Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-2332/2014

Urteil vom 18. Januar 2016

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann ,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

Gemeinde Oberengstringen,
Zürcherstrasse 125, 8102 Oberengstringen,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Wipf,
Meyer & Wipf Rechtsanwälte, Seehofstrasse 4, 8008 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA,
3003 Bern

und

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK,
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Gegenstand

Ausführungsprojekt Nationalstrasse N1, Rastplatz Oberengstringen mit Verlängerung Einfahrt (Plangenehmigung).

Sachverhalt:

A.
Die Nationalstrasse N1 zwischen dem Limmattaler Kreuz und dem Anschluss Zürich Schlieren ist seit anfangs der 1970er-Jahre in Betrieb. Sie bildet einen wichtigen Verkehrskorridor vom Limmattal in die Stadt Zürich hinein bzw. aus dieser heraus; im anschliessenden Abschnitt zwischen dem Anschluss Zürich Schlieren und der Europabrücke bildet die Nationalstrasse N1 den Übergang zwischen einer Nationalstrasse erster Klasse im Westen und einer städtischen Hauptverkehrsachse im Osten, an welche die Nationalstrasse bei der Europabrücke anschliesst.

Auf halber Strecke zwischen dem Limmattaler Kreuz und dem Anschluss Zürich Schlieren, auf der Höhe von Oberengstringen, befindet sich in Fahrtrichtung Zürich ein Rastplatz. Er liegt zwischen der Nationalstrasse und der Limmat und erlaubt das Parkieren von 49 Personen- und 13 Lastwagen. Abgesehen von einer WC- und einer Telefonanlage verfügt der Rastplatz über keine Infrastruktur. Ein Tor im Zaun erlaubt den Durchgang vom Rastplatz auf den der Limmat entlang führenden Kloster-Fahr-Weg.

B.
Mit Schreiben vom 12. Mai 2010 suchte das Bundesamt für Strassen (ASTRA) beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) um Erteilung der Plangenehmigung für das Ausführungsprojekt "N01, SABA Rastplatz, Entlastungsbauwerke, Elektroräume, Rastplatz Oberengstringen, Verlängerung Einfahrt Oberengstringen" (nachfolgend Ausführungsprojekt) nach.

Das Ausführungsprojekt ist Teil eines umfassenden Erhaltungsprojekts und umfasst im Wesentlichen die Erneuerung des Rastplatzes bei Oberengstringen (nachfolgend Rastplatz), dessen Anpassung an die heutigen (strassenbaulichen) Bedürfnisse und die normgerechte Verlängerung der Einfahrt vom Rastplatz auf die Nationalstrasse. Letzteres würde eine Verbreiterung des Trassees der Nationalstrasse und – zur tiefer liegenden Limmat hin – den Bau einer Stützmauer erforderlich machen. Weiter soll die bestehende Entwässerungsanlage dem neuesten Stand der (Gewässerschutz-) Gesetzgebung angepasst und hierzu im Bereich des Rastplatzes eine Strassenabwasserbehandlungsanlage (SABA) erstellt werden; es ist vorgesehen, die SABA über den Rastplatz zu erschliessen, der aufgrund der geplanten SABA flächenmässig verkleinert würde. Im Rahmen des Erhaltungsprojekts sind zudem eine – nach Ansicht des ASTRA – nicht genehmigungspflichtige Erneuerung des Oberbaus der Nationalstrasse und der

Einbau eines lärmarmen Strassenbelages vorgesehen und – soweit bekannt – bereits ausgeführt worden.

C.
Nach der Vorprüfung des Ausführungsprojekts leitete das UVEK das ordentliche Plangenehmigungsverfahren ein und beauftragte den Kanton Zürich mit Schreiben vom 27. Mai 2010 damit, in Absprache mit dem ASTRA für die öffentliche Auflage des Ausführungsprojekts und dessen Aussteckung besorgt zu sein.

D.
Das Ausführungsprojekt lag vom 11. Juni 2010 bis zum 12. Juli 2010 öffentlich auf. Während der öffentlichen Auflage gingen beim UVEK mehrere Einsprachen gegen das Ausführungsprojekt ein, darunter jene der Gemeinde Oberengstringen vom 21. Juni 2010. Die Einsprache wurde jedoch nicht dem in der Sache zuständigen UVEK eingereicht, sondern dem ASTRA, welches die Einsprache nicht dem UVEK weiterleitete. Das UVEK wurde im Verlaufe des Plangenehmigungsverfahrens auf die Einsprache der nunmehr anwaltlich vertretenen Gemeinde Oberengstringen aufmerksam und nahm diese mit Schreiben vom 23. Juni 2011 nachträglich als solche entgegen.

Die Gemeinde Oberengstringen bestritt im Wesentlichen und übereinstimmend mit anderen Einsprechenden, dass am Rastplatz bzw. deren Erneuerung sowie Umgestaltung ein Bedarf bestehe. Entsprechend verlangte sie, es sei von der Sanierung bzw. Erneuerung abzusehen, der Rastplatz ersatzlos aufzuheben, zurückzubauen und das Gelände einer Nutzung zuzuführen, welche der Bedeutung des Limmatraumes als Naherholungsgebiet Rechnung trage. Von ihren umweltrechtlichen Einwänden nahm die Gemeinde im Verlaufe des Verfahrens vor der Vorinstanz insoweit Abstand, als sie ihr Rechtsbegehren, es sei auf dem Gemeindegebiet anstelle des lärmarmen Strassenbelages ein "Flüsterbelag" einzubauen, mit Schreiben vom 19. Oktober 2011 zurückzog.

E.
Das UVEK führte im Folgenden mit den betroffenen Bundesämtern, dem Kanton Zürich und dem gesuchstellenden ASTRA einen zweifachen Schriftenwechsel durch. Dabei nahmen das ASTRA und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Verlängerung der Einfahrt bzw. der Vereinbarkeit des Ausführungsprojekts mit der Gewäs-

serschutzgesetzgebung des Bundes ein. Im darauf folgenden Bereinigungsverfahren konnten die Differenzen bereinigt werden und mit Schreiben vom 28. Dezember 2011 reichte das ASTRA dem UVEK als Folge der Einigung abgeänderte Planunterlagen ein. Diese sahen – im Vergleich zum Auflageprojekt – eine Verkürzung der Einfahrt und den Verzicht auf einen Pannenstreifen im Bereich der Einfahrt vor, so dass die im Bereich einer Grundwasserschutzzone S2 zunächst geplanten baulichen Massnahmen entfallen sollen.

F.

Im Verlaufe des Plangenehmigungsverfahrens hat sich die Gemeinde Oberengstringen mehrfach zum streitbetroffenen Ausführungsprojekt vernehmen lassen und mit Schreiben vom 19. Oktober 2011 zudem ihr Rechtsbegehren gemäss der Einsprache vom 21. Juni 2010 um folgendes Eventualbegehren ergänzt:

> Eventualiter seien die beiden vorgesehenen Ausführungsprojekte im Bereich des an der Nationalstrasse A1, Limmatautobahn NS 01/36, situierten Rastplatzes Oberengstringen (Einfahrt und bauliche Anpassungen bzw. Anpassung der Oberfläche) im Sinne der nachfolgenden Begründung zu überarbeiten, damit der Erholungsraum und die Natur, d.h. insbesondere die Landschaft, der Wald und das Grundwasser, durch die besagten Ausführungsprojekte keine übermässige Beeinträchtigung erfahren.

