

BVGer A-3885/2023 vom 8. Oktober 2025

Bundesverwaltungsgericht, 2025-10-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3885_2023

FR: TAF A-3885/2023 du 8 octobre 2025

IT: TAF A-3885/2023 del 8 ottobre 2025

Regeste

Nationalstrassen

Erwägungen

E. 1

Aus prozessökonomischen Gründen können rechtlich oder sachlich zusammenhängende Verfahren vereinigt werden (Urteil des BVGer A-742/2019 vom 18. Februar 2020 E. 1.1). Den Verfahren A-3885/2023 und A-3902/2023 liegt dasselbe Anfechtungsobjekt zugrunde. Sie hängen sachlich zusammen und es stellen sich teilweise die gleichen oder ähnliche Rechtsfragen. Es rechtfertigt sich daher, die beiden Verfahren unter der erstgenannten Verfahrensnummer zu vereinigen.

E. 2.1

Die angefochtene Plangenehmigung ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Diese wurde von einer Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beschwerden zuständig.

E. 2.2

Die Beschwerdeführerinnen haben sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und sind durch die Plangenehmigung formell und materiell beschwert. Sie sind daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 2.3

Auf die beiden frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

E. 3

Im Hinblick auf die Prüfung der Rügen der Beschwerdeführerinnen ist zunächst der Gegenstand der Plangenehmigung einzugrenzen. Die Vorinstanz erteilt die Plangenehmigung für nationalstrassenrechtliche Ausführungsprojekte und entscheidet gleichzeitig über enteignungsrechtliche Einsprachen (Art. 26 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 [NSG; SR 725.11]). Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 26 Abs. 2 NSG); kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich (Art. 26 Abs. 3 NSG; vgl. Urteil des BVGer A-2332/2014 vom 18. Januar 2016 E. 4.2). Warteräume und Abstellplätze für Lastwagen sind Bestandteile der Nationalstrasse (Art. 2 Bst. i der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 [NSV; SR 725.111]). Sie bilden,

ebenso wie die Ein- und Ausfahrtsrampen mit der Überführung über die A9, Gegenstand der Plangenehmigung. Raststätten, Tankstellen und dazugehörige Parkplätze sind Nebenanlagen von Nationalstrassen (vgl. Art. 7 Abs. 1 NSG, Art. 6 Abs. 1 NSV; BGE 145 II 282 E. 2). Die Vorinstanz bestimmt nach Anhören der Kantone die Standorte, die Art und den Ausführungszeitpunkt der Nebenanlagen (Art. 6 Abs. 4 NSV). Die im Plangenehmigungsverfahren zu beurteilenden Ausführungsprojekte müssen Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werkes - samt allen Nebenanlagen - und die Baulinien zur Freihaltung des Strassenraums geben (Art. 21 Abs. 1 und Art. 22 NSG). Nebenanlagen bilden zwar ebenfalls Bestandteile der Nationalstrassen (Art. 2 Bst. d NSV; Urteil des BVGer A-486/2021 vom 17. Juli 2023 E. 4.9.3.1). Im Gegensatz zu den (eigentlichen) Nationalstrassen stehen die Nebenanlagen im Sinne von Art. 7 NSG jedoch im Eigentum der Kantone (Art. 8 Abs. 2 NSG). Auch die Finanzierung dieser Nebenanlagen obliegt den Kantonen (Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel [MinVG, SR 725.116.2]). Gemäss der spezifischen Zuständigkeitsregelung von Art. 7 Abs. 3 NSG ist es Sache der Kantone, die erforderlichen Rechte für den Bau, die Erweiterung und die Bewirtschaftung der Nebenanlagen an Private zu erteilen - unter Vorbehalt der Projektgenehmigung durch die zuständige Bundesbehörde. Insofern sind die Nebenanlagen und die (eigentlichen) Nationalstrassen unterschiedlichen Bestimmungen unterstellt (Urteil des BVGer A-3637/2016 vom 18. Juli 2017 E. 8.2). Eine entsprechende Regelung enthielt bereits Art. 7 Abs. 3 des NSG vom 8. März 1960 (AS 1960 525; BBl 1959 II 105, 111; kritisch zur Regelung unter dem Aspekt der Koordination: Christoph Bandli, Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung, URP 2001 511, 527 f.). Der Gesetzgeber hat diese Norm im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Wesentlichen beibehalten (vgl. Botschaft vom 7. September 2005, BBl 2005 6029, 6148). Gestützt auf diese Rechtsgrundlagen ging die Vorinstanz zutreffend davon aus, dass im Plangenehmigungsverfahren über den Standort bzw. die räumliche Ausdehnung der Raststätte und die Baulinien zu entscheiden ist. Es geht um eine parzellenscharfe und grundeigentümergebundene Festlegung (vgl. Stefan Vogel, Zusätzlich zu beachtende, Anlagentyp-spezifische Bewilligungsvoraussetzungen in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr, Fachhandbuch öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 5.33). Hingegen sind der Bau und die Bewirtschaftung der Raststätte, der beabsichtigten Tankstelle und der dazugehörigen Parkplätze - vorbehaltlich der Genehmigung des Bundes - Gegenstand des kantonalen (Bewilligungs-)Verfahrens.

E. 4

In verfahrensrechtlicher Hinsicht rügen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör.

E. 4.1.1

Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 machen geltend, das vorinstanzliche Verfahren sei am 15. März 2022 sistiert worden, um die aus Sicht der Vorinstanz notwendigen Voraussetzungen für die Plangenehmigung auf der übergeordneten Planungsstufe zu schaffen. Zu diesem Zwischenverfahren, ohne welches die Vorinstanz das Projekt offenbar nicht genehmigt hätte und welches mit dem Plangenehmigungsverfahren somit offensichtlich zusammenhänge, seien sie nicht beigezogen und nicht zu den Gesprächen der

Behörden eingeladen worden. Die Fachstellen des Bundes und des Kantons hätten die Standortgebundenheit des Projekts beurteilt, ohne sie anzuhören und ihre Anträge, Interessen und Stellungnahmen zu kennen. Die Vorinstanz hätte die Beurteilungen der Fachstellen zu den Akten nehmen und Einsicht gewähren müssen. Es sei der Eindruck entstanden, dass «im stillen Kämmerlein» Pläne geschmiedet und die Anwesenheit der Direktbetroffenen bewusst verhindert worden sei. Dieses Vorgehen verletzte den Anspruch auf rechtliches Gehör.

E. 4.1.2

Die Beschwerdeführerin 3 rügt ebenfalls, es liege aus mehreren Gründen eine schwere Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Die Vorinstanz habe ihr diverse Unterlagen nicht zugestellt, die das ARE mit Stellungnahme vom 11. Mai 2021 zusätzlich zum Plangenehmigungsgesuch gefordert habe. Insbesondere gehe es um Dokumente zur Standortgebundenheit des LKW-Warteraums, zur Standortevaluation der Raststätte sowie zu den Alternativen der Ersatzmassnahmen nach dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) und zur Minimierung der beanspruchten Fruchtfolgeflächen. Weiter hätten Besprechungen zwischen Vertretern des Bundes und des Kantons stattgefunden, ohne dass sie dazu eingeladen oder über deren Inhalt informiert worden seien. Die Anpassung des SIN-Objektblatts 11.2 sei erst nach der Auflage des Projekts erfolgt. Die aufliegenden Akten seien somit unvollständig gewesen und es müsse eine neue Auflage erfolgen. Das gesamte Verfahren stütze sich auf ein nachträglich dem konkreten Fall angepasstes Objektblatt des Sachplans, bei dessen Erarbeitung ihnen die Mitwirkung verwehrt und damit ihr rechtliches Gehör verletzt worden sei.

E. 4.1.3

Die Vorinstanz führt aus, sie habe das Verfahren am 15. März 2022 sistiert, damit das weitere Vorgehen zur allfälligen Anpassung der Sachpläne SIN und SIL sowie des kantonalen Richtplans habe koordiniert werden können. Dies seien eigenständige, vom Plangenehmigungsverfahren unabhängige Verfahren, welche die jeweils zuständige Behörde in Koordination mit den anderen Behörden durchgeführt habe. Weiter habe sie allen Verfahrensbeteiligten sämtliche Unterlagen zugestellt oder zur Einsicht angeboten. Diese hätten Gelegenheit gehabt, sich zu äussern. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs sei deshalb nicht ersichtlich.

E. 4.1.4

Der Beschwerdegegner hat sich im Wesentlichen der Auffassung der Vorinstanz angeschlossen.

E. 4.2

Die Sachpläne des Bundes sind für die Behörden, nicht dagegen für Private rechtlich verbindlich (vgl. Art. 22 Abs. 1 RPV). Bei der Anpassung dieser Pläne besteht kein individueller Rechtsschutz der Privaten im Sinne einer verfahrensrechtlichen Parteistellung mit einem formellen Anspruch auf rechtliches Gehör und einer Anfechtungsmöglichkeit, wie er im Verwaltungsverfahren nach dem VwVG bei Erlass einer Verfügung für Betroffene besteht. Die Sachpläne des Bundes können jedoch im Anwendungsfall, so im Rahmen der Beschwerde gegen eine Verfügung, vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Damit wird der nach Art. 29a BV gebotene wirksame Rechtsschutz gegen die Bewilligung von Projekten, die sich auf einen Sachplan stützen, gewährleistet (vgl. zum Ganzen BGE 139 II 499 E. 4.1; Urteile des BVGer

A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 3.6.3 und A-710/2024 vom 6. Mai 2025 E. 3.4 [angefochten]; Rudolf Muggli, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 4 Rz. 8, 10, 17, 28; Jeannerat/Bühlmann, in: Aemisegger/Moor/Ruch/ Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Art. 13 Rz. 101 ff.). Muss für ein Vorhaben ein bestehender Sachplan angepasst werden, schliesst dies grundsätzlich nicht aus, das erforderliche Verfahren parallel zum Plangenehmigungsverfahren durchzuführen; doch darf das Vorhaben erst nach Anpassung des Sachplans unter Gewährung der Verfahrensrechte genehmigt werden (vgl. Urteile des BVGer A-5200/2013 vom 19. November 2014 E. 6.3.2, A-2997/2020 vom 18. Juli 2022 E. 7.5.3; Botschaft zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 2591, 2619; Jeannerat/Bühlmann, a.a.O., Art. 13 Rz. 91). Es stellt vor diesem Hintergrund, anders als gerügt, keine Verletzung des verfahrensrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) dar, wenn die Beschwerdeführerinnen zu den Gesprächen der Behörden namentlich betreffend die Anpassung des SIN-Objektblatts 11.2 (vorne, Bst. C) nicht eingeladen wurden. Doch ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerinnen ihr rechtliches Gehör im Plangenehmigungsverfahren ausüben konnten und sich zum Sachplan, soweit er sich in der Plangenehmigung niedergeschlagen hat, hinreichend einbringen bzw. die vorfrageweise Prüfung des (angepassten) Objektblatts erwirken konnten (siehe E. 4.3).

