3. Soweit die Beschwerdeführer sachverhaltsbezogene Rügen erheben, vermögen diese nicht zu überzeugen (vgl. E. 6.2). Zu prüfen ist demnach nur noch, ob die Vorinstanz angesichts der von ihr verbindlich festgestellten Umstände bundesrechtskonform gefolgert hat, die strittige Abfallsammelstelle sei hinreichend erschlossen. Zwar verweist die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid auf den Amtsbericht des Tiefbauamts, worin sich dieses auch zu den beiden erwähnten VSS-Normen äussert. Sie stützt ihre Beurteilung der Erschliessung aber im Wesentlichen auf die Feststellungen des Tiefbauamts zur Verkehrssicherheit. Dass sie weitere (VSS-) Normen hätte berücksichtigen müssen, insbesondere jene, deren Edition die Beschwerdeführer verlangten, legen diese ausserdem nicht substantiiert dar und ist nicht ersichtlich. Ihre Beurteilung beruht somit weder auf einer direkten noch einer einseitigen und schematischen Anwendung der beiden erwähnten VSS-Normen. Im Weiteren bringt die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zwar vor, die Sonnenbergstrasse genüge für eine hinreichende Erschliessung der strittigen Abfallsammelstelle, andernfalls das Grundstück der Beschwerdeführer auch nicht hinreichend erschlossen wäre. Wie ihre anschliessenden

Ausführungen zeigen, geht sie jedoch nicht davon aus, die Anforderungen an die Erschliessung der geplanten Anlage und des Grundstücks der Beschwerdeführer stimmten überein. Ebenso wenig beschränkt sich ihre Prüfung der Erschliessung dieser Anlage auf diese Bemerkung. Sie hat daher weder insoweit noch in Bezug auf die beiden erwähnten VSS-Normen die von den Beschwerdeführern genannten Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts verletzt bzw. willkürlich angewandt. Auch sonst bringen die Beschwerdeführer nichts vor, was die Beurteilung der Erschliessungssituation durch die Vorinstanz als bundesrechtswidrig erscheinen liesse.

9.

9.1. Die Beschwerdeführer rügen ausserdem, die strittige Abfallsammelstelle hätte mehr als geringfügige und damit übermässige Lärmimmissionen zur Folge. Die Vorinstanz habe insbesondere ausser Acht gelassen, dass die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit zu berücksichtigen seien. Zudem habe sie dem Erfordernis der vorsorglichen Emissionsbegrenzung nicht Rechnung getragen und nicht berücksichtigt, dass die Benutzung der Abfallsammelstelle zeitlich zu beschränken wäre und geeignete Alternativstandorte bestünden.

9.2. Neue ortsfeste Anlagen wie die strittige Abfallsammelstelle dürfen nur errichtet werden, wenn die durch sie allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG; SR 814.01]). Diese liegen nach Art. 23 USG unter den Immissionsgrenzwerten für Lärm, die gemäss Art. 15 USG so festzulegen sind, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Fehlen Belastungsgrenzwerte, beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen neuer ortsfester Anlagen nach Art. 15 USG, wobei Art. 23 USG zu berücksichtigen ist (Art. 40 Abs. 3 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; 814.41]). Solche Anlagen dürfen höchstens geringfügige

Störungen verursachen (Urteile 1C 138/2017 vom 5. Juli 2017 E. 2.5; 1C 283/2016 vom 11. Januar 2017 E. 6.2; jeweils mit Hinweisen). Im Rahmen der erforderlichen Einzelfallbeurteilung sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen (BGE 137 II 30 E. 3.4 S. 36). Abzustellen ist dabei nicht auf das subjektive

Lärmempfinden einzelner Personen; vielmehr ist eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG) vorzunehmen (BGE 133 II 292 E. 3.3 S. 297 mit Hinweisen). Die Lärmemissionen von neuen ortsfesten Anlagen müssen im Weiteren so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 USG; Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV).

9.3. Die Vorinstanz kommt im angefochtenen Entscheid unter Berücksichtigung der Geräusche, die durch die Benutzung der strittigen Abfallsammelstelle entstünden, namentlich den Einwurf der Kehrichtsäcke, das Schliessen der Deckel der Unterflurbehälter, deren Leerung und Reinigung sowie die Bewegungen und Manöver der Fahrzeuge der Sammelstellenbenutzer und des Entsorgungsfahrzeugs, zum Schluss, es seien lediglich geringfügige Immissionen zu erwarten. Sie stellt dabei darauf ab, dass die Sammelstelle hauptsächlich tagsüber (7 bis 19 Uhr) frequentiert würde. Ausserdem zieht sie die Verkehrslärmvorbelastung und allfällige Reflexionen von der geplanten Stützmauer mit ein und geht zugunsten der Beschwerdeführer von doppelt so vielen Fahrzeugbewegungen aus wie das Departement. Soweit die Beschwerdeführer sachverhaltsbezogene Rügen erheben, vermögen sie diese Beurteilung der Vorinstanz, die das fachkundige Bundesamt für Umwelt teilt, nicht in Frage zu stellen (vgl. E. 6.2). Nicht erkennbar ist sodann, dass die Vorinstanz (und das Bundesamt) die Wirkungen der voraussichtlichen Lärmimmissionen auf Personen mit erhöhter Empfindlichkeit nach Art. 13 Abs. 2 USG ignoriert und die Schwelle zu einer nicht mehr bloss geringfügigen Störung zu