Die Gemeinde Oberengstringen ist (weiterhin) der Auffassung, ein Bedarf an der geplanten umfassenden Erneuerung des Rastplatzes sei nicht gegeben und dem Ausführungsprojekt aus diesem Grund die planungsrechtliche Sanktionierung zu versagen. Sie verweist hierbei auf eigene Erhebungen zur Benutzung des Rastplatzes, die Lage des Rastplatzes unmittelbar vor dem Ende der Nationalstrasse und die Eröffnung der Westumfahrung Zürich, als dessen Folge der vorliegend betroffene Nationalstrassenabschnitt für den Transitverkehr erheblich an Bedeutung verloren habe. Darüber hinaus sieht die Gemeinde das Ausführungsprojekt im Widerspruch zur revidierten Gewässerschutzgesetzgebung und zu den raumplanerischen Festlegungen stehen. Der südlich von Oberengstringen gelegene Limmatraum sei im Richtplan als Erholungsraum bezeichnet und – entsprechend – nutzungsplanerisch eine Freihaltezone ausgeschieden worden. Zudem bezeichne der Richtplan das Gebiet des Rastplatzes – wie jenes auf der gegenüberliegenden Seite der Limmat – als wiederherzustellendes Biotop bzw. – nach der neuen aber inhaltlich übereinstimmenden Bezeichnung gemäss geltendem Richtplan – als Gebiet, in welchem die Limmat zu revitalisieren sei.

G.
Das UVEK führte am 8. Dezember 2011 an Ort und Stelle einen Augenschein mit anschliessender Einigungsverhandlung durch. Dabei konnte keine Einigung hinsichtlich des Fortbestandes des Rastplatzes und der Verlängerung der Einfahrt bzw. der damit verbundenen Verbreiterung des Trassees gefunden werden.

H.
Am 17. März 2014 erteilte das UVEK dem ASTRA die nachgesuchte Plangenehmigung – gemäss den geänderten Planunterlagen – unter Auflagen und entschied gleichzeitig über die Einsprachen. Jene der Gemeinde Oberengstringen wies es in der Hauptsache ab, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne. Auf das Eventualbegehren der Gemeinde Oberengstringen trat das UVEK nicht ein.

Das UVEK hielt vorab fest, im anwendbaren Recht fänden sich keine Bestimmungen bezüglich der Anzahl oder Lage von Rastplätzen. Dem ASTRA komme daher in dieser Hinsicht grosses Ermessen zu. Es erwog sodann, dass gemäss dem geltenden Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz (SR 725.113.11; nachfolgend Netzbeschluss) weiterhin und in Ergänzung zur Nord- und Westumfahrung der Bau einer National- bzw. "Expressstrasse" durch die Stadt Zürich (sog. Zürcher Y) vorgesehen sei. Damit sei ein Bedarf am Rastplatz bzw. an der geplanten Erneuerung (für die Zukunft) ausgewiesen. Ein Rückbau des Rastplatzes könne zudem weder gestützt auf die Gewässerschutzgesetzgebung noch gestützt auf die Bestimmungen zum Natur- und Heimatschutz verlangt werden; die landschaftliche Zäsur gehe nicht auf den Rastplatz, sondern auf den Verlauf der Nationalstrasse zurück und die geplanten Änderungen stellten keinen wesentlichen weiteren Eingriff in die Landschaft dar, weshalb das Interesse an einer Landschaftsreparatur nicht zu überwiegen vermöge. Die Frage, ob der Rückbau des Rastplatzes im Rahmen des vorliegenden Ausführungsprojekts überhaupt verlangt werden könne oder – wie das ASTRA verlange – diesbezüglich auf die Einsprachen nicht einzutreten sei, liess das UVEK offen. Der Eventualantrag der Gemeinde Oberengstringen schliesslich sei erst mit Schreiben vom 19. Oktober 2011und somit verspätet gestellt worden, weshalb insofern auf die Einsprache nicht einzutreten sei.

I.
Gegen die Plangenehmigung des UVEK (Vorinstanz) vom 17. März 2014 liess die Gemeinde Oberengstringen (Beschwerdeführerin) am 30. April

2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen. Sie beantragt sinngemäss, es sei die Plangenehmigung hinsichtlich der geplanten baulichen Umgestaltung bzw. der Erneuerung des Rastplatzes aufzuheben, der Rastplatz aufzuheben, zurückzubauen und das Gelände einer landschaftsverträglichen Nutzung zuzuführen. Eventualiter sei auf die geplanten baulichen Massnahmen zu verzichten oder das Ausführungsprojekt zur Überarbeitung und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Schliesslich wird in formeller Hinsicht ein Augenschein beantragt.

In ihrer Begründung macht die Beschwerdeführerin der Vorinstanz zunächst Vorhalte in formeller Hinsicht. Diese habe mit ihrem Entscheid, auf das Eventualbegehren der Beschwerdeführerin nicht einzutreten, deren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Darüber hinaus habe sie den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig und unrichtig festgestellt. Insbesondere fehle es an einem Nachweis, dass der Rastplatz notwendig sei bzw. ein Bedarf daran bestehe. Ein solcher Nachweis ergebe sich auch nicht aus dem Netzbeschluss, sei doch aufgrund der heutigen Planungen mehr als fraglich, ob das Zürcher Y oder – als Alternative – ein Stadt- oder Seetunnel je gebaut würden. Ohnehin würde das Zürcher Y in erster Linie dem Pendler- und nicht dem Transitverkehr dienen, weshalb damit die Notwendigkeit eines Rastplatzes bei Oberengstringen ohnehin nicht begründet werden könne.

In der Sache sieht die Beschwerdeführerin das Ausführungsprojekt insbesondere im Widerspruch zur Gewässerschutzgesetzgebung stehen. Die geplante, 125 m lange Stützmauer beschneide auf der gesamten Länge und um bis zu 4 m den geschützten, 20 m breiten Gewässerraum entlang der Limmat, wobei weder das ASTRA noch die Vorinstanz darlegten, inwiefern der Rastplatz samt der Einfahrt notwendig und (damit) standortgebunden im Sinne der Gewässerschutzgesetzgebung sei. Das Interesse an einer sicheren Abwicklung des Verkehrs vermöge das gewichtige öffentliche Interesse am Schutz des Gewässerraumes nicht zu überwiegen, zumal Alternativen nicht ernsthaft geprüft worden seien. Insbesondere sei bisher nicht in Betracht gezogen worden, im Bereich des Rastplatzes zu Gunsten einer normgerechten Einfahrt die Fahrstreifen zu reduzieren – die Nationalstrasse weist in diesem Bereich 2x3 Fahrstreifen auf. So könne der Gewässerraum ungeschmälert erhalten bleiben.

J.
Das ASTRA schliesst mit Stellungnahme vom 26. Mai 2014 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Hinsichtlich verschiedener, nicht von der Beschwerde erfasster baulicher Massnahmen im Osten des Projektperimeters wird in formeller Hinsicht beantragt, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Zur Begründung in der Sache verweist das ASTRA auf seine im Verfahren vor der Vorinstanz eingereichten Stellungnahmen. Ergänzend hält es fest, der Bau des Zürcher Y sei weder früher noch heute Bedingung für die Erstellung des Rastplatzes (gewesen). Ohnehin sei eine grosse und ständige Belegung des Rastplatzes nicht notwendig. Wichtig sei vielmehr, dass in gewissen Abständen Rastplätze vorhanden seien, so dass sie bei Bedarf benutzt werden könnten. Das ASTRA ist schliesslich weiterhin der Auffassung, dass eine Aufhebung des Rastplatzes im vorliegenden Plangenehmigungsverfahren nicht verlangt werden könne.