E. 4.3.1

Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) umfasst als Mitwirkungsrecht alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann. Die von einer Verfügung betroffene Person hat insbesondere das Recht, zu den wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können, bevor der Entscheid gefällt wird. Dazu muss sie vorweg Einsicht in die massgeblichen Akten nehmen können. Werden diese nicht schon zusammen mit den Projektunterlagen aufgelegt oder erst nachträglich eingeholt, müssen sie den Einsprechern zugestellt oder muss diesen zumindest rechtzeitig Gelegenheit zur Einsicht- und Stellungnahme gegeben werden, damit diese ihre Mitwirkungsrechte vor dem Entscheid wirksam ausüben können (zum Ganzen Urteil des BGer 1C_159/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 4.1 und E. 4.4 mit Hinweisen; BGE 132 II 485 E. 3.1). Das Recht auf Akteneinsicht als Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) wird in den Art. 26-28 VwVG konkretisiert. Eine Verfahrenspartei hat grundsätzlich Anspruch auf Einsicht in die Eingaben von Parteien, Vernehmlassungen von Behörden und alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke (Art. 26 Abs. 1 Bst. a und b VwVG). Es ist Einsicht zu gewähren in alle verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden (BGE 132 V 387 E. 3.2; BVGE 2015/47 E. 5.2). Das Akteneinsichtsrecht soll den Parteien ermöglichen, sich im betreffenden Verfahren wirkungsvoll zu äussern und geeignete Beweise bezeichnen zu können. Es kann von den Parteien nur tatsächlich ausgeübt werden, wenn sie über die Existenz einer Akte in geeigneter Weise informiert werden. Die Behörde ist verpflichtet, ein vollständiges Aktendossier über das Verfahren zu führen, um gegebenenfalls ordnungsgemäss Akteneinsicht gewähren. In der Regel ist ein Aktenverzeichnis zu erstellen, welches eine chronologische Auflistung sämtlicher in einem Verfahren gemachter Eingaben enthält. Hierzu gehört eine kurze Beschreibung der Art bzw. des Inhalts des jeweiligen Dokuments (statt vieler Urteil des BVGer A-4568/2021 vom 19. Oktober 2023 E. 4.1 und E. 4.4.2 mit Hinweisen).

E. 4.3.2

Während der Sistierung des vorinstanzlichen Verfahrens hat der Beschwerdegegner seinen «Ergänzungsbericht zum Plangenehmigungsverfahren» vom 15. September 2022 (nachfolgend: Ergänzungsbericht) eingereicht mit Ausführungen zur Prüfung von Standortalternativen des Projekts sowie zur Beanspruchung und Kompensation der Fruchtfolgeflächen. Die Vorinstanz hat zwar am 22. Februar 2023 bei der Aufhebung der Sistierung den Beschwerdeführerinnen mitgeteilt, die Dokumente zur Anpassung des SIN-Objektblatts 11.2 könnten auf Antrag elektronisch zugänglich gemacht werden. Zum einen hat sie jedoch nicht erkennbar - z.B. durch ein Verzeichnis mit kurzer Bezeichnung der Dokumente - darüber informiert, um welche Akten es sich dabei handelt. Zum andern führte sie aus, die Unterlagen zur Anpassung gehörten «nicht zu den Akten des vorliegenden Verfahrens». Dies widerspricht aber offensichtlich der Begründung der angefochtenen Verfügung. Darin hat die Vorinstanz bei der als ungenügend gerügten Standortevaluation - einer für das Verfahren bedeutsamen Frage - massgeblich auf den Ergänzungsbericht abgestellt (S. 21 ff., 24): Sie schloss sich weitgehend der Stellungnahme des ARE vom 29. März 2023 an, welches ihn als nachvollziehbar erachtete. Der Ergänzungsbericht stellt damit ein für die Plangenehmigung und vorfrageweise Prüfung des Sachplans (E. 4.2) bedeutsames Dokument dar. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 monierten alsdann mit Eingabe vom 15. Mai 2023 bei der Vorinstanz, sie hätten in Verletzung des Akteneinsichtsrechts keine Kenntnis vom Ergänzungsbericht erlangt, der im inzwischen erlangten Schreiben des BAZL vom 15. März 2023 erwähnt sei. Auch auf diese Eingabe hin stellte ihnen die Vorinstanz den Ergänzungsbericht soweit ersichtlich nicht zu.

E. 4.3.3

Indem die Vorinstanz die Beschwerdeführerinnen nicht wie geboten über die Existenz des Ergänzungsberichts informierte, diesen nicht den Verfahrensakten zuführte und ihn den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 auf deren Ersuchen nicht zustellte, hat sie den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Die Rüge der Beschwerdeführerinnen erweist sich insofern als begründet. Ob die Gehörsverletzung im Beschwerdeverfahren als geheilt gelten könnte (vgl. Urteil des BGer 1C_636/2022 Urteil vom 19. Dezember 2023 E. 2.3), kann mit Blick auf die folgenden Erwägungen offenbleiben.

E. 4.4.1

Eine weitere Verletzung des rechtlichen Gehörs und ein verfahrensrechtlich unzulässiges Vorgehen sehen die Beschwerdeführerinnen darin, dass die Vorinstanz mit deren Vernehmlassung Pläne eingereicht habe, die der Beschwerdegegner nachträglich massiv geändert habe. Diese Pläne seien nie einsehbar gewesen und sie hätten sich nicht dazu äussern können. Die Vorinstanz habe das Ausführungsprojekt genehmigt, ohne diese Pläne zu prüfen. Es sei nicht zu erkennen, welche Bedeutung die Pläne hätten, ob sie genehmigt worden seien und wie sie sich auf den Enteignungsperimeter auswirkten. Es sei unklar, welche Pläne nun gültig seien.

E. 4.4.2

Die betroffenen Pläne wurden von der Vorinstanz im Beschwerdeverfahren auf einem USB-Stick eingereicht und den Beschwerdeführerinnen 1-3 am 12. Juni 2024 zugestellt. Die Vorinstanz führt dazu aus, es handle sich um drei überarbeitete Dokumente, die gemäss der Auflage von Dispositiv-Ziffer 3.2 der Plangenehmigung anzupassen und ihr nochmals einzureichen gewesen seien. Sie habe die Pläne noch nicht geprüft. In Dispositiv-Ziffer 3.1

der angefochtenen Verfügung genehmigte die Vorinstanz die ursprüngliche Version der Pläne (a, b1 und b2), relativierte dies aber mit einem in Klammern beigefügten Verweis («neue Version gemäss 3.2»). Gemäss Dispositiv-Ziffer 3.2 seien diese Pläne im Sinne der Erwägungen zu überarbeiten und erneut zur Genehmigung einzureichen. Dabei seien auch die Baulinien im Plan b2 anzupassen.

E. 4.4.3

Die Dispositiv-Ziffern 3.1 und 3.2 enthalten weder eine (vollständige) Genehmigung der ursprünglichen noch eine Genehmigung der angepassten Pläne; vielmehr wird eine Anpassung der ursprünglichen Pläne verlangt. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist in dieser Hinsicht zwar nicht erkennbar. Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführerinnen keine bereits im Plangenehmigungsverfahren vorhandenen Pläne vorenthalten, und sie hat keine Pläne definitiv genehmigt, zu welchen sich die Beschwerdeführerinnen nicht hätten äussern können. Dennoch ist fraglich, wie die beiden Dispositiv-Ziffern zu verstehen sind und ob sie verfahrensrechtlich zulässig sind. In Dispositiv-Ziffer 3.2 der Verfügung verwendet die Vorinstanz den Begriff einer separaten «Genehmigung» der Pläne; in der Vernehmlassung spricht sie von einer «Auflage». Grundsätzlich kann eine Plangenehmigung Auflagen im Sinne von Nebenbestimmungen umfassen, welche die mit Verfügung festgelegten Rechte und Pflichten konkretisieren (Urteile des BVGer A-2695/2024 vom 7. Juli 2025 E. 6.1 und A-6841/2016 vom 6. März 2018 E. 9.2). Eine Auflage ist selbständig erzwingbar; sie berührt die Gültigkeit der Verfügung nicht, doch kann das Gemeinwesen sie mit hoheitlichem Zwang durchsetzen (Urteil des BVGer A-1835/2006 vom 4. Juli 2007 E. 7.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 919 ff.). Ebenfalls kann es bei nationalstrassenrechtlichen Plangenehmigungen unter Umständen zulässig und sinnvoll sein, bestimmte (Detail-)Fragen in einem nachgeordneten Verfahren bzw. einem zur Genehmigung einzureichenden Detailprojekt eingehender zu regeln. Die Aufteilung des Verfahrens setzt unter anderem voraus, dass im Rahmen der Plangenehmigung sämtliche wesentlichen Aspekte beurteilt werden können (vgl. dazu Urteil des BGer 1C_317/2022 vom 15. März 2024 E. 6.3; Urteile des BVGer A-2575/2013 vom 17. September 2014 E. 5.7 und A-428/2021 vom 17. Juli 2023 E. 5.4.2 je mit Hinweisen).