hoch angesetzt hätte. Die Beschwerdeführer substantiieren ihr Vorbringen denn auch nicht; ebenso wenig bringen sie weitere Gründe für eine Bundesrechtswidrigkeit der vorinstanzlichen Beurteilung vor.

9.4. Hinsichtlich der vorsorglichen Emissionsbegrenzung führt die Vorinstanz aus, das Departement habe überzeugend dargetan, dass im unteren Teil der Sonnenbergstrasse kein Alternativstandort zur Verfügung stehe, der über die notwendigen Platzreserven verfüge. Eine Verschiebung der Sammelstelle als Massnahme der vorsorglichen Emissionsbegrenzung sei daher nicht angebracht. Das Bundesamt für Umwelt teilt diese Auffassung. Ergänzend bringt es vor, gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfte sich bei der Vorsorge im Rahmen von Art. 11 Abs. 2 USG grundsätzlich lediglich eine umweltrechtliche Optimierung eines aufgelegten Projekts, nicht aber eine alternative Neuplanung mit neuen Auswirkungen für Dritte als verhältnismässig erweisen. Es würde Sinn und Zweck von Art. 11 Abs. 2 USG widersprechen, wenn die vorsorglichen Massnahmen zu einer unerwünschten Verfahrensausuferung in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht führten, indem den jeweils Neubetroffenen in den neu eröffneten Verfahren allenfalls gleiche oder ähnliche Projektänderungen zugestanden werden müssten. Eine zusätzliche Standortprüfung im Rahmen der Vorsorge sei vorliegend deshalb nicht angezeigt. Würden die Planungswerte eingehalten, seien zusätzliche

emissionsbegrenzende Massnahmen im Weiteren nur dann wirtschaftlich tragbar und verhältnismässig, wenn mit geringem Aufwand eine wesentliche Emissionsreduktion erreicht werden könne. Solche Massnahmen seien hier nicht ersichtlich.

Diese Ausführungen der Vorinstanz und des Bundesamts überzeugen (vgl. zur Standortprüfung BGE 124 II 517 E. 5d S. 525 f.; Urteil 1C 152/2017 vom 28. August 2018 E. 4.7; zu den vorsorglichen emissionsbegrenzenden Massnahmen BGE 127 II 306 E. 8 S. 318; 124 II 517 E. 5a S. 523; Urteil 1C 283/2016 vom 11. Januar 2017 E. 6.3). Die Beschwerdeführer legen denn auch nicht dar, wieso vorliegend eine andere rechtliche Beurteilung angezeigt wäre. Zudem vermögen sie die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz nicht in Frage zu stellen (vgl. E. 6.2). Deren lärmrechtliche Beurteilung verstösst demnach auch in Bezug auf die Massnahmen zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung nicht gegen Bundesrecht.

10.

10.1. Die Beschwerdeführer bringen schliesslich vor, die Vorinstanz sei zu Unrecht zum Schluss gekommen, die geplante Abfallsammelstelle verstosse nicht gegen das kantonale Verunreinigungsverbot und den vom kantonalen und kommunalem Recht vorgesehenen Orts- und Quartierbildschutz und führe nicht zu übermässigen ideellen Immissionen im Sinne von Art. 684 Abs. 2 ZGB. Ansatzweise machen sie zudem geltend, die Vorinstanz sei fälschlicherweise davon

ausgegangen, die geplante Anlage sei behinderten- und betagtentauglich.

10.2. Die entsprechenden Vorbringen der Beschwerdeführer beschränken sich im Wesentlichen auf den unzutreffenden Vorwurf, die Vorinstanz habe den massgeblichen Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt (vgl. E. 6.2). Soweit die Beschwerdeführer darüber hinaus auch eine falsche Rechtsanwendung rügen, ist - soweit die jeweiligen Rügen nicht bereits wegen der Unbegründetheit der sachverhaltsbezogenen Einwände obsolet sind - nicht erkennbar, dass die von ihnen genannten Bestimmungen des Bundesrechts sowie des kantonalen und kommunalen Rechts falsch bzw. willkürlich angewandt worden wären. Eine entsprechende Rechtsverletzung ergibt sich im Weiteren auch nicht aus ihren sonstigen Ausführungen.

11.

Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Parteienschädigungen für das bundesgerichtliche Verfahren sind keine auszurichten (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Politischen Gemeinde Zuzwil, dem Departement des Innern des Kantons St. Gallen, dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Abteilung I, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. November 2018

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

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Baur