K.
Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 5. Juni 2014 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

In ihrer Begründung hält die Vorinstanz vorab fest, in bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren müssten sämtliche Einwände gegen ein Vorhaben bereits im Einspracheverfahren erhoben werden. Dies gelte insbesondere für Abänderungswünsche, welche möglichst genau und umfassend vorzubringen seien. Auf das allgemein gehaltene Eventualbegehren der Beschwerdeführerin habe aus diesem Grund nicht eingetreten werden können. In der Sache weist die Vorinstanz sodann – wie bereits in der angefochtenen Plangenehmigung – auf den Netzbeschluss hin, in welchem das Zürcher Y enthalten sei. Die Frage, ob dieses nach der Realisierung überwiegend dem Transit- oder dem Binnenverkehr diene, sei allenfalls im Zusammenhang mit der Dimensionierung und der Ausgestaltung des Rastplatzes, nicht jedoch hinsichtlich des Bedarfs von Belang.

L.
Das BAFU hält mit Stellungnahme vom 5. Juni 2014 fest, das Ausführungsprojekt sei konform mit der Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes. Der Rastplatz bilde mit seiner Zu- und Wegfahrt eine funktionale Einheit, weshalb es sich bei der anzupassenden Einfahrt einschliesslich der Stützmauer um eine standortgebundene Anlage handle, deren Errichtung im Gewässerraum aus Gründen einer sicheren Verkehrsführung zulässig sei.

M.
Mit Zwischenverfügung vom 1. Juli 2014 hiess der Instruktionsrichter das Gesuch des ASTRA um einen teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung gut.

N.
Die Beschwerdeführerin hält mit Replik vom 21. Juli 2014 an ihren Beschwerdeanträgen fest. Ergänzend führt sie aus, die Vorinstanz habe – anders als das ASTRA – zu Recht die Notwendigkeit des Rastplatzes und damit die Standortgebundenheit der verlängerten Einfahrt im Gewässerraum geprüft, diese dann jedoch zu Unrecht unter Verweis auf den Netzbeschluss und das darin enthaltene Zürcher Y bejaht. Das BAFU wiederum, so die Beschwerdeführerin, übersehe, dass eine Verlängerung der Einfahrt auch mittels einer Reduktion der Fahrstreifen im Bereich des Rastplatzes möglich sei und damit eine Alternative zur Beschneidung des Gewässerraumes bestehe. Die geplante Verbreiterung des Trassees einschliesslich der Stützmauer sei daher nicht standortgebunden und das Ausführungsprojekt aus diesem und anderen Gründen nicht konform mit der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes.

O.
Mit Eingabe vom 26. Mai 2015 weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass gemäss einem Prüfbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 15. April 2015 zum Richtplan des Kantons Zürich die Festlegungen des geltenden Netzbeschlusses und damit insbesondere das Zürcher Y auf ihre Zweckmässigkeit hin zu überprüfen seien, wobei das ASTRA eine entsprechende Studie initialisieren werde.

P.
Das Bundesverwaltungsgericht führte am 2. Juli 2015 vor Ort einen Augenschein durch (vgl. für das Protokoll act. 30 sowie für die vom ASTRA beantragten Berichtigungen act. 32); der Rastplatz war zuvor während mehrerer Monate als Folge der Erneuerung des Belages der Nationalstrasse gesperrt.

Nach den Ausführungen des ASTRA anlässlich des Augenscheins ist im Zusammenhang mit der Erneuerung des Strassenbelags eine normgerechte Einfahrt bereits realisiert worden. Hierzu seien auf dem bestehenden Trassee die Markierungen geändert und die Einfahrt zu Lasten des Pannenstreifens verlängert worden. Dieses "Provisorium" sei seit dem 24. April 2015 in Betrieb.

Q.
Das ASTRA reicht dem Bundesverwaltungsgericht auf entsprechende Aufforderung hin mit Schreiben vom 13. August 2015 ergänzende Planunterlagen zum Provisorium ein und äussert sich im Gleichen zu den Vor- und Nachteilen des Provisoriums im Vergleich zum Ausführungsprojekt. Den Ausführungen des ASTRA ist zusammenfassend zu entnehmen, dass im Rahmen einer gesamthaften Betrachtungsweise dem Interesse an einer sicheren Verkehrsführung – konkret dem Interesse an einer normgerechten Einfahrt, welche ein sicheres Einfädeln auch schwerer Fahrzeuge ermögliche – das grösste Gewicht beizugeben sei. Es erklärt sich schliesslich sowohl mit dem Provisorium als auch mit dem Ausführungsprojekt einverstanden und beurteilt damit die beiden Varianten – unter Berücksichtigung der weiteren Vor- und Nachteile wie etwa der Kosten und dem Interesse an einem sicheren Abstellen von Pannenfahrzeugen – grundsätzlich als gleichwertig.

R.
Die Beschwerdeführerin hält mit Stellungnahme vom 9. September 2015 und unter Verweis auf das realisierte Provisorium dafür, das ASTRA anerkenne jedenfalls konkludent das Begehren der Beschwerdeführerin, auf die baulichen Massnahmen im Zusammenhang mit der Verlängerung der Einfahrt zu verzichten. Darüber hinaus habe das ASTRA auch anlässlich des Augenscheins nicht nachvollziehbar darzulegen vermocht, worin die Notwendigkeit des Rastplatzes bestehen solle, weshalb die Beschwerdeführerin insbesondere mit Blick auf die verbindlichen planerischen Festlegungen und die Lage des Rastplatzes entlang der Limmat an ihren diesbezüglichen Einwendungen festhalte.

S.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen

i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt.

Die Plangenehmigung der Vorinstanz vom 17. März 2014 ist eine Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 VwVG und als Vorinstanz hat ein Departement i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG verfügt. Da zudem kein Ausnahmegrund vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich wie funktional zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt. Verlangt ist somit nebst der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und (somit) einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung zu ziehen vermag, insbesondere, wenn wie vorliegend nicht der Verfügungsadressat im materiellen Sinne, sondern eine Dritte Beschwerde führt. Ob eine besondere Beziehungsnähe besteht, ist unter Würdigung der konkreten Verhältnisse zu beurteilen, wobei die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand bei Bauten und Anlagen in erster Linie in räumlicher Hinsicht gegeben sein muss (Urteil des BGer 1C_350/2014 vom 13. Oktober 2015 E. 1.2 unter Hinweis auf BGE 141 II 50 E. 2.1). Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation Dritter, wenn diese mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Staub, Lärm, Erschütterungen oder andere [ideelle] Einwirkungen), welche mit dem Bau oder Betrieb einer geplanten Anlage einhergehen, betroffen sind; nur wenn eine summarische Prüfung ergibt, dass solches nicht zu befürchten ist, kann sich die Frage stellen, ob auf die Beschwerde überhaupt einzutreten ist (BGE 140 II 214 E. 2.3 f.; Urteil des BGer 1C_346/2011 vom 1. Februar 2012 E. 2.3–2.5).

Die Beschwerdelegitimation i.S.v. Art. 48 Abs. 1 VwVG ist auf Privatpersonen zugeschnitten. Sie kann indes auch öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie Gemeinden und anderen Verwaltungseinheiten mit Rechtspersönlichkeit zukommen, wenn diese durch die angefochtene Verfügung gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind (BGE 138 II 506 E. 2.1.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; vgl. auch MICHAEL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, 2013, Rz. 239 ff., insbes. Rz. 242 mit Hinweisen auf die

Rechtsprechung des Bundesgerichts). So ist eine Gemeinde etwa zur Beschwerde berechtigt, wenn sie als Grundeigentümerin gleich wie Private immissionsbelastet ist (BGE 124 II 293 E. 3b; Urteil des BGer 1C_358/2013 vom 12. November 2013 E. 1.1). Desgleichen bejaht die Rechtsprechung eine allgemeine Beschwerdebefugnis von Gemeinden, wenn diese als Träger öffentlicher Aufgaben spezifische, schutzwürdige öffentliche Interessen geltend machen können und von einem (Bau-)Vorhaben in besonderem Mass betroffen sind (BGE 138 II 506 E. 2.1.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Urteil des BGer 1C_358/2013 vom 12. November 2013 E. 1.1; Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.2 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur). Das bloss allgemeine Interesse an einer richtigen Anwendung des Rechts genügt demgegenüber nicht, um die allgemeine Beschwerdebefugnis im Sinn der vorstehenden Rechtsprechung zu begründen (BGE 135 II 156 E. 3.1).