E. 4.4.4

Die Vorinstanz hielt in den Erwägungen der Verfügung (S. 47 f.) zum einen fest, dass die geplante Raststätte in den betroffenen Plänen bereits sehr detailliert dargestellt sei. Die Beschwerdegegner habe die einzelnen Elemente der Raststätte, z.B. das Raststätten-Gebäude und die Tankstelle, grau einzufärben, da diese nicht Gegenstand der Plangenehmigung seien (vgl. E. 3). Bei den Baulinienabständen sei zum ändern für einzelne Nationalstrassenbestandteile wie Nebenanlagen nicht auf die Distanz zur Strassenachse abzustellen. Vielmehr sei die Baulinie in Anwendung von Art. 13 Abs. 2 und 3 NSV im Abstand von 10m ab dem äussersten Rand des Werks festzusetzen. Im Plan b2 sei der zu renaturierende Baggersee zu Unrecht in die Baulinien einbezogen worden. Zwar sei die Renaturierung des Baggersees als Ersatzmassnahme Gegenstand des vorliegenden Projekts. Der See sei jedoch nicht Bestandteil der Nationalstrasse und könne daher nicht mit Baulinien gesichert werden. Die Baulinien seien folglich im Abstand von 10m ab der Grenze des Raststätten-Bereichs einzuzeichnen, wobei das Raststätten-Gebäude in Längsform parallel zu den Fruchtfolgeflächen und zur Nationalstrasse anzuordnen sei und der Baggersee vom Bereich der Raststätte auszunehmen sei. Wie erwähnt (E. 3) hat das

Ausführungsprojekt unter anderem parzellenscharf über den Standort bzw. den Perimeter der Raststätte als Nebenanlage und über die Baulinien Aufschluss zu geben (Art. 21 und Art. 22 NSG; vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. b NSV), wovon auch die Plangenehmigung ausgeht (S. 44). Nach der derzeitigen Aktenlage existieren unterschiedliche Pläne zu denselben Aspekten des Ausführungsprojekts. Dies gilt insbesondere für die Baulinien, die gemäss den rechtlichen Vorgaben exakt zu ziehen sind (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. b NSV und Art. 13 ff. NSV). Die vorstehenden Anweisungen der Vorinstanz bringen jedoch einen erheblichen Konkretisierungsspielraum mit sich. Es ergibt sich daraus nicht ohne Weiteres, wo genau die Baulinien planlich zu verorten sind. Die Anweisungen sind mit Blick auf die anzustrebende Rechtssicherheit nicht hinreichend klar, als dass sie Gegenstand einer selbständig durchsetzbaren Auflage sein könnten. Die Durchführung eines separaten Genehmigungsverfahrens zur Klarstellung wäre mit Blick auf den vorliegenden Projektgegenstand, die konkrete Verfahrenssituation und die Verfahrensdauer ebenfalls nicht sachgerecht. Dies ergibt sich bereits aus prozessökonomischen Gründen: Wie sich nachfolgend ergibt, muss die Sache aus anderen Gründen an die Vorinstanz zurückgewiesen werden (E. 6 und E. 7). Sie hat die neuen Pläne daher, soweit diese relevant bleiben, im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens und nicht in einem nachgeordneten Verfahren zu prüfen.

E. 4.4.5

Es ergibt sich, dass die Vorinstanz die räumliche Ausdehnung der Raststätte und die Baulinien nicht in der gebotenen Genauigkeit festgelegt und genehmigt hat. Insofern erweist sich die Verfügung als unvollständig und die Kritik der Beschwerdeführerinnen wiederum als berechtigt.

E. 5

In materieller Hinsicht rügen die Beschwerdeführerinnen 1 und 2, das Ausführungsprojekt sei mit dem generellen Projekt unvereinbar.

E. 5.1

Im Wesentlichen bringen sie vor, das vorliegende Ausführungsprojekt sehe in Abänderung des generellen Projekts eine Raststätte in Raron vor, die sich einzig auf einer Seite der Nationalstrasse befinde. Deshalb werde neu insbesondere eine Überführung über die A9 mit zusätzlichen Einfahrts- und Ausfahrtsrampen gebaut. Damit erfolge eine neue oberirdische Strassenführung. Diese hätte gemäss Art. 10 NSV im generellen Projekt vorgesehen werden müssen, was nicht der Fall sei. Deshalb könne das Ausführungsprojekt nicht genehmigt werden. Zudem würden mit den neuen Zu- und Wegfahrten ein grossflächiger Warteraum mit zahlreichen Abstellplätzen, ein Gebäude mit Toilette und Aufenthaltsraum, eine Tankstelle sowie diverse Parkplätze der Raststätte erschlossen. Dabei handle es sich nicht um Anschlussstellen von bloss untergeordneter Bedeutung. Das Projekt sehe somit massive Abweichungen zum generellen Projekt vor.

E. 5.2

Der Beschwerdegegner hält dem entgegen, das vorliegende Ausführungsprojekt bewirke keine Änderungen des generellen Projekts aus dem Jahr 1991. Es beinhalte keine neue Linienführung der Nationalstrasse und keine neuen Anschlussstellen zur Nationalstrasse oder Kreuzungsbauwerke. Es sei keine Überführung der Nationalstrasse durch eine andere Strasse geplant. Ein erneutes generelles Projekt auszuarbeiten und einzureichen, sei daher nicht erforderlich.

E. 5.3

Die Vorinstanz führt aus, weder der Warteraum noch die Abstellplätze oder Raststätte bedürften einer Grundlage in einem generellen Projekt. Die in Art. 10 NSV erwähnten ober- oder unterirdischen Strassenführungen, welche der Genehmigung durch den Bundesrat bedürften, bezögen sich einzig auf die Stammachsen der Nationalstrassen, die vorliegend nicht tangiert würden. Hintergrund der Bestimmung seien die erheblichen umwelt- und finanzpolitischen Auswirkungen, die bei den jeweiligen Entscheiden zu berücksichtigen seien. Im vorliegenden Fall bleibe die Nationalstrasse mit ihren Bestandteilen unverändert ein in sich geschlossenes Verkehrsnetz.

E. 5.4

Nationalstrassen sind in generellen Projekten darzustellen (Art. 12 ff. NSG). Auf deren Grundlage werden Ausführungsprojekte ausgearbeitet (Art. 21 ff. NSG). Aus den Plänen des generellen Projekts müssen insbesondere die Linienführung der Strassen, die Anschlussstellen und die Kreuzungsbauwerke ersichtlich sein (Art. 12 NSG). Art. 10 NSV sieht konkretisierend vor, dass das generelle Projekt die Linienführung, einschliesslich der ober- und unterirdischen Strassenführung, die Anschlussstellen mit den Zu- und Wegfahrten, die Kreuzungsbauwerke und die Anzahl Fahrspuren enthalten muss (Abs. 1). Sind diese Bestandteile im generellen Projekt nicht enthalten, so können sie nicht im Rahmen der Ausführungsprojektierung vorgesehen werden (BGE 117 Ib 285 E. 6, Urteil des BGer 1E.8/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 5.2; Urteil des BVGer A-623/2010 vom 14. September 2010 E. 8.1). Die für die Ausführungsprojektierung zuständige Behörde ist grundsätzlich an das generelle Projekt gebunden. Dessen Festlegungen dürfen im Ausführungsprojekt nicht wesentlich geändert werden, kleinere Abweichungen sind hingegen nicht ausgeschlossen (vgl. Urteil des BGer 1C_27/2022, 1C_33/2022 vom 20. April 2023 E. 2.5.1; BGE 118 Ib 206 E. 8b; BVGE 2016/13 E. 3.4.1).

E. 5.5

Zwar ist unstrittig, dass das vom Bundesrat am 22. Mai 1991 genehmigte generelle Projekt die Überbrückung der Nationalstrasse mit Ein- und Ausfahrtsrampen nicht enthielt, durch welche die Fahrzeuge von der nördlichen Fahrspur auf die südlich der Nationalstrasse geplante Anlage und zurück gelangen sollen. Die Überführung bedeutet jedoch keine Änderung der grundsätzlichen Linienführung und (weiterhin) oberirdischen Strassenführung der Fahrbahnen im Sinne von Art. 12 NSG, die bereits auf Stufe der generellen Projektierung erfolgen müsste. Es sind zudem keine Zu- und Wegfahrten vom und zum untergeordneten Strassennetz als Bestandteile des Ausführungsprojekts geplant. Vorgesehen ist, dass Fahrzeuge, die den Warteraum, die Abstellplätze für Lastwagen oder die Raststätte von der Nationalstrasse (Autobahn A9) erreichen, die Anlage einzig über die Nationalstrasse wieder verlassen können. Deshalb ist nicht ersichtlich, dass sich das Projekt in relevanter Weise auf das Verkehrsgeschehen auf kantonalen und kommunalen Strassen in den umliegenden Ortschaften und den Verkehrsablauf auf der Nationalstrasse auswirken könnte (vgl. auch Umweltverträglichkeitsbericht [UVB] vom 19. Mai 2020, S. 22, 64 f.). Es geht jedenfalls nicht um einen neuen Zugang zum Nationalstrassennetz, der mit Blick auf die Gewährleistung des Verkehrsflusses, der Verkehrssicherheit oder die Lösung einer allgemeinen Verkehrsproblematik generell projektiert werden müsste (vgl. BGE 124 II 460 E. 2; BGE 114 Ib 135 E. 5b). Das Projekt bringt mithin keine neuen Anschlussstellen im Sinne von Art. 12 NSG mit sich. In den genannten Punkten unterscheidet sich der zu beurteilende Fall im Übrigen von den Urteilen des Bundesgerichts, auf welche sich die

Beschwerdeführerinnen 1 und 2 berufen. Dort ging es um tatsächliche (neue) Wegfahrten von Nationalstrassen auf nachgelagerte Strassen mit möglichen Auswirkungen auf Verkehrsaufkommen und -entwicklung in der Umgebung (z.B. Entlastung einer überlasteten anderen Ausfahrt) sowie um die Überlegung, in welcher Zahl und an welchen Orten Anschlussstellen der Funktion einer Nationalstrasse entsprechen (vgl. Urteil des BGer 1C_787/2021 vom 25. April 2023 E. 6.1 f.; BGE 114 Ib 135 E. 6a f.).

E. 5.6

Demnach ergibt sich, dass die Überführung über die A9 mit den zugehörigen Rampen nicht im generellen Projekt bereits enthalten sein musste. In diesem Punkt erweist sich die Beschwerde als unbegründet.

E. 6

Weiter ist streitig, ob die Vorinstanz eine hinreichende Prüfung von Alternativstandorten bzw. Varianten des Projekts vorgenommen hat.

E. 6.1

Die Vorinstanz erwog in der angefochtenen Verfügung, mit dem Ausführungsprojekt würden der Warteraum, die Abstellplätze sowie die Raststätte in einer kompakten Anlage einseitig der Nationalstrasse geplant. Auf den Bau von weiteren Raststätten oder Rastplätzen könne damit verzichtet werden, was dem haushälterischen Umgang mit dem Boden diene. Im Weiteren schloss sie sich der Beurteilung des ARE an, wonach der Beschwerdegegner die Standortgebundenheit sowohl in Bezug auf die Gesamtanlage als auch deren Anordnung nachvollziehbar aufgezeigt habe. Im Ergänzungsbericht vom 15. September 2022 habe der Beschwerdegegner die Prüfung von Alternativen vorgelegt. Ergänzend führt die Vorinstanz mit deren Vernehmlassung an, dass sich der Standort behördenverbindlich bereits aus dem Sachplan (SIN) ergebe.

E. 6.2

Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 bringen vor, die Ausführungen der Vorinstanz zum Standort bzw. zur Standortgebundenheit des Vorhabens seien dürftig und widersprüchlich. Es sei nicht ersichtlich, woraus dieser sich nun ergebe. Die Vorinstanz begründe den Standort der Raststätte mit demjenigen des Warteraums bzw. der Stellplätze und umgekehrt. Dieselbe Begründung einer kompakten Gesamtanlage und des haushälterischen Umgangs mit dem Boden könne aber an jedem Ort angeführt werden und den Standort der Gesamtanlage nicht erklären. Synergien für die Allgemeinheit und ein Naherholungsgebiet seien an jedem Standort möglich. Eine Aufwertung durch Ersatzmassnahmen könne ebenfalls überall angeordnet werden. Dass der gewählte Standort aus wichtigen und objektiven Gründen vorteilhafter erscheine als andere Varianten, sei den vorinstanzlichen Erwägungen hingegen nicht zu entnehmen. Beispielsweise habe die Gemeinde Leuk geeigneten Raum angeboten. Weiter sei nicht erstellt, dass mit dem Projekt der Baggersee und die Biodiversität aufgewertet würden. Ausserdem mache es wenig Sinn, eine Raststätte rund 8 km vor dem Ende der A9 zu planen. Auch die grosse Distanz zur nächsten Raststätte im Westen (68 km) spreche für einen weiter westlich gelegenen Standort.

E. 6.3

Die Beschwerdeführerin 3 macht geltend, die Vorinstanz stütze sich bei der Begründung des Standorts einzig auf den ungenügenden und einseitigen Ergänzungsbericht des Beschwerdegegners vom 25. September 2022. Hingegen stelle sich der Fachbericht des

BAV vom 10. November 2023 aus neutraler Perspektive gegen die Standortgebundenheit. Diese ergebe sich laut dem BAV nicht aus dem im Plangenehmigungsverfahren hergestellten Zusammenhang zwischen dem Projekt und der Interventionsstelle NEAT Süd, die zum Südportal des Lötschberg Basistunnels gehöre. Im UVB sei hingegen die Erschliessung des Interventionsstelle als einzige Begründung für die Standortgebundenheit angeführt worden. Der Tunnel sei jedoch bereits seit vielen Jahren in Betrieb. Darüber hinaus sei nicht ersichtlich, ob überhaupt Alternativstandorte geprüft worden seien. Die Wahl des Standorts sei somit ohne Begründung erfolgt und eine Enteignung am Ort deshalb unzulässig.

E. 6.4

Der Beschwerdegegner bringt vor, die Vorinstanz habe die Kriterien, die zum Standort geführt hätten, klar hervorgehoben. Weiter verweist er auf seine Stellungnahmen im Plangenehmigungsverfahren. Darin und vorab im Ergänzungsbericht vom 25. September 2022 führte er im Wesentlichen aus, es gebe im Oberwallis keinen besseren und keinen möglichen alternativen Standort. Insbesondere entstünden Synergien zwischen dem Warteraum, den Abstellplätzen und der Raststätte bei der Benutzung der Anlagen. Obschon Warteraum und Raststätte zueinander nicht in Abhängigkeit stünden, gebiete sich deren Lage am selben Ort - unter Einschluss der NEAT-Interventionsstelle - aus Gründen der gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Interessenlage und der raumplanerischen Bündelung der Infrastrukturanlagen. Der Standort des Warteraums gehe auf einen Bundesratsentscheid zurück. Der Bundesrat habe am 11. März 2011 ein Konzept verabschiedet, welches ein Netz von insgesamt 16 LKW-Stellplätzen entlang der Nationalstrassen vorsehe und damit das Postulat Nr. 09.3102 vom 12. März 2009 des damaligen Ständerats Rolf Büttiker erfülle. Darin sei Raron als Standort für LKW-Stellplätze in der Tabelle der vorgesehenen Anlagen enthalten. Der Standort Raron sei zudem seit längerer Zeit in den einschlägigen Konzepten und Richtlinien des Bundesamts für Strassen ASTRA vorgesehen. In den letzten Jahren sei der Warteraum für Lastwagen auf der ehemaligen Rollpiste im nahe gelegenen Flachmoor Mutt eingerichtet gewesen. Dieser provisorische Warteraum müsse - als Ersatzmassnahme im Zusammenhang mit der Erstellung der Autobahn A9 - zurückgebaut werden und stehe künftig nicht mehr zur Verfügung. Die Vorgaben der Bundesbehörden und die genehmigte Ersatzmassnahme hätten somit für die Standortwahl kaum eine Alternative offengelassen. Ein wichtiger Grund sei weiter die geplante Aufwertung des künstlichen Baggersees, die der Biodiversität und der Naherholung diene. Die Lage der Raststätte in Kombination mit dem Warteraum sei ebenfalls aus mehreren Gründen sinnvoll. Da die nächste Raststätte in Richtung Genfersee 68 km entfernt sei und in Richtung Simplon keine Raststätte mehr in der Schweiz existiere, sei das Angebot einer Verpflegungsmöglichkeit am Standort optimal. Die Raststätte verhindere zudem unnötigen Verkehr auf der Kantonsstrasse und in den Dörfern der Umgebung. Ohnehin habe sich der Staatsrat des Kantons Wallis bereits im Jahr 2008 nach einer Prüfung von Alternativen für den Standort der Raststätte entschieden. Des Weiteren seien mehrere Varianten beurteilt und im Umweltverträglichkeitsbericht festgehalten worden. Das Projekt entspreche der besten Variante («Variante 4plus»), die den übrigen Varianten aufgrund von Vorteilen in den Bereichen des Gewässer- und Naturschutzes, der Landschaftsästhetik, der betrieblichen Koordination und der Erholung deutlich überlegen sei. Für die gewählte Variante spreche zudem als zentraler Punkt, dass die Interventionsstelle NEAT Süd direkt an die A9 mit grosszügigen Flächen angebunden werde. Der Standort biete im Falle eines Ereignisses im Lötschberg-Basistunnel viele

Vorteile für die Einsatzleitung, die Polizei, die Feuerwehr und die Sanität.

E. 6.5.1

Die Zulässigkeit des Standorts kann sich, abweichend von der Auffassung der Vorinstanz, nicht bereits daraus ergeben, dass ein Sachplan für die Behörden verbindlich ist; wie erwähnt, ist dies für Private nicht der Fall. Für sie wird erst in der Plangenehmigung verbindlich - und einem Rechtsmittelverfahren zugänglich - über einen im Sachplan vorgesehenen Standort entschieden (vgl. Urteil des BGer 1C_560/2010 vom 14. Juli 2011 E. 7). Im Übrigen bindet eine Festsetzung auch die Behörden nur insoweit, als sich die Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen (Art. 22 Abs. 3 RPV). Dies setzt voraus, dass sich die Sachplanbehörde mit einem Interessenkonflikt im Sachplan ausdrücklich auseinandergesetzt und sich klar für den Vorrang des einen oder anderen Interesses entschieden hat (BGE 139 II 499 E. 4.2; BVGE 2021 II/1 E. 32.1.2.3). Bei der vorfrageweisen Überprüfung eines Sachplans sind die Anforderungen von Art. 15 Abs. 3 RPV zu beachten (BVGE 2021 II/1 E. 32.1.2.4). Demnach darf ein konkretes Vorhaben nur festgesetzt werden, wenn unter anderem die Prüfung von Alternativstandorten stattgefunden hat und das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist (Art. 15 Abs. 3 Bst. b RPV; Urteil des BVGer A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 4.3). Standortfestsetzungen in Sachplänen bedürfen einer umfassenden Interessenabwägung, die auch die Prüfung von Alternativen einschliesst. Nach der Rechtsprechung ist die Evaluation von Alternativstandorten zu begründen und transparent zu machen (vgl. Urteil des BGer 1C_109/2018, 1C_117/2018 vom 6. Februar 2019 E. 5 mit Hinweisen). Kommt das Gericht im Rahmen der vorfrageweisen Überprüfung zum Ergebnis, dass eine Sachplanfestsetzung nicht konform mit den materiellen Anforderungen gemäss Art. 15 Abs. 3 RPV ist, entfällt die Bindungswirkung im konkreten Anwendungsfall. Die Aufhebung einer Festlegung ist demgegenüber nicht möglich, da der Sachplan selbst nicht Anfechtungsobjekt ist (BVGE 2021 II/1 E. 32.1.2.4 mit Hinweisen).