Das Siedlungsgebiet der Gemeinde Oberengstringen grenzt unmittelbar nördlich an die Nationalstrasse N1 an. Insofern liegt nahe, dass der Naherholungsraum entlang der Limmat, der planerisch als Freihaltezone gesichert und durch eine auf Höhe des Rastplatzes gelegene Unterführung unter der Nationalstrasse hindurch in kurzer Distanz erreichbar ist, auch von einem Grossteil der Bevölkerung von Oberengstringen genutzt wird. Von einer (zusätzlichen) Beeinträchtigung des Limmatraumes wären daher ein nicht unbeträchtlicher Teil der Bevölkerung von Oberengstringen und die Beschwerdeführerin als Planungsträgerin in ihren hoheitlichen Aufgaben betroffen. Die Beschwerdeführerin verfügt somit über die geforderte Beziehungsnähe zur Streitsache. Diese kann auch darin gesehen werden, dass bei einer Gutheissung der Beschwerde das Gebiet des Rastplatzes – entsprechend der planerischen Festlegungen – allenfalls (teilweise) einer anderen Nutzung zugeführt wird und der Limmatraum damit eine (weitere) Aufwertung erhält. Die Beschwerdeführerin hat zudem am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist mit ihren Begehren, soweit diese noch im Streit liegen, unterlegen, weshalb sie vorliegend als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen ist.

1.3

1.3.1 Die Bestimmung des Streitgegenstandes obliegt – entsprechend der Dispositionsmaxime – grundsätzlich den Parteien, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 136 II 165 E. 5; BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des BGer 2C_1176/2013 vom 17. April 2015 E. 1.2.1). Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist entsprechend das in der angefochtenen Plangenehmigung geregelte

Rechtsverhältnis, soweit es im Streit liegt (JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procedure administrativ fédérale, 2013, N. 182). Das Rechtsverhältnis ergibt sich aus dem Dispositiv der angefochtenen Verfügung. Bestehen Zweifel über die genaue Tragweite der im Dispositiv geregelten Rechte und Pflichten, ist auf die Begründung der Verfügung zurückzugreifen (Urteil des BGer 1C_123/2015 vom 3. Juni 2015 E. 2.4). Gleiches gilt in Bezug auf die Parteibegehren; lässt das Rechtsbegehren nicht deutlich erkennen, in welchem Sinne die Verfügung abgeändert werden soll, ist auf die Begründung zurückzugreifen, um zu ermitteln, was Streitgegenstand ist. Der Streitgegenstand ergibt sich stets aus der beantragten Rechtsfolge (Urteil des BGer 2C_446/2007 vom 22. Januar 2008 E. 2.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 688 f.).

Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann schliesslich nur sein, was bereits Gegenstand des Verfahrens vor der Vorinstanz war. Streitfragen, über welche die Vorinstanz nicht verfügt hat, darf die Beschwerdeinstanz nicht beurteilen, da sie ansonsten in die funktionale Zuständigkeit der Vorinstanz eingreifen würde (BVGE 2009/37 E. 1.3.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 687 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Auf entsprechende Parteibegehren könnte nicht eingetreten werden. Liegt ein Nichteintretensentscheid vor, können demnach im Beschwerdeverfahren keine Begehren in der Sache selbst gestellt werden. Lediglich die formelle Prüfung der Vorinstanz kann in diesen Fällen Gegenstand der materiellen Beurteilung durch die Beschwerdeinstanz sein (Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.6 mit Hinweisen).

Liegt eine Verfügung im Streit, die wie vorliegend in einem Plangenehmigungsverfahren nach Bundesrecht ergangen ist, müssen sämtliche Einwände gegen ein Vorhaben bereits im Einspracheverfahren vorgebracht werden. So ist gewährleistet, dass im Interesse der Konzentration der Entscheidverfahren alle Einwände gesamthaft geprüft werden und in den Plangenehmigungsentscheid einfliessen können. Bestehen bezüglich eines Auflageprojekts Abänderungswünsche, sind diese im Einspracheverfahren möglichst genau und umfassend vorzubringen; die Vorinstanz ist nicht verpflichtet, von sich aus alle denkbaren, ausserhalb des üblichen Rahmens liegenden Varianten zu prüfen (Urteil des BVGer A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 1.3.3 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Für die Vorinstanz gilt jedoch – wie für das Bundesverwaltungsgericht – grundsätzlich der Untersuchungsgrundsatz, weshalb in jedem Fall zu prüfen ist, 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).

1.3.2 Der mögliche Streitgegenstand wird – wie vorstehend ausgeführt – durch das in der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis begrenzt. Die Vorinstanz genehmigte am 17. März 2014 das Ausführungsprojekt des ASTRA unter verschiedenen Auflagen und erteilte diesem damit u.a. die Bewilligung für die Erneuerung des Rastplatzes Oberengstringen und die Verlängerung der Einfahrt einschliesslich einer Verbreiterung des Trassees und des Baus der Stützmauer. Die von der Beschwerdeführerin bereits vor der Vorinstanz geforderte Aufhebung des Rastplatzes und dessen Rückbau sind nicht Gegenstand des Ausführungsprojekts bzw. der Plangenehmigung. Vorinstanz und ASTRA wenden denn auch in formeller Hinsicht (sinngemäss) ein, die Beschwerde gehe diesbezüglich über das Anfechtungsobjekt hinaus, weshalb darauf nicht einzutreten sei.

Dem ist nicht zu folgen. Es kann – gestützt auf eine summarische Prüfung im Rahmen der Beurteilung der Sachurteilsvoraussetzungen – nicht gesagt werden, eine Aufhebung und ein (teilweiser) Rückbau des Rastplatzes fielen von vornherein ausser Betracht. Die zuständige Behörde ist nach der Rechtsprechung unter Umständen dazu berechtigt bzw. verpflichtet, (bauliche) Massnahmen zu verfügen, die nicht Gegenstand des zur Genehmigung eingereichten Projekts sind, etwa Massnahmen zur Wiederherstellung bzw. Reparatur bereits erfolgter Beeinträchtigungen des Siedlungs- und Landschaftsbildes (vgl. BGE 136 II 214 E. 6; Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 14. Januar 2014 E. 25 und E. 27, insbes. E. 27.8). Eine unzulässige Ausweitung des Streitgegenstandes ist insofern nicht auszumachen.

1.3.3 Die Beschwerdeführerin verlangt eventualiter, es seien als Alternative zum Ausführungsprojekt die Fahrstreifen im Bereich des Rastplatzes zu reduzieren und (in der Folge) auf eine Verbreiterung des Trassees zu verzichten. Sie hat diese Variante bereits im Verfahren vor der Vorinstanz vorgebracht, jedoch erst mit Stellungnahme vom 26. Oktober 2012. Es stellt sich somit die Frage, ob der Abänderungswunsch als verspätet betrachtet werden muss.