E. 6.5.2

Die Genehmigung eines Nationalstrassenprojekts im Verwaltungsverfahren setzt ebenfalls dort, wo das anwendbare Recht Handlungsspielräume öffnet, eine umfassende Abwägung der berührten Interessen voraus. Die Genehmigungsbehörde hat die im konkreten Fall relevanten und rechtlich anerkannten Interessen zu ermitteln, zu beurteilen und zu optimieren bzw. abzuwägen, sodass sie möglichst umfassend zur Geltung kommen. Die Interessenabwägung schliesst grundsätzlich die Prüfung von Alternativen bzw. Varianten des Projektes mit ein. Denn regelmässig lässt sich nur anhand von Alternativen beurteilen, ob die berührten Interessen grösstmögliche Beachtung fanden. Die gesamte Interessenabwägung ist sodann in der Begründung des Entscheids offenzulegen (vgl. Urteile des BVGer A-2293/2022 vom 19. September 2024 E. 5.1, A-1910/2021 vom 15. März 2024 E. 3.3 und A-5870/2014 vom 22. Februar 2016 E. 8.1). Kommt die Genehmigungsbehörde ihren Prüfungspflichten nicht nach und zieht sie im Plangenehmigungsverfahren keine Alternativen in Betracht, liegt eine fehlerhafte Interessenabwägung und damit ein Rechtsfehler vor. Der Vergleich verschiedener Lösungen ist allerdings nur angezeigt, wenn die gegenübergestellten Varianten echte Alternativen, das heisst realistisch und einigermaßen ausgereift sind. Ergibt bereits eine summarische Prüfung, dass eine Variante im Vergleich zum vorgeschlagenen Projekt insgesamt mit offenkundigen und gravierenden Nachteilen belastet ist, darf sie vorweg aus

dem Auswahlverfahren ausgeschieden werden; dies jedenfalls dann, wenn das Projekt selbst nicht mit gewichtigen Nachteilen verbunden ist. Bei Projekten, die selbst mit erheblichen Nachteilen verbunden sind, dürfen nur jene Varianten vorweg ausgeschlossen werden, die im Vergleich zum vorgeschlagenen Projekt insgesamt offenkundig nachteilig sind (BGE 139 II 499 E. 7.3.1; Urteile des BGer 1C_567/2020 vom 1. Mai 2023 E. 6.3, E. 6.4.1 und 1C_560/2010 vom 14. Juli 2011 E. 7, Urteil des BVGer A-2293/2022 vom 19. September 2024 E. 5.1). Zu prüfen ist zumindest, ob die Behörde verpflichtet gewesen wäre, andere Varianten (näher) in Betracht zu ziehen (vgl. Urteil des BGer 1C_137/2009 vom 7. September 2009 E. 1; BVGE 2016/13 E. 1.3.4, Urteil des BVGer A-2293/2022 vom 19. September 2024 E. 5.2 mit Hinweisen). Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts ist es zu beurteilen, ob sich die Interessenabwägung im Rahmen des Bundesrechts hält und insbesondere, ob alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte sowie Alternativen geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen worden sind (BVGE 2016/13 E. 8.3; Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 27.3).

E. 6.6.1

Wie der Plangenehmigung zu Recht zu Grunde liegt, durfte sich eine Vorauswahl der in Betracht kommenden Standorte auf ein Gebiet beschränken, in dem ein Warteraum und eine Raststätte - mit Blick auf deren Zweck und auf die Lage bereits bestehender Anlagen - als sachgerecht erweist. Insbesondere konnte sich die Vorinstanz daran orientieren, dass sich die an der A9 in Richtung Genfersee nächstgelegene Raststätte «Relais du St-Bernhard» in Martigny befindet - rund 68 km vom Projektperimeter entfernt - und der nächste Warteraum mit Abstellplätzen für Lastwagen in St. Maurice liegt. Es leuchtet ein, dass ein Standort in sinnvoller Distanz zu diesen Anlagen und, in Richtung Brig, als geeignete letzte Warte- und Rastgelegenheit vor dem Simplon anzustreben ist. Ebenfalls ist es grundsätzlich gerechtfertigt, allgemeine Überlegungen und Richtwerte zur Distanz von Anlagen als Anhaltspunkte für die Standortwahl zu berücksichtigen. Die günstigste Distanz zwischen zwei Raststätten hängt laut dem Fachhandbuch Trasse / Umwelt des ASTRA (21001) von der Art und vom Volumen des Verkehrs ab und liegt in der Grössenordnung von 40 bis 50 km (Ziff. 4.1.1; zugänglich unter www.astra.admin.ch > Fachleute und Verwaltung > Dokumente für Nationalstrassen / Agglomerationsprogramme > Standards für Nationalstrassen; besucht am 8. September 2025). Weiter hat der Bundesrat am 11. März 2011 ein Konzept mit einer Karte veröffentlicht, welches entlang der Nationalstrassen ein Netz von LKW-Stellplätzen vorsieht mit der Idee, dass diese in sinnvollen Zeitabständen angefahren werden können (zugänglich unter www.news.admin.ch > Medienmitteilungen des Bundesrats; besucht am 8. September 2025). Der zugehörige Bericht vom 10. November 2010 in Erfüllung des Postulats 09.3102 «Mehr Lastwagenausstellplätze entlang der Nationalstrassen und im urbanen Raum» nennt Kriterien für die Festlegung der LKW-Stellplätze; unter anderem sollen diese nicht mehr als 60-90 Fahrminuten auseinander liegen. Der Beschwerdegegner verweist zudem auf die ASTRA-Richtlinie 15014 «Wareräume und Abstellplätze für den schweren Güterverkehr» (Ausgabe 2019 V2.00), die eine einheitliche Grundlage für die Gestaltung der Abstellplätze und Wareräume auf Nationalstrassen schaffen soll. In Bezug auf Anlagen mit Mehrfachnutzung hält sie fest, dass sich die Kombination von Warteraum und Abstellplatz aufdränge, um die Auslastung zu optimieren. Auch deren Verbindung mit Raststätten sei möglich und sinnvoll, wobei die Anlagen für den Schwerverkehr so anzuordnen seien, dass ihr Betrieb keine negativen Auswirkungen auf den übrigen Verkehr und umgekehrt entfalte

(Ziff. 5.1).

E. 6.6.2

Diese relativ offen formulierten Richtwerte und Leitlinien beinhalten einen erheblichen Spielraum bei der Evaluation des Standorts. Wie die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 zu Recht vorbringen, schliessen die genannten Überlegungen etwa einen Standort einige Kilometer westlich von Raron - zum Beispiel im Gebiet zwischen dem Anschluss Leuk und dem gewählten Projektperimeter - nicht von Vornherein aus. Jedenfalls können die genannten Dokumente nicht eine nachvollziehbar dokumentierte Prüfung von Alternativen für den Standort des konkreten (kombinierten) Projekts ersetzen, wie sie nach den erwähnten Grundsätzen (E. 6.5) und unter Einbezug des Nachteils der grossflächigen Enteignung der Beschwerdeführerinnen (Bst. B) geboten ist. Im genannten Konzept und Bericht des Bundesrats zu den LKW-Stellplätzen ist Raron zwar als Standort ausdrücklich erwähnt. Doch handelt es sich dabei weder um einen «rechtskräftigen Bundesratsentscheid», der den betroffenen Warteraum für Lastwagen «genehmigt», wovon der Beschwerdegegner im Ergänzungsbericht ausging, noch ist daraus eine konkrete überprüfbare Evaluation von alternativen Standorten in der Umgebung ersichtlich. Dasselbe gilt für die vom Beschwerdegegner angeführten Dokumentationen des ASTRA, die den Standort Raron zwar ebenfalls erwähnen, aber keinen Vergleich von Alternativen enthalten (ASTRA 85008 VM-CH, Schwerverkehrsmanagement - Langfristiges Warteraumkonzept, 2012, S. 18 und S. 42; ASTRA 85009 VM-CH, Schwerverkehrsmanagement Betriebs- und Gestaltungskonzept für Abstellplätze und Warteräume, 2013, S. 11, abrufbar unter www.astra.admin.ch > Fachleute und Verwaltung > Dokumente für Nationalstrassen > Standards für Nationalstrassen > Verkehrsmanagement; besucht am 8. September 2025). Keine überprüfbare Standortevaluation ergibt sich zudem daraus, dass der Staatsrat des Kanton Wallis sich im Jahr 2008 für den Standort einer Raststätte in Raron ausgesprochen hat, und dieser «durch einen Staatsratsentscheid am geplanten Ort legitimiert» sei, wie der Ergänzungsbericht festhält. Es ist nicht dokumentiert, von welchen Überlegungen sich der Staatsrat damals leiten liess, und inwieweit diese in die Alternativen-Prüfung für das vorliegende Projekt im Verfahren der zuständigen Bundesbehörde allenfalls einfließen könnten. Im Übrigen teilte der Staatsrat laut der Ausgabe des Walliser Boten vom 28. Juni 2008 mit, man habe zwei weitere Standorte auf dem Gebiet der Gemeinden Leuk und Turtmann analysiert, die «ebenfalls ihre Vorzüge» hätte; derjenige in Raron habe «leicht besser» abgeschnitten (act. 8, Beilage 22). Es erscheint nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, wenn der Beschwerdegegner einerseits auf den Staatsrat verweist, andererseits ausführt, es fehle an möglichen Alternativstandorten.

E. 6.6.3

Im Weiteren zeigt der Umweltverträglichkeitsbericht verschiedene Varianten des Projekts auf (Ziff 2.7 und 3.4). Es handelt sich dabei indes um verschiedene Optionen am Standort Raron, d.h. um Ausführungsvarianten der Anlage im Nahgebiet des Projektperimeters. Diese unterscheiden sich vorab in den unterschiedlichen Arten der Zufahrt zur Raststätte (Brücke oder Unterführung) und darin, ob sie eine teilweise Zuschüttung des Baggersees erfordern oder nicht. Eine vergleichende Prüfung von Standorten in einem räumlich weiter gefassten Gebiet im (Ober-)Wallis findet sich im UVB hingegen nicht. Weiter fällt in Betracht, dass die am Standort Raron gewählte Variante «4plus» in erster Linie mit dem dadurch ermöglichten Zugang zur Interventionsstelle NEAT Süd nordöstlich des Sees begründet wird, welche derzeit lediglich über Seitenstrassen erschlossen sei (UVB, S. 10

und S. 17). Dies gilt namentlich für die Aufschüttung des nördlichen Teils des Baggersees auf den Parzellen Nr. 5006 der Beschwerdeführerin 3 und Nr. 5005 der Beschwerdeführerinnen 1 und 2, die als Ersatzmassnahme die Teilerweiterung des Baggersees auf den Parzellen Nr. 5008, 5009 und 5010 der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 und den darauf liegenden Fruchtfolgeflächen zur Folge hat. Auch das mit der Plangenehmigung genehmigte Gesuch um Rodung von Ufervegetation bzw. Wald um den See (vgl. zur Standortgebundenheit Art. 22 Abs. 2 NHG; Art. 5 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über den Wald [WaG; SR 921.0]; Urteil des BGer 1C_556/2013 vom 21. September 2016 E. 5.2), wurde - zumindest im Umfang einer Fläche von 547m² - einzig mit der Verbindung zur Interventionsstelle erklärt. Es ist zwar denkbar, Verbesserungen der Sicherheit und Organisation bei der Nutzung der Interventionsstelle (z.B. die Erleichterung des Zugangs der Einsatzkräfte durch Anbindung an die A9) - im Sinne eines Vorteils des Standorts durch Koordination mit einem anderen Werk - in die Gesamtabwägung einzubeziehen. Doch ist zu berücksichtigen, dass die dem Bahnbetrieb dienende Interventionsstelle selbst kein (zwingender) Bestandteil des nationalstrassenrechtlichen Ausführungsprojekts (Warteraum, Stellplätze und Standort der Raststätte) ist und dessen Lage grundsätzlich nicht durch die Interventionsstelle vorbestimmt ist, wie der UVB fälschlich annimmt («faktische Standortgebundenheit»). Das BAV führt mit Fachbericht vom 10. November 2023 im Beschwerdeverfahren aus, es existiere seit langem eine alle Anforderungen abdeckende Interventionsstelle. Das am 29. Juni 2000 genehmigte Projekt «Lötschberg-Basistunnel» habe die Auflage enthalten, eine Interventionsstelle entlang der Gleisanlagen zu errichten. In der Folge sei das Projekt in Bezug auf die Interventionsstelle mehrfach optimiert und mit Verfügung vom 28. Februar 2006 abschliessend genehmigt worden. Bestandteile davon seien die erforderlichen Zufahrten und der Löschwasserbezug aus dem Baggersee. Zudem sei die Interventionsstelle eine Bedingung der Betriebsbewilligung für den fahrplanmässigen Betrieb im Lötschberg-Basistunnel, welche das BAV am 7. Dezember 2007 der B. _____ AG erteilt habe. Zwar könnten einige Aspekte etwas optimiert und gewisse provisorische Elemente mit dem vorliegenden Projekt definitiv ausgeführt werden. Die Bahn sei aber rund 20 Jahre lang nicht auf die vorgesehenen Massnahmen angewiesen gewesen. Für das Alarm- und Rettungskonzept des Tunnels sei wesentlich, dass das Projekt die Funktionsfähigkeit der bestehenden Interventionsstelle (Zufahrt und Löschwasserbezug) weiterhin sicherstelle. Der in den Projektunterlagen hergestellte Zusammenhang zwischen der Nationalstrasse und der Interventionsstelle könne jedoch nicht als Begründung für die Standortgebundenheit dienen. Die Einschätzung des BAV weicht damit wesentlich vom UVB ab, laut welchem der Warteraum am Nordufer des Baggersees «schon aus Sicherheitsgründen ein absolutes Muss» sei. Der Beschwerdegegner brachte im vorinstanzlichen Verfahren vor, es sei notwendig, die vorhandene Erschliessung der Interventionsstelle über Flurstrassen zu verbessern; die Versorgung der betroffenen Personen sei zeitaufwändig. Es sei nicht verständlich, dass diese bei einem Grossereignis keinen Zugang zur Raststätte hätten und nicht über die Nationalstrasse evakuiert werden könnten. Nach der aktuellen Aktenlage ist somit unklar, in welchem Mass das Projekt tatsächlich zur Sicherheit und Erschliessung beiträgt, und welches Gewicht diesem Aspekt im Rahmen des Ausführungsprojekts bei der Abwägung der verschiedenen Interessen zuzumessen ist. Gleichwohl wurde dem Zugang zur Interventionsstelle bei der Projektierung eine vorentscheidende Bedeutung zugemessen und dadurch keine ergebnisoffene Abwägung und Gegenüberstellung von Varianten mit Vor- und Nachteilen unter Berücksichtigung der relevanten Interessen - z.B. denjenigen am

Erhalt des bestehenden Gewässers, der Fruchtfolgeflächen oder der Ufervegetation bzw. des Waldes - vorgenommen. In dieser Hinsicht ist die Variantenprüfung bzw. deren Begründung unvollständig ausgefallen.

E. 6.6.4

Demnach begründen die Vorinstanz und der Beschwerdegegner den Standort im Wesentlichen mit den Vorteilen des gewählten Standorts und mit Synergien zwischen Warteraum, Abstellplätzen und Raststätte (E. 6.1, E. 6.4), ohne jedoch konkrete bezeichnete Alternativstandorte unter Einbezug der relevanten Interessen einander gegenüber zu stellen. Die Kritik der Beschwerdeführerinnen 1 und 2, wonach aus dem Entscheid nicht hervorgehe, weshalb der Standort Raron vorteilhafter sei als andere, ist damit berechtigt. Soweit der Beschwerdegegner im vorinstanzlichen Verfahren ausführte, es gebe unmittelbar an der Autobahn keine Alternativen, lässt sich dies mangels einer näheren Begründung ebenfalls nicht beurteilen. Die Vorinstanz hat nicht - auch nicht in summarischer Prüfung - aufgezeigt, weshalb andere Standorte und Varianten mit offenkundigen Nachteilen belastet bzw. insgesamt eindeutig nachteilig sind. Alternativen wurden nicht geprüft oder zumindest nicht in überprüfbarer Weise dokumentiert und ausgeschlossen. Überdies beruht die gewählte Ausführungsvariante am Standort («Variante 4plus») auf einer unvollständigen Interessenabwägung, die wesentliche Gesichtspunkte ausser Acht lässt (E. 6.6.3).

E. 7

Weiter rügen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des Koordinationsgrundsatzes. Für den Fall, dass es im weiteren Verfahrensverlauf beim Standort Raron bleibt, ist es aus prozessökonomischen Gründen angezeigt, darauf ebenfalls einzugehen.

E. 7.1.1

Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 bringen vor, es bestehe ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen dem Plangenehmigungsverfahren des Bundes, dem kantonalen Bewilligungsverfahren für den Bau der Raststätte und dem kommunalen bzw. kantonalen Planungsverfahren für die raumplanerische Nutzung der Flächen ausserhalb des Nationalstrassenperimeters, insbesondere des Baggersees. Die Verfahren seien derart verflochten, dass eine getrennte Auflage mit verschiedenen Rechtsmittelverfahren das Koordinationsgebot verletzte. Das kantonale Verfahren hätte mit dem bundesrechtlichen Verfahren formell und materiell koordiniert werden müssen. Dies zeige sich auch daran, dass, wie die Vorinstanz widersprüchlich ausführe, einerseits dem Kanton ein Ermessen bei der Ausstattung und Dimensionierung der Raststätte zukomme, andererseits im Enteignungsplan aber bereits parzellenscharf und metergenau aufgelistet werde, welche Flächen für die Raststätte enteignet würden. Ihre Parzellen, die teilweise innerhalb und teilweise ausserhalb des Nationalstrassenperimeters lägen, würden zum Teil für das bundesrechtliche Verfahren, zum Teil für das kommunale und kantonale Verfahren beansprucht. Mit dem Nebeneinander von Verfahren auf Bundes-, Kantons- und kommunaler Stufe werde es ihnen verunmöglicht, die (Verfahrens-)Rechte wirksam auszuüben.

E. 7.1.2

Die Beschwerdeführerin 3 rügt, laut der angefochtenen Verfügung sei die Baubewilligung für die Raststätte Sache des Kantons und sei die raumplanerische Nutzung des Baggersees und seiner Umgebung als Naherholungszone im Rahmen der kantonalen Planung

festzulegen. Gleichzeitig sei der Verfügung zu entnehmen, dass es dem Kanton nicht zustehe, die Raststätte dereinst nicht zu realisieren. Damit klammere die Vorinstanz in willkürlicher Weise einerseits die kantonalen Verfahren ohne jede Koordination vom bundesrechtlichen Verfahren aus, nehme aber andererseits das kantonale Verfahren vorweg und lasse dieses bedeutungslos werden, um die Verfahren aufeinander abzustimmen. Das Enteignungsrecht werde mit der Plangenehmigung in unverhältnismässiger Weise bereits für das gesamte Gebiet des Baggersees erteilt, wenngleich dessen Renaturierung als Ersatzmassnahme des Projekts einen kleinen Teil des Sees betreffe; der grösste Teil des Baggersees stehe nicht im direkten Zusammenhang mit der Nationalstrasse und betreffe das Naherholungsgebiet, das Gegenstand des kantonalen Verfahrens bilde. Eine allfällige Enteignung müsste daher im kantonalen Verfahren unter Geltung des Koordinationsgrundsatzes erfolgen. Vorliegend erfolge eine Enteignung rund um eine Raststätte, ohne dass konkrete Pläne für diese vorlägen oder klar sei, ob die Raststätte überhaupt je gebaut werde.

E. 7.1.3

Die Vorinstanz vertritt hingegen die Auffassung, es sei sachgerecht, dass der Bund zuerst den Standort der Raststätte festlege und das kantonale Bewilligungsverfahren erst im Anschluss an diese übergeordnete Festlegung erfolge. Im Plangenehmigungsverfahren sei die Raststätte in ihrer räumlichen Ausdehnung parzellenscharf festzusetzen. Sodann obliege es dem Kanton, im Rahmen seines Ermessens die Detailnutzung zu bestimmen. Alle zu enteignenden Parzellen würden einzig für das genehmigte Ausführungsprojekt, insbesondere für den Perimeter der Raststätte als Bestandteil der Nationalstrasse und für die Ersatzmassnahme, beansprucht. Die Renaturierung des Baggersees bilde Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens, soweit sie notwendige Ersatzmassnahme nach dem NHG sei; für Ersatzmassnahmen könne das Enteignungsrecht gemäss Art. 4 Bst. d des Bundesgesetzes über die Enteignung (EntG, SR 711) erteilt werden. Darüber hinaus sei die künftige Nutzung und Gestaltung des Baggersees und der umliegenden Flächen nicht Verfahrensgegenstand. Die nach kantonalem Recht erforderlichen raumplanerischen Vorgaben seien stufengerecht im anschliessenden Planungsverfahren festzulegen. Eine zeitliche Koordination sei nicht erforderlich.

E. 7.1.4

Der Beschwerdegegner schliesst sich der Auffassung der Vorinstanz an. Die Realisierung der Raststätte liege nicht nur im Interesse des Bundes, sondern auch des Kantons. Die Umsetzung und Inbetriebnahme der Raststätte müsse nicht gleichzeitig mit derjenigen des Warteraums sowie der Stellplätze für Lastwagen erfolgen und müsse daher auch nicht koordiniert werden. Das mehrstufige und gesetzlich geregelte Vorgehen in Bezug auf die Genehmigung von Raststätten sei vorliegend verwirklicht worden.