Dies ist zu verneinen. Das Ausführungsprojekt lag vom 11. Juni bis zum 12. Juli 2010 öffentlich auf. Erst später, am 1. Januar 2011, trat das revidierte Gewässerschutzgesetz (GSchG, SR 814.20) und am 1. Juni 2011

die revidierte Gewässerschutzverordnung (GSchV, SR 814.201) in Kraft. Die Gewässerschutzgesetzgebung verpflichtet die Kantone neu, für alle Gewässer bis Ende des Jahres 2018 den erforderlichen Gewässerraum auszuscheiden. Bis dahin gelten die Übergangsbestimmungen der Gewässerschutzverordnung zur Änderung vom 4. Mai 2011, welche in einem 20 m breiten Streifen beidseits der Limmat das Erstellen von (neuen) Anlagen einschränken. Im Nachgang zum Inkrafttreten dieser Bestimmungen haben sich das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) des Kantons Zürich mit Schreiben vom 26. Juni 2012 und anschliessend das BAFU mit Schreiben vom 5. September 2012 zur Vereinbarkeit des Ausführungsprojekts mit der revidierten Gewässerschutzgesetzgebung und insbesondere zur Einhaltung des Gewässerraumes geäussert. Es vermag daher vorliegend der Beschwerdeführerin nicht zum Nachteil gereichen, dass sie im Hinblick auf die neuen gewässerschutzrechtlichen Bestimmungen die erwähnte Variante erstmals mit Stellungnahme vom 26. Oktober 2012 vorbrachte, zumal die Vorinstanz bis zur Erteilung der Plangenehmigung am 17. März 2014 ausreichend Zeit gehabt hätte, die geforderte Variante in ihren Entscheid einfliessen zu lassen. Auch in dieser Hinsicht ist daher eine unzulässige Ausweitung des Streitgegenstandes nicht auszumachen.

1.3.4 Die Vorinstanz ist gemäss dem Dispositiv der angefochtenen Plangenehmigung auf das Eventualbegehren der Beschwerdeführerin, es sei das Ausführungsprojekt zu überarbeiten, nicht eingetreten, so dass sich schliesslich fragt, was diesbezüglich Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist. Die Vorinstanz erwog, das Ausführungsprojekt sei mit den Bestimmungen des Bundes(umwelt)rechts konform und hat somit – entgegen dem Wortlaut des Dispositivs – materiell auch das Eventualbegehren abgewiesen. Für die beantragte Rückweisung hätte daher ohnehin kein Raum bestanden und es liegt insofern ein Entscheid in der Sache vor. Der nicht weiter begründete Vorhalt der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe in diesem Zusammenhang ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, erweist sich (unter diesen Umständen) als unbegründet.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich der unvollständigen oder unrichtigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit

(Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich grundsätzlich eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat (BVGE 2011/33 E. 4.4 mit Hinweisen; CANDRIAN, a.a.O., N. 191). Voraussetzung für diese Zurückhaltung ist indes, dass im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorliegen und davon ausgegangen werden kann, die Vorinstanz habe die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen (Urteil des BVGer A-2575/2013 vom 17. September 2014 E. 2; vgl. zudem Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 3 und E. 6.3.3).

3.

Die Beschwerdeführerin hält der Vorinstanz in verschiedener Hinsicht eine unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vor. Diese habe es bis heute unterlassen, die Notwendigkeit des Rastplatzes darzulegen bzw. das ASTRA um einen entsprechenden Nachweis in Form etwa von Zahlen zur Belegung des Rastplatzes anzugehen. Zudem kritisiert die Beschwerdeführerin die Annahmen der Vorinstanz hinsichtlich des Zürcher Y als unrichtig, da aufgrund der heutigen Planungen mehr als fraglich sei, ob die betreffenden Express- bzw. Nationalstrassen je gebaut würden. Vorinstanz und ASTRA halten der Beschwerdeführerin mit unterschiedlicher Begründung entgegen, der geforderte Nachweis sei nicht erforderlich bzw. könne als erbracht gelten. In materieller Hinsicht ist somit u.a. streitig, ob die geplante Erneuerung des Rastplatzes einen Bedarfsnachweis voraussetzt und welche Anforderungen gegebenenfalls an diesen zu stellen sind. Auf die Frage, ob die Vorinstanz in formeller Hinsicht den Sachverhalt unvollständig oder unrichtig festgestellt hat, ist daher im Rahmen der materiellen Beurteilung einzugehen (nachfolgend E. 5).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin bestreitet die Notwendigkeit des Rastplatzes und verlangt aus diesem Grund, dem Ausführungsprojekt die planungsrechtliche Sanktionierung zu verweigern, soweit dieses die Erneuerung des Rastplatzes, dessen Anpassung an die heutigen (strassenbaulichen) Bedürfnisse und eine normgerechte Verlängerung der Einfahrt vorsehe. Zudem sieht sie das Ausführungsprojekt im Widerspruch zu raumplanerischen Festlegungen und zur Gewässerschutzgesetzgebung stehen.

Zum Verständnis und zur Prüfung der erhobenen Rügen ist es erforderlich, vorweg die (gesetzlichen) Bestimmungen darzustellen, welche vorab das NSG und die Nationalstrassenverordnung (NSV, SR 725.111) für den Bau und den Ausbau von Nationalstrassen und insbesondere von Rastplätzen vorsehen (vgl. Art. 28 NSV; nachfolgend E. 4.2 ff.). Hiernach ist die angefochtene Plangenehmigung – soweit sie im Streit liegt – auf ihre Bundesrechtskonformität hin zu überprüfen (nachfolgend E. 5).

4.2 Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, wie insbesondere Rastplätze (Art. 6 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen [NSG, SR 725.11]). Die Bestandteile der Nationalstrassen werden in Art. 2 NSV weiter konkretisiert. Bestandteil bilden demnach – je nach Ausbauform der Nationalstrasse und den von der technischen Funktion her bedingten Erfordernissen – insbesondere Rastplätze mit ihren Zu- und Wegfahrten sowie den dazugehörigen Bauten und Anlagen (Art. 2 Bst. e NSV). Sie dienen nach Art. 7 Abs. 1 NSV der kurzzeitigen Erholung der Strassenbenützer und –benützerinnen.

Art, Umfang und Lage der Nationalstrasse samt der Nebenanlagen sowie die Einzelheiten der bautechnischen Gestaltung werden mit dem Ausführungsprojekt festgelegt (Art. 21 Abs. 1 NSG). Zuständig für die Ausarbeitung der Ausführungsprojekte betreffend den Bau neuer und den Ausbau bestehender Nationalstrassen ist das ASTRA (Art. 21 Abs. 2 NSG; Art. 28 NSV). Die Ausführungsprojekte sind samt der erforderlichen Unterlagen der Vorinstanz einzureichen (Art. 12 Abs. 1 NSV), welche als Leitbehörde das Plangenehmigungsverfahren instruiert, die Plangenehmigung erteilt und gleichzeitig über die (enteignungsrechtlichen) Einsprachen entscheidet (Art. 26 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 NSG). Mit der Plangenehmigung werden zudem sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 26 Abs. 2 NSG); weitere Bewilligungen, auch kantonalrechtliche, sind als Folge der Konzentration der Entscheidkompetenzen bei der Leitbehörde nicht erforderlich (Art. 26 Abs. 3 NSG).

4.3 Das ASTRA als Fachbehörde des Bundes für die Strasseninfrastruktur hat insbesondere gestützt auf Art. 54 Abs. 1 NSV verschiedene verbindliche Weisungen und Richtlinien erlassen (vgl. zudem Art. 10 Abs. 1 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [OV-UVEK, SR 172.217.1). Vorgaben zu Rastplätzen enthält vorab die Richtlinie Normalprofile, Rastplätze und Raststätten der Nationalstrassen in der Ausgabe 1.01.2002 (abrufbar

unter < www.astra.admin.ch > Dienstleistungen > Standards für Nationalstrassen > Trassee, Dokument Nr. ASTRA 11001, nachfolgend Richtlinie Rastplätze, abgerufen am 22. Dezember 2015). Nach deren Ziff. 6 dienen Rastplätze der kurzzeitigen Erholung der Strassenbenützer. Die Lage der Rastplätze soll diesen alle 10 bis 15 km einen Halt ermöglichen. Die Richtlinie hält weiter fest, dass sich Rastplätze nicht in der Nähe eines Anschlusses befinden dürfen und zudem der Zaun entlang der Nationalstrasse im Bereich des Rastplatzes nicht unterbrochen werden darf. Die Richtlinie ist gemäss Ziff. 1.2 auf alle Neubau-, Umbau- und Unterhaltsprojekte der Nationalstrassen 1. und 2. Klasse und somit auch auf das vorliegende Ausführungsprojekt anzuwenden.