E. 7.2.1

Wie erwähnt (E. 3) obliegt es dem Bund, den Standort bzw. die räumliche Ausdehnung der Raststätte und die Baulinien zu bestimmen (Art. 21 und Art. 22 Abs. 1 NSG; Art. 6 Abs. 4 NSV). Die Erteilung der Rechte für den Bau und die Bewirtschaftung der Raststätte, der Tankstelle und der Parkplätze fällt dagegen in die kantonale Zuständigkeit (Art. 7 Abs. 3 NSG). Ebenso liegt die raumplanerische Nutzung bzw. Zonenplanung der Flächen ausserhalb des Nationalstrassenperimeters nicht in der Kompetenz des Bundes. Der für das Projekt teilweise beanspruchte Baggersee liegt unstrittig in der Zone «Detailnutzungsplan

Baggersee», deren definitive Nutzung noch nicht mittels eines Sondernutzungsplans bestimmt ist (vgl. UVB, Karte 2; Art. 75 des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Raron [abrufbar unter <https://raron.ch> > Bauamt; besucht am 8. September 2025]; Urteil des BGer 1C_49/2017 vom 26. September 2017). Die Fläche des Baggersees und seiner Umgebung sind jedoch insoweit Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens, als darauf Bestandteile der Nationalstrasse und Ersatzmassnahmen nach dem NHG geplant sind.

E. 7.2.2

Die angefochtene Plangenehmigung steht mit dieser Kompetenzordnung im Widerspruch, indem sie ausführt, der Beschwerdegegner werde mit der vorliegenden Verfügung verpflichtet, die Raststätte zusammen mit den übrigen Anlagen im genehmigten Perimeter zu realisieren (S. 34), und im Dispositiv anordnet, die Verfahren betreffend die notwendigen Bewilligungen seien entsprechend einzuleiten (Ziffer 7 Satz 2). Diese Verpflichtung greift in die Zuständigkeit des Kantons zur Erteilung der Baubewilligung der Raststätte ein und zielt darauf ab, über das Ergebnis des ausstehenden Bewilligungsverfahrens zu bestimmen. Der Bund kann zwar über den Zeitpunkt der Ausführung der Nebenanlagen bestimmen (Art. 6 Abs. 4 NSV), wodurch die zeitliche Koordination der Realisierung der Raststätte mit derjenigen der anderen Bestandteile der Nationalstrasse gewährleistet werden kann. Soweit die vorinstanzliche Anordnung aber hierüber hinaus geht, verletzt sie in formeller Hinsicht Bundesrecht (Art. 7 Abs. 3 NSG).

E. 7.3.1

Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) verankert das vom Bundesgericht aus der Bundesverfassung und -gesetzgebung abgeleitete Prinzip der materiellen und formellen Koordination paralleler Bewilligungsverfahren (Urteil des BGer 1C_99/2020, 1C_109/2020 vom 22. November 2023 E. 3.2). Der Koordinationsgrundsatz verlangt, dass die für die Errichtung einer Baute erforderlichen Verfügungen materiell und, soweit möglich, formell koordiniert ergehen (Abs. 1-3). Entsprechendes gilt für Nutzungsplanverfahren (Art. 25a Abs. 4 RPG; Urteil BGer 1C_156/2012 vom 12. Oktober 2012 E. 6.2.2). Eine formelle Koordination beinhaltet insbesondere die Bezeichnung einer für die Koordination - unter anderem für eine gemeinsame öffentliche Auflage - sorgenden Behörde (vgl. Art. 25a Abs. 1-3 RPG) und grundsätzlich die Durchführung eines einheitlichen Rechtsmittelverfahrens anschliessend an eine verfahrensrechtlich und zeitlich verbundene Eröffnung der Verfügung (Urteil des BGer 1C_14/2011 vom 26. April 2011 E. 2.1). Die Verfahren in diesem Sinne formell zu koordinieren, ist vorliegend bereits aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Zuständigkeiten des Bundes für das Plangenehmigungsverfahren sowie des Kantons und der Gemeinde für das Baubewilligungs- und Nutzungsplanverfahren ausgeschlossen (vgl. Urteile des BGer 1C_99/2020, 1C_109/2020 vom 22. November 2023 E. 3.4 und 1C_14/2011 vom 16. April 2011 E. 2.1). Anders als die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 fordern, fällt eine Koordination in formeller Hinsicht damit ausser Betracht. Zu prüfen bleibt, ob eine materielle Koordination geboten ist. In dieser Hinsicht geht die angefochtene Verfügung unzutreffend davon aus, dass das Koordinationsgebot gemäss Art. 25a RPG für Bauten, die der Bund zu bewilligen habe, nicht relevant sei (S. 32). Zwar trifft zu, dass Art. 25a RPG grundsätzlich nur bei kantonalen Bewilligungsverfahren Anwendung findet, weil für Bauten und Anlagen, die in der Bewilligungskompetenz des Bundes liegen, grundsätzlich konzentrierte Entscheidungsverfahren unter Ausschluss paralleler, kantonrechtlicher Bewilligungen und Pläne zur Anwendung kommen. Allerdings können sich nach der

bundesgerichtlichen Rechtsprechung in besonderen Konstellationen weiterhin Koordinationsprobleme im Verhältnis von bundes- und kantonrechtlichen Verfahren ergeben, welche fallspezifisch gelöst werden müssen, um widersprüchliche Entscheide zu vermeiden (Urteil des BGer 1C_99/2020, 1C_109/2020 vom 22. November 2023 E. 3.4). Scheidet eine formelle Koordination aus, weil teils Bundes-, teils kantonale Behörden ein Vorhaben zu genehmigen haben, beschränkt sich die Koordination in diesen Fällen darauf, die Rechtsanwendung inhaltlich abzustimmen, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen (vgl. Urteile des BGer 1C_14/2011 vom 16. April 2011 E. 2.1 und 1C_536/2009 vom 16. Juni 2010 E. 2.1; Urteile des BVGer A-486/2021 vom 17. Juli 2023 E. 8.3, A-2089/2021 vom 26. Oktober 2022 E. 5.1 und A-6319/2011 vom 17. September 2012 E. 6.3).

E. 7.3.2

In Bezug auf das Verhältnis zwischen dem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren und dem kantonalen Bewilligungsverfahren setzt die Bewilligung des Baus der Raststätte voraus, dass der Bund zuerst den Standort der Nebenanlage festlegt (Art. 21 f. NSG; Art. 6 Abs. 4 NSV). Es handelt sich dabei um eine notwendigerweise vorgelagerte Planung auf Bundesebene. Die Baubewilligung des Kantons kann nicht vor dem Eintritt der Rechtskraft des Standortsentscheids definitiv erteilt werden und lediglich innerhalb der Festlegungen des Bundes auf entsprechender Detaillierungsstufe erfolgen. Aufgrund der Zuständigkeit des Bundes für die Standortfrage und die planerische Koordination der Standorte verschiedener Raststätten hat der Kanton dessen Vorgaben grundsätzlich unverändert zu übernehmen. Der Bund hat diese derart festzulegen, dass die Baubewilligung nicht wegen des Umfangs, der Art und der Lage des Werks verunmöglicht wird und dem Kanton aus fachtechnischer Sicht ein vernünftiger Spielraum bei der Ausgestaltung bleibt. Aufgrund der bisherigen Koordinationsbemühungen der beiden Gemeinwesen (vorne, Bst. C) bestehen in der vorliegenden Konstellation keine Anhaltspunkte, dass der Beschwerdegegner - als Gesuchsteller im Plangenehmigungsverfahren - nicht bestrebt wäre, die Raststätte im Einklang mit der Planung des Bundes zu realisieren. In dieser Hinsicht ist kein weiter Koordinationsbedarf zur Vermeidung widersprüchlicher Entscheide ersichtlich, zumal der Beschwerdegegner bereits als Verfügungsadressat an den Inhalt der (dereinstigen) Plangenehmigung gebunden ist und der Bau der Raststätte wie erwähnt wiederum der Genehmigung des Bundes unterliegt (Art. 7 Abs. 3 NSG). In Bezug auf die Frage der Zonenkonformität von Bauten im Zusammenhang mit der Raststätte ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass mit der Plangenehmigung, d.h. mit der parzellenscharfen Festlegung des Standorts der Raststätte, innerhalb desselben auch die grundsätzlich zulässige Nutzung des Bodens - unabhängig von der ausstehenden kommunalen bzw. kantonalen Nutzungsplanung - festgelegt wird; insofern hat die Plangenehmigung den Charakter eines Sondernutzungsplans (vgl. Urteil des BGer 1C_212/2024 vom 24. April 2025 E. 4.2 und 1C_560/2010 vom 14. Juli 2011 E. 7; Urteil des BVGer A-5728/2011 vom 7. Mai 2012 E. 5.4).

E. 7.3.3

Zwischen dem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren und dem kantonalen Nutzungsplanungsverfahren besteht zwar aufgrund der tangierten Flächen ein potenzieller sachlicher Zusammenhang. Insbesondere dürfte die Erweiterung des Baggersees in

westlicher Richtung als Ersatzmassnahme für die teilweise Aufschüttung nur Sinn ergeben, wenn auch die anliegende (verbleibende) Fläche des Baggersees zumindest in einer Weise als Gewässer erhalten bleibt, welche die Verwirklichung der Ersatzmassnahme nicht gefährdet; die Erweiterung des Sees mit der geplanten Flachwasserzone ist ohne den Rest des Gewässers kaum gleichermassen zur ökologischen Aufwertung geeignet. Doch bedeutet dies nicht zwingend, dass das Plangenehmigungsverfahren nicht vor dem Nutzungsplanverfahren abgeschlossen werden kann, wie die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 rügen. Die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen entfällt zumindest dann, wenn die Ersatzmassnahme mit den zu ihrer Umsetzung und Sicherstellung nötigen Vorgaben - als integraler Bestandteil des Nationalstrassenprojekts - mit der Plangenehmigung verbindlich und hinreichend detailliert angeordnet wird (vgl. dazu Urteile des BGer 1C_401/2020 vom 1. März 2022 E. 7.1 und 1C_317/2022 vom 15. März 2024 E. 6.2), und dadurch verhindert wird, dass im kantonalen Planungsverfahren der Ersatzmassnahme widersprechende (z.B. sich überschneidende) Festsetzungen für dieselben Flächen erfolgen oder zusätzliche Festlegungen zur Sicherstellung der Ersatzmassnahme nötig sind. Dann ist vorläufig betrachtet nicht ersichtlich, weshalb im kantonalen Verfahren keine die Plangenehmigung ergänzende, inhaltlich abgestimmte Nutzungsplanung für den Baggersee festgesetzt werden könnte. Aus der angefochtenen Verfügung und den zu Grunde liegenden Plänen geht nicht klar hervor, inwieweit die Gestaltung des Baggersees und seiner Umgebung als Ersatzmassnahme nach Art. 18 Abs. 1ter NHG angeordnet wird, und inwieweit die Gestaltung dem kantonalen Verfahren mit der dort zu bestimmenden raumplanerischen Nutzung (z.B. Naherholungszone) überlassen wird. So enthält die Karte K11 des UVB einerseits Elemente, die als Teil der Ersatzmassnahme und deren Sicherstellung denkbar sind - z.B. eine Mauer, die Besucher der Raststätte vom schützenswerten Flachwassergebiet abhalten sollen. Andererseits zeigt sie Elemente wie die eingezeichnete «Badezone» am östlichen Ufer, die offensichtlich nicht als zulässige Ersatzmassnahme nach dem NHG im Plangenehmigungsverfahren angeordnet werden kann und zur Verwirklichung der Flachwasserzone nicht erforderlich ist, sondern allenfalls Gegenstand des kantonalen Verfahrens sein kann. Das geht über den zulässigen Gegenstand der Plangenehmigung hinaus (vgl. E. 3 und E. 7.2.1). Damit im Zusammenhang steht, dass die Vorinstanz die Enteignung der Grundstücke im Bereich des Baggersees, soweit sie nicht für den Warteraum und die Stellplätze für Lastwagen oder den Perimeter der Raststätte beansprucht werden, massgeblich mit der Ersatzmassnahme (vgl. Art. 4 Bst. d EntG) begründet hat (Verfügung, S. 34, 38). Es ist anhand der Plangenehmigung allerdings nicht nachvollziehbar, weshalb die vollständige formelle Enteignung der gesamten Fläche des Baggersees für die Ersatzmassnahme erforderlich ist; dies gilt insbesondere für die Parzelle Nr. 5007 der Beschwerdeführerin 3, die nicht für die Fläche der See-Erweiterung, den Warteraum oder den Standort der Raststätte benötigt wird. Da die Vorinstanz den Inhalt und räumlichen Umfang der Ersatzmassnahme nicht klar definiert und eingegrenzt hat, lässt sich nicht abschliessend beurteilen, ob Schwierigkeiten der materiellen Koordination mit dem kantonalen Nutzungsplanungsverfahren und die Gefahr widersprüchlicher Anordnungen ausgeschlossen sind. Ohne genaue Definition der Ersatzmassnahme lässt sich auch nicht beurteilen, weshalb die Enteignung der gesamten Fläche des Baggersees für die Ersatzmassnahme im Plangenehmigungsverfahren erforderlich ist. Es liegt diesbezüglich keine vollständige Feststellung des Sachverhalts und keine überprüfbare Begründung der Vorinstanz vor. Sie hat, sollte es beim Standort in Raron und einer einschlägigen Ausführungsvariante bleiben, die Ersatzmassnahme konform mit dem NHG zu bestimmen

und deren Inhalt näher zu definieren. Auf dieser Grundlage hat sie abzuklären sowie darzulegen, ob und inwieweit die Enteignung der Grundstücke für das Projekt bzw. die Ersatzmassnahme und deren Verwirklichung notwendig (Art. 1 Abs. 2 EntG) und verhältnismässig ist (vgl. Urteil des BVGer A-428/2021 vom 17. Juli 2023 E. 5.4.1).

E. 7.3.4

Sodann bringen die die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 vor, die im Plangenehmigungsverfahren zu prüfenden Anlagen bildeten mit den im kantonalen Verfahren zu beurteilenden Angelegenheiten aufgrund ihres funktionalen Zusammenhangs eine Gesamtanlage, die eine gesamthafte umweltrechtliche Betrachtung erfordere. Die Pflicht zur Vornahme der Umweltverträglichkeitsprüfung müsse sich auf alle Teile erstrecken. Gemäss Art. 8 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) werden Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt. Art. 8 USG und das zugrunde liegende Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise verlangen - insbesondere für den Bereich der Emissionsbegrenzung - eine gesamthafte Beurteilung aller Anlagen, die aufgrund ihres räumlichen, zeitlichen und funktionalen Zusammenhangs als Gesamtanlage erscheinen. Daraus wird gefolgert, dass sich die Pflicht zur Prüfung der Umweltverträglichkeit (Art. 10a ff. USG) auf alle Teile erstrecken muss, die zusammen eine Gesamtanlage in diesem Sinne bilden. Eine Gesamtanlage liegt vor, wenn die einzelnen Teile sich derart ergänzen, dass sie gemeinsam eine betriebliche Einheit bilden oder bilden könnten (BGE 150 II 547 E. 2.1; BGE 142 II 20 E. 3.1; Urteil des BVGer A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 10.1). In dieser Hinsicht hat die Vorinstanz insbesondere zu prüfen, ob der Warteraum, die Stellplätze und die Raststätte allenfalls als Gesamtanlage im Sinne der Rechtsprechung zu qualifizieren sind und die (unstrittig erforderliche) Prüfung der Umweltverträglichkeit trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten von Bund und Kanton gesamthaft erfolgen muss (vgl. BGE 150 II 547 E. 2.2.2). Soweit bislang in summarischer Betrachtung ersichtlich, wurden allerdings im Umweltverträglichkeitsbericht die voraussichtlichen Auswirkungen der Raststätte auf die Umwelt in die Beurteilung einbezogen und davon nicht ausgeklammert (vgl. UVB, z.B. S. 4, S. 22, S. 32, S. 43).

E. 8.1

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der angefochtene Entscheid den Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf rechtliches Gehör verletzt (E. 4.3), die Baulinien nicht in der gebotenen Klarheit festsetzt (E. 4.4) und keine hinreichende Standortevaluation enthält bzw. diese nicht nachvollziehbar aus den Erwägungen und Akten hervorgeht (E. 6). In Bezug auf die Koordination mit den ausstehenden kantonalen bzw. kommunalen Verfahren greift die Plangenehmigung zu Unrecht in die gesetzliche Zuständigkeit des Kantons für die Bewilligung des Baus der Raststätte ein (E. 7.2) und grenzt die beim Baggersee geplanten Ersatzmassnahme mit Blick auf die kantonale Nutzungsplanung nicht genügend klar ein. Damit zusammenhängend geht aus dem Entscheid nicht hervor, inwieweit die formelle Enteignung der betroffenen Grundstücke im Umfang des gesamten Bereichs des Baggersees notwendig ist (E. 7.3).

E. 8.2

Demzufolge ergibt sich, dass beide Beschwerden gutzuheissen sind und die Plangenehmigung aufzuheben ist. Die Sache ist an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. BVGE 2016/13 E. 18), damit sie die gebotene Prüfung von Standortalternativen vornimmt

bzw. diese nachvollziehbar dokumentiert und begründet (E. 6). Dabei hat sie den Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf rechtliches Gehör zu wahren (E. 4.3). Sofern es beim bisher vorgesehenen Standort Raron bleibt, hat sie den Standort der Raststätte und die Baulinien in der gebotenen Klarheit festzusetzen (E. 4.4). Weiter hat sie die Ersatzmassnahme im Bereich des Baggersees hinreichend zu definieren und dabei zu prüfen, ob die materielle Koordination mit dem kantonalen Planungsverfahren zur Vermeidung widersprüchlicher Anordnungen sichergestellt ist. Ebenfalls hat sie diesfalls zu beurteilen und zu begründen, weshalb und inwieweit das Projekt, insbesondere die Ersatzmassnahme, eine Enteignung der Parzellen der Beschwerdeführerinnen im Bereich des Baggersees erforderlich macht (E. 7).

E. 9

Zu bestimmen bleiben die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

E. 9.1

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gegenüber Verfahrensbeteiligten, denen aufgrund der Plangenehmigung eine Enteignung droht, richten sich die Kosten- und Entschädigungsfolgen nach der Spezialbestimmung von Art. 116 EntG (Urteile des BVGer A-3828/2020 vom 17. Juni 2021 E. 16.1 und A-1040/2020 vom 8. Februar 2021 E. 11.1). Gemäss Art. 116 Abs. 1 EntG hat die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht, einschliesslich einer Parteientschädigung an den Enteigneten, der Enteigner zu tragen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung spielt es für die Anwendbarkeit dieser Norm keine Rolle, ob die beschwerdeführende Partei spezifisch enteignungsrechtliche oder allgemeine planungs-, umwelt- oder naturschutzrechtliche Rügen erhebt; massgebend ist, dass ihr - wie den Beschwerdeführerinnen - eine Enteignung droht (Urteil des BGer 1C_141/2020 vom 13. November 2020 E. 4.5).

E. 9.2

Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 63 Abs. 4bis VwVG sowie Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). In Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Angelegenheit sind die Verfahrenskosten für die beiden vereinigten Verfahren auf Fr. 4'000.-- festzusetzen. Sie sind dem Beschwerdegegner zur Bezahlung aufzuerlegen.

E. 9.3

Sowohl den Beschwerdeführenden 1 und 2 als auch der Beschwerdeführerin 3 steht eine Parteientschädigung zu. Diese hat der Beschwerdegegner zu entrichten (Art. 116 Abs. 1 EntG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 Abs. 1 VGKE). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Entschädigung aufgrund einer detailliert einzureichenden Kostennote oder, wenn wie vorliegend keine Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (vgl. Art. 14 VGKE). In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwandes, hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von je Fr. 7'000.-- für angemessen (vgl. zur spezifischen Praxis der Stundensätze bei Kostennoten in Rahmen von Art. 116 EntG: Urteile des BVGer A-2163/2012 vom 1. April 2024 E. 27.3 und A-2088/2021 vom

27. Mai 2024 E. 10.3.2). Der Beschwerdegegner ist demnach zu verpflichten, den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 einerseits sowie der Beschwerdeführerin 3 andererseits je eine Parteienschädigung in dieser Höhe nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils auszurichten.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.