Weitere Richtlinien bzw. Dokumentationen betreffen die Warteräume und Abstellplätze für Lastwagen. Hintergrund sind die gesetzlichen Bestimmungen betreffend Lenk- und Ruhezeiten, aufgrund derer ausreichend Abstellplätze zur Verfügung stehen müssen. Der Bundesrat hat, ausgelöst durch ein Postulat aus dem Jahr 2009, ein Konzept verabschiedet, welches die zur Verfügungstellung von ausreichend Stellplätzen für Lastwagen entlang der Nationalstrassen vorsieht. In der Folge hat das ASTRA u.a. ein Betriebs- und Gestaltungskonzept für Abstellplätze und Warteräume erstellt und Standorte evaluiert. Demnach sollen – unter Berücksichtigung des Verkehrsaufkommens an Lastwagen – insbesondere entlang der Transitachsen zusätzliche Abstellplätze zur Verfügung gestellt und die Standorte soweit verdichtet werden, dass sie nicht mehr als 60 bis 90 Fahrminuten auseinander liegen. Zudem sollen Regeln bezüglich der Nutzung von Abstellplätzen für logistische Zwecke wie das temporäre Abstellen von Anhängern oder das Umladen gefunden werden (ASTRA [Hrsg.], Schwerverkehrsmanagement, Betriebs- und Gestaltungskonzept für Abstellplätze und Warteräume, Dokument Nr. ASTRA 85009, Ausgabe 2013 V1.00, Ziff. 4.1.2, nachfolgend Konzept Abstellplätze, abrufbar unter < www.astra.admin.ch > Dienstleistungen > Standards für Nationalstrassen > Verkehrsmanagement und -monitoring, abgerufen am 22. Dezember 2015). Die Standortevaluation sieht für den Grossraum Zürich bzw. das Mittelland etwa die Erweiterung der bestehenden Anlagen Knonau und Forrenberg sowie einen möglichen Standort bei Birrfeld vor (ASTRA [Hrsg.], Schwerverkehrsmanagement – Langfristiges Warteraumkonzept, Dokument Nr. ASTRA 58008, Ausgabe 2012 V1.00, Ziffn. 2.6.2 und 2.6.4 sowie Anhang II, abrufbar unter < www.astra.admin.ch > Dienstleistungen > Standards für Nationalstrassen > Verkehrsmanagement und -monitoring, abgerufen am 22. Dezember 2015).

4.4 Hinsichtlich der Lage bzw. der Notwendigkeit von Rastplätzen ist nach dem Gesagten zu unterscheiden: Zunächst soll – im Sinne eines *Grundbedarfs* – die Lage der Rastplätze den Strassenbenützern grundsätzlich alle 10 bis 15 km einen Halt zur kurzzeitigen Erholung ermöglichen. Hinzu kommt ein *besonderer Bedarf* an Abstellplätzen für Lastwagen etwa auf Rastplätzen. Insbesondere entlang der Transitachsen sollen in einem Abstand von höchstens 90 Fahrminuten ausreichend Stellplätze für Lastwagen zur Verfügung stehen, um den Fahrern das Einhalten der Vorgaben bezüglich Lenk- und Ruhezeiten zu ermöglichen. Innerhalb dieser Vorgaben kommt der Vorinstanz ein Ermessen zu, welches jedoch insbesondere mit Blick auf die Doppelfunktion des gesuchstellenden ASTRA als Planungs- und Fachbehörde pflichtgemäss auszuüben und im Entscheid zu begründen ist (vgl. in diesem Zusammenhang das Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 3 und E. 6.3).

5.

5.1 In materieller Hinsicht ist – wie bereits ausgeführt – insbesondere streitig, ob und gegebenenfalls in welcher Form für die geplante Erneuerung des Rastplatzes ein Bedarf nachzuweisen ist. Die Beschwerdeführerin sieht einen solchen Nachweis nicht als erbracht, weshalb dem Ausführungsprojekt die planungsrechtliche Sanktionierung zu versagen sei.

5.2 Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Diese auf Verfassungsstufe festgeschrieben Prinzipien gelten für die Rechtsetzung, die Rechtsanwendung und den Vollzug. Der Begriff des öffentlichen Interesses ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der konkretisierungsbedürftig ist. In der Bestimmung, welche Interessen sie als öffentliche Interessen anerkennen, sind die rechtsanwendenden Behörden allerdings nicht frei. Die Orientierung am öffentlichen Interesse hat für die rechtsanwendenden Behörden stets im Rahmen der Bindung an das geltende Recht zu erfolgen und Spielräume sind als zweckgerichtete Gestaltungskompetenzen zur konkretisierenden Umsetzung des gesetzgeberischen Normprogramms zu verstehen (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 20 Rz. 1–3). Das öffentliche Interesse ist in diesem Sinne Begründung und Begrenzung staatlichen Handelns zugleich, dessen Missachtung vor Bundesverwaltungsgericht als Verletzung von Bundesrecht gerügt werden kann (Art. 49 Bst. a VwVG; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 20 Rz. 1, 13, 15; BENJAMIN SCHINDLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, Art. 49 Rz. 25; vgl. auch Urteil des BVGer A-1175/2011 vom 28. März 2012 E. 1.3).

Der Verfassungsgrundsatz des öffentlichen Interesses bindet alle Staatsorgane in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich und gilt somit gleichermassen für die Eingriffs- wie auch für die Leistungsverwaltung, mit deren Mittel Infrastrukturaufgaben grundsätzlich erfüllt werden (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 3 Rz. 8 f. und § 20 Rz. 11). Die Erfüllung von Infrastrukturaufgaben wie vorliegend dem Bau bzw. Ausbau von Nationalstrassen setzt mithin voraus, dass an der betreffenden Anlage ein hinreichend konkreter und aktueller Bedarf besteht (vgl. für die Eingriffsverwaltung BGE 136 I 87 E. 8.3 und BGE 135 I 302 E. 4.1 f.; zudem WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, Rz. 1862 und 1919; ferner das Urteil des BGer 1C_327/2014 vom 11. März 2015 E. 5.4). Dasselbe muss gelten, wenn – wie vorliegend – eine bestehende Anlage umfassend erneuert und teilweise ausgebaut wird; nach den Planunterlagen soll die bestehende Nationalstrasse inkl. Rastplatz umfassend erneuert, die Rastplatzgeometrie den heutigen Bedürfnissen angepasst und die Einfahrt verlängert werden (Massnahmenprojekt, Umweltnotiz, von der Vorinstanz zu den Akten genommen als Beilage Nr. 5 zum Schreiben des ASTRA vom 10. Mai 2011, Ziffn. 1.14 und 2.2.2). Der Nachweis eines entsprechenden Bedarfs ist vom Gesuchsteller zu erbringen und von der Genehmigungsbehörde zu sanktionieren (vgl. vorstehend E. 4.2); nur wenn ein Bedarf am geplanten (erneuerten) Rastplatz nachgewiesen und damit ein öffentliches Interesse ausgewiesen ist, kann eine Abwägung mit allfälligen entgegenstehenden Interessen erfolgen. Ob ein Bedarf auszumachen ist, bestimmt sich dabei vorab nach dem Ziel- und Zweckartikel des anwendbaren Sachgesetzes (BENJAMIN SCHINDLER, in: St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 5 Rz. 45 mit Hinweis auf BGE 132 II 485 E. 6.2; zudem BVGE 2011/13 E. 16.3). Konkretisierend ist auf (gesetzeskonformes) Verordnungsrecht abzustellen.

5.3 Das NSG legt in Art. 5 die Grundsätze für die Ausgestaltung der Nationalstrassen fest. Nationalstrassen haben demnach hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen und sollen insbesondere eine sichere – und wirtschaftliche – Abwicklung des Verkehrs ermöglichen (Abs. 1). Stehen diesen Anforderungen andere schutzwürdige Interessen entgegen, wie insbesondere Anliegen der Landesplanung oder des Gewässer-, Natur- und Heimatschutzes, so sind die Interessen – wo das anwendbare Recht entsprechende Handlungsspielräume öffnet – gegeneinander abzuwägen (Abs. 2). Für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen fällt somit vorab das gesetzlich ausgewiesen öffentliche Interesse an einer sicheren – und wirtschaftlichen – Abwicklung des Verkehrs in Betracht (Art. 5 Abs. 1 NSG). Dies schliesst auch Rastplätze und Raststätten mit ein; nach Art. 7

Abs. 1 NSV dienen Rastplätze – vorab im Interesse einer sicheren Abwicklung des Verkehrs – der kurzzeitigen Erholung der Strassenbenützer. Das öffentliche und (damit) bedarfsbestimmende Interesse wird, wie vorstehend ausgeführt, in (verbindlichen) Verwaltungsverordnungen im Sinne eines Grundbedarfs und eines besonderen Bedarfs an Abstellplätzen für Lastwagen näher konkretisiert.

5.4 Der streitbetroffene Rastplatz liegt rund 3 km vor dem Ende der Nationalstrasse, welche im betreffenden Abschnitt – jedenfalls zur Zeit – unbestritten nicht schwergewichtig dem Transitverkehr, sondern dem Zielverkehr in die Stadt Zürich dient. Ein aktueller und hinreichend konkreter Bedarf an der geplanten Erneuerung des Rastplatzes ist mit Blick auf dessen Lage nicht (ohne Weiteres) auszumachen, zumal bisher keine auf den Zweck des Rastplatzes ausgerichtete Bedarfsanalyse erstellt worden ist (E-Mail des ASTRA vom 22. Dezember 2011 an das UVEK, vom UVEK zu den Akten genommen mit dem Schreiben des ASTRA vom 28. Dezember 2011); wenn ein Bedarf für die kurzzeitige Erholung etwa aufgrund der Lage des Rastplatzes oder gewandelter Bedürfnisse nicht (mehr) besteht, vermag die Erneuerung einer bestehenden Anlage nicht im öffentlichen Interesse zu liegen. Daran vermag auch der Netzbeschluss nichts zu ändern, zumal die Zweckmässigkeit des Netzbeschlusses hinsichtlich des Zürcher Y offenbar ohnehin überprüft werden soll (vgl. Sachverhalt Bst. O). Hinzu kommt, dass die Strassenbenützer nur wenige Kilometer vor dem streitbetroffenen Rastplatz bereits die Möglichkeit haben, sich auf dem Rastplatz bei Zürich Affoltern oder in der Raststätte Würenlos zu erholen. Anzumerken ist, dass – wie sich anlässlich des Augenscheins gezeigt hat – der Rastplatz auch als Parkplatz für das Naherholungsgebiet entlang der Limmat genutzt wird, da der Zaun entlang der Nationalstrasse im Bereich des Rastplatzes mit einem Durchgang unterbrochen ist. Fraglich ist, ob ein solcher Durchgang mit den Vorgaben der Richtlinie Rastplätze vereinbar ist. Jedenfalls aber liegt eine solche sachfremde Nutzung des Rastplatzes nicht im öffentlichen Interesse an einer sicheren und wirtschaftlichen Abwicklung des Verkehrs und vermag daher einen Bedarf an den geplanten baulichen Massnahmen von vornherein nicht zu begründen. Es bleibt somit zu prüfen, ob vorliegend ein besonderes Bedürfnis an Abstellplätzen für Lastwagen besteht und die geplante Erneuerung des Rastplatzes insofern im öffentlichen Interesse liegt.

Die Standortevaluation des ASTRA für mögliche Abstellplätze und Warteräume sieht für den Grossraum Zürich bzw. das Mittelland die Erweiterung der bestehenden Anlagen Knonau und Forrenberg sowie einen möglichen

Standort bei Birrfeld vor (vgl. vorstehend E. 4.3). Diese Anlagen liegen – anders als der vorliegend streitbetroffene Rastplatz – an Transitachsen. Zwar erscheint nicht von vorherein ausgeschlossen, dass auch der Rastplatz bei Oberengstringen von Lastwagenfahrern zwecks Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten angefahren wird, wenn die übrigen Abstellplätze belegt sind. Ein Leitsystem, welches die Lastwagenfahrer in diesem Fall auf den Rastplatz leitet, besteht gemäss den Ausführungen des ASTRA anlässlich des Augenscheins jedoch (noch) nicht, so dass eine entsprechende Nutzung des Rastplatzes mit Blick auf dessen Lage von untergeordneter Bedeutung sein dürfte (vgl. in diesem Zusammenhang auch das Konzept Abstellplätze, Ziff. 4.1.2). Davon ist umso mehr auszugehen, als Lastwagenfahrer, welche den Rastplatz zwecks Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten anfahren und deren Zielort nicht die Stadt Zürich ist, für ihre Weiterfahrt wohl bis nach Zürich Schlieren bzw. Zürich Altstätten fahren müssten, um dort zu wenden und via das Limmattaler Kreuz ihre Fahrt fortzusetzen. Vorliegend ist vielmehr unbestritten, dass ein beträchtlicher Teil der Lastwagenfahrer den Rastplatz für logistische Zwecke nutzt, insbesondere indem vor der Fahrt in die Stadt Zürich Anhänger vorübergehend auf dem Rastplatz abgestellt werden oder der Rastplatz zum Umladen von Gütern genutzt wird. Eine solche Nutzung liegt jedoch – insbesondere mit Blick auch auf die Mittelknappheit im Strasseninfrastrukturbereich – grundsätzlich nicht im öffentlichen Interesse (vgl. den Bericht vom 10. November 2010 in Erfüllung des Postulates 09.3102, Büttiker Rolf, 12. März 2009, Mehr Lastwagenausstellplätze entlang der Nationalstrassen und im urbanen Raum, Ziffn. 2 und 8, abrufbar unter < www.parlament.ch > Dokumentation > Parlamentsbibliothek > Katalog > "Lastwagenausstellplätze", nachfolgend Bericht Postulat Büttiker, abgerufen am 22. Dezember 2015). Zwar wird in diesem Bericht darauf hingewiesen, dass ein Abstellen (leerer) Anhänger die Schadstoffemissionen reduziert und die Sicherheit im Stadtverkehr erhöht (Bericht Postulat Büttiker, Ziff. 3.1). Anlässlich des Augenscheins wies jedoch die Beschwerdeführerin ihrerseits darauf hin, dass ein Abstellen der Anhänger auf dem Rastplatz im vorliegenden Fall zu Mehrverkehr auf der Nationalstrasse führe. Die Lastwagenfahrer müssten auf dem Rückweg aus der Stadt Zürich bis zum Limmattaler Kreuz fahren, um von dort wieder zum Rastplatz zu gelangen und den Anhänger wieder anzukoppeln. Vom Rastplatz aus müssten die Lastwagen erneut in Richtung Zürich fahren, bevor sie umkehren und über das Limmattaler Kreuz auf eine der Transitachsen gelangen könnten. Wie dies zu werten ist, kann an dieser Stelle offen bleiben, zumal keine nachvollziehbare und auf den Zweck des Rastplatzes ausgerichtete Bedarfsanalyse erstellt worden ist. Immerhin kann festgehalten werden, dass (bisher) Regeln und Richtlinien

für den Umgang mit dieser Benutzergruppe fehlen und seitens der Fachbehörde (noch) nicht definiert ist, wie weit solche Nutzungen geduldet und wie sie allenfalls unterbunden werden können (Konzept Abstellplätze, Ziff. 4.1.2).

Zusammenfassend erscheint – auch mit Blick auf die "Erhebungen" zur Nutzung des Rastplatzes durch die Beschwerdeführerin – zumindest fraglich, ob der Rastplatz für die kurzzeitige Erholung der Strassenbenützer oder als Abstellplatz für Lastwagen (noch) notwendig ist. Die Erforderlichkeit des (erneuerten) Rastplatzes ist demnach nicht hinreichend nach- und das öffentliche Interesse an der Erneuerung somit nicht ausgewiesen. Folglich kann auch die im Rahmen der Prüfung des Ausführungsprojekts durchzuführende Interessenabwägung – etwa mit den Interessen des Gewässer- sowie des Natur- und Heimatschutzes – (noch) nicht vorgenommen werden (vgl. vorstehend E. 5.3).

5.5 Die Beschwerde erweist sich somit insofern als begründet, als die Beschwerdeführerin verlangt, es sei die Notwendigkeit der geplanten Erneuerung des Rastplatzes bzw. ein entsprechender Bedarf nachzuweisen, wobei eine abschliessende Beurteilung dieser Frage auf der Grundlage der vorliegenden Akten nicht möglich ist. An diesem Ergebnis vermögen allfällige Vorgaben im generellen Projekt grundsätzlich nichts zu ändern, wobei – auch mit Blick auf den langen Zeitablauf seit der Genehmigung des generellen Projekts am 4. September 1962 – ohnehin fraglich erscheint, ob eine allfällige Aufhebung des Rastplatzes eine wesentliche Änderung gegenüber dem generellen Projekt darstellen würde (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.8.2; zudem Urteil des BGer 1C_108/2014, 1C_110/2014 vom 23. September 2014 E. 7).

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet nach Art. 61 Abs. 1 VwVG in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Vorliegend sind weitere (Sachverhalts-) Abklärungen nötig; es ist etwa der (besondere) Bedarf an der Erneuerung des Rastplatzes nachzuweisen und es ist der Umgang mit der Nutzung der Rastplätze für logistische Zwecke zu regeln. Zudem ist das Bundesverwaltungsgericht nicht oberste Planungsbehörde, weshalb einzig ein kassatorischer Entscheid in Betracht kommt (vgl. Urteil des BVGer A-2575/2013 vom 17. September 2014 E. 5.6). Die Plangenehmigung ist daher aufzuheben, soweit die Vorinstanz damit die Erneuerung sowie Umgestaltung des Rastplatzes und die Verlängerung der Einfahrt genehmigt und die Einsprache der Beschwerdeführerin abgewiesen hat. Nicht von der

Beschwerde betroffen sind bauliche Anpassungen im Bereich des Rastplatzes, die im Zusammenhang mit dem Bau der SABA stehen oder Folge hiervon sind, etwa im Bereich der Ausfahrt. Die Angelegenheit ist zur Ergänzung der Planunterlagen durch das ASTRA und zum anschliessenden neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird, sollte ein (besonderer) Bedarf an der geplanten Erneuerung und Umgestaltung des Rastplatzes und damit insoweit ein öffentliches Interesse nachgewiesen werden können, das Interesse an einer sicheren und wirtschaftlichen Abwicklung des Verkehrs mit den entgegenstehenden Interessen etwa des Gewässer- und – mit Blick auf die Einbettung allfälliger zusätzlicher Anlagen wie der Stützmauer in das Landschaftsbild – des Landschaftsschutzes abzuwägen haben (Art. 5 Abs. 2 NSG), wobei auch die verbindlichen Festsetzungen des kantonalen Richtplans und der Nutzungsplan zu beachten sind (Urteil des BVGer 1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 18, insbes. E. 18.2; Ergänzung des Bundesrates vom 4. November 1998 zur Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, Änderung des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen, Bundesblatt [BBl] 1999 I 931, 937 Art. 26 Abs. 3; vgl. auch Urteil des BGer 1C_311/2012 vom 28. August 2013 E. 3.3). Zudem wird die Vorinstanz das bereits realisierte Provisorium und die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Alternative mit in ihre Erwägungen einzubeziehen haben.

6.

Insgesamt ist festzuhalten, dass gestützt auf den Verfassungsgrundsatz, wonach staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss, für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen wie der streitbetroffenen Erneuerung des Rastplatzes ein Bedarf nachzuweisen ist. Vorliegend erscheint fraglich, ob der Rastplatz für die kurzzeitige Erholung der Strassenbenützer oder als Abstellplatz für Lastwagen (noch) notwendig ist. Eine abschliessende Beurteilung ist jedoch nicht möglich, da weitere Abklärungen erforderlich sind. Die Angelegenheit ist daher in Gutheissung der Beschwerde zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.

7.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten zu tragen haben Vorinstanz sowie beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden. Anderen Behörden sowie Kantonen und Ge-

meinden werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Ist gleichzeitig mit der Plangenehmigung über enteignungsrechtliche Begehren zu entscheiden, richten sich die Kosten- und Entschädigungsfolgen gegenüber Verfahrensbeteiligten, denen eine Enteignung droht, nach dem Enteignungsrecht (Urteil des BVGer A-2575/2013 vom 17. September 2014 E. 9.1).

Die Beschwerdeführerin ist nicht in ihren vermögensrechtlichen Interessen betroffen, weshalb ihr von vornherein keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Ebenfalls keine Verfahrenskosten tragen die Vorinstanz und, da über keine enteignungsrechtlichen Begehren zu entscheiden ist, das ASTRA (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Es sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben.

7.2 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Partei auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Eine Ausnahme von dieser Regel rechtfertigt sich bei kleineren und mittleren Gemeinden, die über keinen Rechtsdienst verfügen und daher insbesondere zur Bewältigung komplexer rechtlicher Angelegenheiten auf einen Rechtsanwalt angewiesen sind (Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 48.3.1). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE).

Die Beschwerdeführerin ist vorliegend als obsiegend zu betrachten; die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur weiteren Abklärung und zu neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) gilt praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (vgl. das Urteil des BGer 1C_397/2009 vom 26. April 2010 E. 6). Sie hat jedoch keine Kostennote beigebracht, weshalb die Höhe der Parteientschädigung aufgrund der Akten zu bestimmen ist. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet vorliegend eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 7'000.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag i.S.v. Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) für angemessen, zumal es sich bei der Beschwerdeführerin um eine kleinere Gemeinde ohne eigenen Rechtsdienst handelt. Die Parteientschädigung ist

der Vorinstanz zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.

2.
Die Plangenehmigung der Vorinstanz vom 17. März 2014 wird aufgehoben, soweit die Vorinstanz damit die Erneuerung sowie Umgestaltung des Rastplatzes und die Verlängerung der Einfahrt genehmigt und die Einsprache der Beschwerdeführerin vom 21. Juni 2010 abgewiesen hat. Die Angelegenheit wird im Sinne der Erwägungen zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.
Der Beschwerdeführerin wird eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 7'000.– zugesprochen. Diese ist ihr von der Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

5.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Gerichtsurkunde)
– das Bundesamt für Strassen ASTRA (Einschreiben)
– das Bundesamt für Umwelt BAFU (Einschreiben)
– das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich (A-Post)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Jürg Steiger	Benjamin Kohle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: