

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 24. April 2024

Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Abteilungspräsidentin
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Imfeld

100.2023.8

Einwohnergemeinde Roggwil

handelnd durch den Gemeinderat, Bahnhofstrasse 8, Postfach 164,
4914 Roggwil

Beschwerdeführerin

gegen

1. **Einwohnergemeinde Brittnau**
handelnd durch den Gemeinderat, Vordere Breite 1, 4805 Brittnau
2. **Einwohnergemeinde Murgenthal**
handelnd durch den Gemeinderat, Hauptstrasse 46, 4853 Murgenthal
3. **Einwohnergemeinde Pfaffnau**
handelnd durch den Gemeinderat, Dorfstrasse 20, 6264 Pfaffnau
4. **Einwohnergemeinde Reiden**
handelnd durch den Gemeinderat, Grossmatte 1, Postfach,
6260 Reiden
5. **Einwohnergemeinde Roggliswil**
handelnd durch den Gemeinderat, Schulhausstrasse 5,
6265 Roggliswil
6. **Einwohnergemeinde Rothrist**
handelnd durch den Gemeinderat, Bernstrasse 108, 4852 Rothrist
alle vertreten durch Rechtsanwältin ...

Beschwerdegegnerinnen

und



Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern

Münstergasse 2, Postfach, 3000 Bern 8

sowie

A. _____ AG

handelnd durch die statutarischen Organe
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. ... und Rechtsanwalt ...

100.2023.14

A. _____ AG

handelnd durch die statutarischen Organe
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. ... und Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

1. **Einwohnergemeinde Brittnau**
handelnd durch den Gemeinderat, Vordere Breite 1, 4805 Brittnau
2. **Einwohnergemeinde Murgenthal**
handelnd durch den Gemeinderat, Hauptstrasse 46, 4853 Murgenthal
3. **Einwohnergemeinde Pfaffnau**
handelnd durch den Gemeinderat, Dorfstrasse 20, 6264 Pfaffnau
4. **Einwohnergemeinde Reiden**
handelnd durch den Gemeinderat, Grossmatte 1, Postfach,
6260 Reiden
5. **Einwohnergemeinde Roggliswil**
handelnd durch den Gemeinderat, Schulhausstrasse 5,
6265 Roggliswil
6. **Einwohnergemeinde Rothrist**
handelnd durch den Gemeinderat, Bernstrasse 108, 4852 Rothrist
alle vertreten durch Rechtsanwältin ...

Beschwerdegegnerinnen

und

Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern

Münstergasse 2, Postfach, 3000 Bern 8

sowie

Einwohnergemeinde Roggwil

handelnd durch den Gemeinderat, Bahnhofstrasse 8, Postfach 164,
4914 Roggwil

betreffend Zonenplan- und Baureglementsänderung «Brunnmatt» sowie
Baubewilligung für Zufahrtsstrasse, Böschungssicherung und Abbruch bzw.
Ersatz eines Gebäudes (Entscheid der Direktion für Inneres und Justiz des
Kantons Bern vom 8. Dezember 2022; 2021.DIJ.8469)

Prozessgeschichte:

A.

Die A. _____ AG beabsichtigt, im Gebiet «Brunnmatt» in der Einwohnergemeinde (EG) Roggwil ein Warenverteilzentrum zu erstellen. Die EG Roggwil sieht vor, dafür den Zonenplan und das Baureglement abzuändern. Die auf dem fraglichen Areal bestehende Zone für Freizeit und Arbeit soll aufgehoben und eine Zone mit Planungspflicht (ZPP) erlassen werden.

Die EG Roggwil führte für die Zonenplan- und Baureglementsänderung vom 22. Oktober bis 25. November 2019 das Mitwirkungsverfahren durch. Anschliessend reichte sie die Planungsvorlage zusammen mit einem Baugesuch der A. _____ AG für eine neue Zufahrtsstrasse dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) zur Vorprüfung ein. Vom 7. Mai bis 8. Juni 2020 legte die EG Roggwil die Unterlagen öffentlich auf. Während der Auflagefrist gingen mehrere Einsprachen ein, unter anderem von mehreren Gemeinden aus der Region. Daraufhin passte die EG Roggwil die Vorschriften der ZPP sowie das Beleuchtungskonzept für die Zufahrtsstrasse geringfügig an. Die Stimmbevölkerung der EG Roggwil lehnte die Planungsvorlage am 31. August 2020 ab. Gegen das Abstimmungsresultat wurde von verschiedenen Personen der Rechtsweg beschritten, zuletzt mit mehreren Beschwerden an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Nachdem die EG Roggwil den Zonenplan und das Bau-

reglement erneut geringfügig überarbeitet hatte, legte sie die Unterlagen vom 5. März bis 6. April 2021 wiederum öffentlich auf. An der anschliessenden Abstimmung vom 13. Juni 2021 nahm die Stimmbevölkerung der EG Roggwil die Planungsvorlage an. Das Verwaltungsgericht schrieb in der Folge die bei ihm hängigen und zeitweise sistierten Beschwerdeverfahren ab (Abschreibungsverfügungen vom 10.8.2021 in den Verfahren 100.2021.17, 100.2021.24, 100.2021.25 und 100.2021.28).

Am 21. Juli 2021 reichte die EG Roggwil dem AGR die Zonenplan- und Baureglementsänderung zur Genehmigung ein, zusammen mit dem Baugesuch der A. _____ AG für eine neue Zufahrtsstrasse ab dem bestehenden Kreisel, für die Böschungssicherung mit einer Nagelwand und für den Abbruch bzw. Ersatz eines Gebäudes (Pumpenhaus). Mit Gesamtentscheid vom 1. November 2021 genehmigte das AGR die Zonenplan- und Baureglementsänderung (Ziff. 1) und erteilte die ersuchte Baubewilligung sowie weitere damit verbundene Bewilligungen unter Auflagen und Bedingungen (Ziff. 2 und 3). Zudem hob es den Richtplan «Areal Brunnmatt» vom 22. Oktober 2007 auf (Ziff. 4) und wies die Einsprachen ab, soweit es darauf eintrat und sie nicht gegenstandslos geworden waren (Ziff. 5-7).

B.

Gegen den Gesamtentscheid erhoben die EG Brittnau, Murgenthal, Pfaffnau, Reiden, Roggliswil und Rothrist am 1. Dezember 2021 gemeinsam Beschwerde bei der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (DIJ). Sie beantragten im Wesentlichen, der Gesamtentscheid des AGR sei aufzuheben, die Zonenplan- und Baureglementsänderung sei nicht zu genehmigen und die Baubewilligung sei zu verweigern (Bauabschlag). Die DIJ hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 8. Dezember 2022 gut und hob Ziff. 1 des Gesamtentscheids betreffend die Genehmigung der Zonenplan- und Baureglementsänderung auf.

C.

Dagegen hat die EG Roggwil am 4. Januar 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und beantragt, der Entscheid der DIJ sei aufzuheben. Eventuell sei der Entscheid dahingehend abzuändern, dass die Sache im Sinn der Erwägungen zur Fortsetzung des Verfahrens bzw. Neu beurteilung an die Gemeinde, subeventuell an das AGR, zurückzuweisen sei (Verfahren 100.2023.8).

Am 9. Januar 2023 hat die A. _____ AG ebenfalls Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der Entscheid der DIJ sei aufzuheben und der Gesamtentscheid des AGR sei in allen Teilen zu bestätigen. Eventuell sei der Entscheid der DIJ aufzuheben und die Sache zur Neu beurteilung an die DIJ, subeventuell ans AGR, zurückzuweisen (Verfahren 100.2023.14).

Mit Beschwerdeantworten vom 6. Februar 2023 beantragen die EG Brittnau, Murgenthal, Pfaffnau, Reiden, Roggliswil und Rothrist, die Beschwerden der EG Roggwil und der A. _____ AG seien abzuweisen. Die DIJ beantragt mit Vernehmlassungen vom 31. Januar bzw. 13. Februar 2023 ebenfalls die Abweisung der Beschwerden. Die EG Roggwil und die A. _____ AG haben am 19. Januar bzw. 7. Februar 2023 im jeweils anderen Verfahren eine Stellungnahme eingereicht.

Mit Verfügung vom 17. Februar 2023 hat der Instruktionsrichter die Verfahren 100.2023.8 und 100.2023.14 vereinigt. In der Folge hat er Fragen zur anwaltlichen Vertretung der A. _____ AG geklärt. Die EG Roggwil, die A. _____ AG sowie die EG Brittnau, Murgenthal, Pfaffnau, Reiden, Roggliswil und Rothrist haben sich im weiteren Verfahren erneut zur Sache geäußert bzw. Unterlagen eingereicht, wobei sie an ihren Rechtsbegehren festhalten (zuletzt Eingabe der A. _____ AG vom 5.12.2023). Die DIJ hat auf zusätzliche Ausführungen verzichtet.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerden als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die EG Roggwil und die A. _____ AG haben an den vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind als planendes Gemeinwesen bzw. als Bauherrin und Inhaberin eines Kaufrechts am Baugrundstück durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerden ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Das Gewerbe- und Industriegebiet «Brunnmatt» befindet sich westlich des Bahnhofs Roggwil-Wynau. Das geplante Warenverteilzentrum soll auf dem Areal der ehemaligen Weberei Gugelmann gebaut werden. Dessen Realisierung nimmt eine Fläche von ca. 7 ha in Anspruch, wobei das geplante Gebäude für Büroräumlichkeiten und Lageflächen rund 45'000 m² Fläche umfasst und eine Höhe von rund 20 m aufweist; zudem sind ca. 200 Parkplätze für private Fahrzeuge der Mitarbeitenden und weitere für Lastwagen vorgesehen. Erschlossen wird das Baugrundstück über mehrere Verkehrsachsen. Eine wichtige Achse führt in nordöstlicher Richtung über Murgenthal (AG) nach Rothrist (AG) mit Anschluss an die Autobahn A1. Eine weitere Achse verläuft in südöstlicher Richtung nach Roggwil und anschliessend Richtung Westen über das Gebiet der Gemeinden Roggliswil (LU), Pfaffnau (LU), Brittnau (AG) und Reiden (LU), wo Anschluss an die Autobahn A2 besteht (vgl. Erläuterungsbericht zur Zonenplan- und Baureglements-

änderung «Brunnmatt» vom Mai 2021, S. 5 f. und 23, Beilage 7 zur Beschwerde im Verfahren 100.2023.14 [nachfolgend: Erläuterungsbericht]; Verkehrsgutachten vom 9.4.2021, Version 3-02, S. 6 f., Akten AGR 3H Register 3 [nachfolgend: Verkehrsgutachten]).

2.2 Die Vorinstanz ist auf die Beschwerde, welche die Gemeinden Rothrist, Murgenthal, Roggliswil, Pfaffnau, Brittnau und Reiden gemeinsam erhoben haben, eingetreten und hat die Genehmigung für die Zonenplan- und Baureglementsänderung «Brunnmatt» im Wesentlichen mit der Begründung verweigert, die Reduktion des Gewässerraums für den Brunnbach im östlichen Teil des streitbetroffenen Areals sei bundesrechtswidrig (angefochtener Entscheid E. 5). Verworfen hat sie hingegen den Einwand, das Vorhaben sei unzureichend koordiniert und es fehle an einer Grundlage im kantonalen Richtplan (angefochtener Entscheid E. 4 und 2).

3.

3.1 In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist umstritten, ob die Beschwerdegegnerinnen (Gemeinden aus der Region) im vorinstanzlichen Verfahren zur Beschwerde gegen den Gesamtentscheid des AGR befugt waren. – Die DIJ hat erwogen, die Gemeinden seien als Gebietskorporationen für den Schutz ihrer Einwohnerinnen und Einwohner vor Immissionen zuständig. Insofern seien sie durch Einwirkungen des mit dem geplanten Verteilzentrum zusammenhängenden Mehrverkehrs in hoheitlichen Befugnissen betroffen. Das Verteilzentrum führe zu einer Zunahme des Verkehrs von ca. 1,5 % in Rothrist und Murgenthal bzw. 1 % in Roggliswil, Pfaffnau, Brittnau und Reiden. Der Mehrverkehr sei damit in den Gemeinden nicht konkret wahrnehmbar. Jedoch verändere sich die Verkehrszusammensetzung, da durchschnittlich alle sieben Minuten ein zusätzlicher Lastwagen durch Murgenthal und Rothrist fahren würde. Angesichts dessen hätten jedenfalls diese beiden Gemeinden ein schutzwürdiges Interesse an der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid. Die Legitimation der übrigen Gemeinden hat die DIJ hingegen offengelassen (angefochtener Entscheid E. 1.4).

3.2 Die EG Roggwil macht geltend, die Beschwerdegegnerinnen seien weder durch den geringen Mehrverkehr noch die veränderte Verkehrszusammensetzung in rechtsgenügendem Ausmass betroffen. Es sei nicht dargetan, inwiefern ein leicht höherer Lastwagenanteil zu möglicherweise unzulässigen Immissionen in den fraglichen Gemeinden führe. Die Beschwerdegegnerinnen seien auch nicht in ihren hoheitlichen Befugnissen betroffen, denn für Planung und Baupolizei seien sie nur auf ihrem eigenen Gemeindegebiet zuständig. Ihre Bevölkerung hätten sie in erster Linie mit Massnahmen auf dem eigenen Gebiet und in der eigenen Zuständigkeit vor Verkehrsimmissionen zu schützen (Beschwerde im Verfahren 100.2023.8 S. 3 f.). Die A. _____ AG teilt diese Ansicht. Sie führt aus, die erwartete Verkehrszunahme von 1-1,3 % in den fraglichen Gemeinden sei sehr geringfügig und nicht wahrnehmbar. Folglich sei auch eine Änderung in der Verkehrszusammensetzung nicht wahrnehmbar und spiele keine Rolle, ob es sich beim Mehrverkehr um Lastwagen oder Personenwagen handle. Selbst wenn der höhere Lastwagenanteil wahrnehmbar sein sollte, könne jedenfalls nicht von einer erheblich veränderten Verkehrszusammensetzung die Rede sein. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei zudem vorausgesetzt, dass die Gesamtheit oder zumindest ein Grossteil der Bevölkerung der Gemeinde von den Immissionen betroffen sei. Dies sei hier ebenfalls nicht erfüllt. Der lärmbelastete Perimeter entlang der betroffenen Hauptstrassen in Rothrist und Murgenthal sei nur wenige Meter breit und liege nahe der nordwestlichen Gemeindegrenzen. Ein weitaus grösserer Teil der beiden Gemeinden sei vom Strassenlärm der beiden Hauptstrassen nicht berührt (Beschwerde im Verfahren 100.2023.14 S. 12 ff.).

3.3 Die Beschwerdegegnerinnen bringen dagegen vor, es sei nicht schematisch auf die rein prozentuale Zunahme des Verkehrs abzustellen, sondern eine Gesamtwürdigung der Verhältnisse im konkreten Fall vorzunehmen. Sie seien bereits heute sehr stark durch Verkehr belastet. Die zusätzlichen Lastwagenfahrten verursachten deutlich mehr Lärm als Fahrten mit Personenwagen und führten in der Nacht zu Aufwachreaktionen. Sie seien daher befugt gewesen, zum Schutz ihrer Einwohnerinnen und Einwohner Beschwerde zu erheben (Beschwerdeantworten in den Verfahren 100.2023.8 und 100.2023.14 je S. 4 ff.).

4.

4.1 Das Beschwerderecht im Verfahren vor der DIJ richtet sich nach Art. 65 VRPG (vgl. auch Art. 61a Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Gemäss Art. 65 Abs. 1 VRPG ist zur Beschwerde befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a; sog. formelle Beschwer), durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren bzw. dessen Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c; sog. materielle Beschwer). Das Gemeinwesen kann sich gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts auf das allgemeine Beschwerderecht stützen, wenn es durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie eine Privatperson oder aber in spezifischer, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird. Die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt dabei eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus; das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung begründet keine Beschwerdebefugnis. Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel sind Gemeinwesen nach bundesgerichtlicher Praxis nur restriktiv zur Beschwerdeführung zuzulassen (statt vieler BGE 147 II 227 E. 2.3.2, 141 II 161 E. 2.1). Das Verwaltungsgericht umschreibt die Voraussetzungen für das allgemeine Beschwerderecht von Gemeinwesen mitunter etwas anders, verfolgt aber eine ähnliche Rechtsprechungslinie (vgl. BVR 2017 S. 418 E. 2.5 und 4.1, 2013 S. 566 E. 2.4 mit Hinweisen; Michael Pflüger, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 40).

4.2 In umweltrechtlichen Angelegenheiten kann eine Gemeinde im erforderlichen Mass betroffen sein, wenn sie als Gebietskörperschaft wesentliche öffentliche Anliegen wie den Schutz der Einwohnerinnen und Einwohner vor schädlichen oder lästigen Immissionen vertritt (vgl. BGE 133 II 400 E. 2.4.2). Dabei wird vorausgesetzt, dass vom zu beurteilenden Vorhaben bedeutende Immissionen ausgehen, welche die Gesamtheit oder einen Grossteil der Bevölkerung der Gemeinde betreffen (BGer 1C_183/2019 vom 17.8.2020 E. 1.2, 1C_139/2017 vom 6.2.2018 E. 1.2; Heinz Aemisegger, in Praxis-

kommentar RPG, 2020, Art. 34 N. 124, je mit weiteren Hinweisen). Diese Grundsätze gelten auch für die Beschwerdebefugnis der Gemeinde im kantonalen Verfahren (vgl. JTA 2019/297/298 vom 21.4.2021 E. 1.4.2). Bei Lärm, der durch eine Anlage oder deren Zubringerverkehr verursacht wird, bejaht das Bundesgericht die Einsprache- und Beschwerdeberechtigung, wenn die Zunahme deutlich wahrnehmbar ist; dies wird anhand von qualitativen (Art des Verkehrsgeräuschs) und quantitativen Kriterien (Erhöhung des Lärmpegels) beurteilt (BGE 140 II 214 E. 2.3, 136 II 281 E. 2.3.2). Es lässt sich dabei von der Erfahrungsregel leiten, dass eine Erhöhung des Beurteilungspegels von 1 dB(A) gerade noch wahrnehmbar ist, was einer Steigerung des durchschnittlichen täglichen Verkehrs (DTV) um rund 25 % entspricht, bei geringen Verkehrsmengen bereits einer etwas kleineren Zunahme. Die besondere Betroffenheit von Anwohnerinnen und Anwohnern kann auch gegeben sein, wenn die Lärmzunahme rein rechnerisch unter 1 dB(A) liegt, sich aber wegen des fraglichen Bauvorhabens die Verkehrszusammensetzung – etwa aufgrund der Erhöhung des Lastwagenanteils – erheblich verändert. Entscheidend ist allemal eine Gesamtwürdigung anhand der tatsächlichen Verhältnisse im konkreten Fall (BGE 136 II 281 E. 2.3.2, 2.5 und 2.5.4; BGer 1C_139/2017 vom 6.2.2018 E. 1.5.1 mit weiteren Hinweisen).

4.3 Zu prüfen ist die Legitimation der Gemeinden aus der Region im vorinstanzlichen Verfahren aufgrund des Mehrverkehrs, der nach Inbetriebnahme des hier interessierenden Warenverteilzentrums voraussichtlich durch ihr Gemeindegebiet fahren wird. Dazu ergibt sich aus dem Verkehrsgutachten, dass das Verteilzentrum zu durchschnittlich 419 Lastwagen- und 437 Personenwagenfahrten am Tag führen wird. 48 % des Lastwagenverkehrs wird voraussichtlich die Verkehrsachse durch Murgenthal und Rothrist benutzen, 16 % diejenige Richtung Roggliswil, Pfaffnau, Brittnau und Reiden, ausmachend durchschnittlich rund 200 bzw. 66 zusätzliche Lastwagenfahrten pro Tag oder rund acht bzw. knapp drei Lastwagen pro Stunde (gestützt auf die angegebenen Prozentzahlen wäre von 201 bzw. 67 zusätzlichen Lastwagen auszugehen; diese Differenz ist hier aber vernachlässigbar). Die meisten davon werden während des Tages erwartet, insbesondere zwischen 7.00 und 14.00 Uhr, wobei zu den Spitzenzeiten in Richtung Rothrist von höchstens zwanzig und in Richtung Reiden von höchstens neun

Lastwagenfahrten pro Stunde ausgegangen wird. Die durchschnittliche Verkehrszunahme durch das Projekt beträgt Richtung Autobahnanschluss Reiden rund 1 % und Richtung Autobahnanschluss Rothrist maximal 2 % (vgl. Erläuterungsbericht, S. 26 f.; Verkehrsgutachten, S. 16 ff.). Das Tiefbauamt des Kantons Bern, Oberingenieurkreis IV, erachtet die Angaben im Gutachten als plausibel (Fachbericht vom 23.8.2021, Akten AGR 3H Register 2). Es hielt weiter fest, die zusätzlichen Verkehrsbelastungen führten «zu keinen zusätzlichen Kapazitätsengpässen auf dem Kantonsstrassennetz», zumal die Kantonsstrassen «grundsätzlich für den Verkehr von Last- und Sattelzügen ausgelegt» seien und «heute schon von solchen Fahrzeugen befahren [würden]». Das Tiefbauamt teilt namentlich das Fazit des Verkehrsgutachtens, wonach «keine spürbaren Effekte auf den Verkehrsfluss auf der Kantonsstrasse» und «auch hinsichtlich Verkehrssicherheit [...] keine signifikanten Auswirkungen aufgrund des Neubaus der A._____ AG zu erwarten [seien]». Auch die Verfahrensbeteiligten bestreiten die aufgeführten Verkehrsmengen grundsätzlich nicht, weshalb darauf abzustellen ist. Es handelt sich um Durchschnittswerte bei Vollauslastung des Verteilenzentrums. Welche Bedeutung zukünftigen technischen Entwicklungen bei Fahrzeugen und Strassenbelägen für die Lärmbelastung zukommt (vgl. Stellungnahme A._____ AG vom 7.2.2023 im Verfahren 100.2023.8 S. 5, act. 5), muss mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen nicht vertieft werden.

4.4 Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz gestützt auf die Angaben des Verkehrsgutachtens und die Erfahrungsregel des Bundesgerichts den Mehrverkehr von ca. 1-2 % in den betroffenen Gemeinden als nicht konkret wahrnehmbar erachtet hat. Zugleich hat sie mit Hinweis auf die Rechtsprechung erwogen, dass auch die veränderte Verkehrszusammensetzung zu beachten ist. Diesbezüglich ist die Situation der EG Murgenthal und Rothrist einerseits und der EG Roggliswil, Pfaffnau, Brittnau und Reiden andererseits separat zu betrachten, da die Gemeinden an verschiedenen Verkehrsachsen liegen (vorne E. 2.1).

4.5 Legitimation der EG Murgenthal und Rothrist:

4.5.1 Bei rund 200 bzw. 201 projektbedingten Lastwagenfahrten pro Tag fährt durchschnittlich alle sieben Minuten ein zusätzlicher Lastwagen durch Murgenthal und Rothrist (vgl. angefochtener Entscheid E. 1.4). Die Zunahme des Lastwagenverkehrs führt zu zusätzlichen Lärmbelastungen, die sich vom übrigen Verkehrslärm abheben und objektiv als nachteilig empfunden werden können. Diese qualitative Betrachtung des Strassenlärms gilt unabhängig davon, ob der Lärmpegel des durchschnittlichen Mehrverkehrs insgesamt die Schwelle der Wahrnehmbarkeit von 1 dB(A) erreicht. Allerdings setzt die Rechtsprechung eine *erhebliche* Veränderung der Verkehrszusammensetzung voraus (vorne E. 4.2). Die Verkehrsbelastung auf der Achse durch Murgenthal und Rothrist liegt aktuell bei 12'200 bis 15'600 Fahrzeugen am Tag (vgl. Verkehrsgutachten, S. 9 mit Abbildung). Mit Blick darauf erscheint fraglich, ob die durchschnittlich acht bzw. zu Spitzenzeiten höchstens zwanzig zusätzlichen Lastwagen pro Stunde auf der Verkehrsachse eine hinreichende Veränderung der Verkehrszusammensetzung bedeuten, um eine besondere Betroffenheit anzunehmen. Das Verwaltungsgericht hat bei anderer Gelegenheit die Legitimation eines Anwohners einer Lehmgrube zwar bejaht, obwohl über einen Zeitraum von drei Jahren nur sechs zusätzliche Lastwagen pro Stunde zur Diskussion standen. Allerdings handelte es sich dabei um schwere vier- oder fünfsichtige Fahrzeuge und war nicht auszuschliessen, dass die Arbeiten in nur einem Jahr durchgeführt werden, was eine deutlich stärkere Verkehrszunahme zur Folge gehabt hätte (BVR 2013 S. 343 E. 5.4). Die bestehende Verkehrsbelastung dürfte dort zudem deutlich geringer gewesen sein als in den beiden hier interessierenden Gemeinden (vgl. Gemeinde Radelfingen, Geoportal des Kantons Bern, Fachkarte «Übergeordnetes Strassennetz», Kartenansicht «Kantonsstrassenverkehrsdaten», einsehbar unter: <www.topo.apps.be.ch/pub/map>). Die beiden Fälle lassen sich daher nicht ohne weiteres vergleichen. Weiter wird mit dem geplanten Warenverteilzentrum nicht nur der Lastwagenverkehr zunehmen, sondern es werden auch ähnlich viele zusätzliche Personenwagenfahrten erwartet (vorne E. 4.3; Verkehrsgutachten, S. 16 f.). Demnach wird sich das Verhältnis von Lastwagen und Personenwagen am Gesamtverkehr auf der Verkehrsachse durch die Gemeinden Murgenthal und Rothrist und damit die Verkehrszusammensetzung auch in diesem Sinn kaum erheblich verändern

(vgl. auch Fachbericht des Tiefbauamts vom 23.8.2021, teilweise zitiert vorne in E. 4.3).

4.5.2 Die Gemeinden aus der Region stützen sich für ihre Beschwerdebefugnis allerdings gerade auf die bereits bestehende starke Verkehrsbelastung (vorne E. 3.3). Von der Zunahme des Lastwagenlärms ist die Bevölkerung der an die Strasse angrenzenden Gebiete betroffen. Für die Beschwerdebefugnis ist dabei nicht erforderlich, dass Immissionsgrenzwerte überschritten werden (vgl. BVR 2011 S. 498 E. 4.4 mit Hinweis auf BGer 1A.310/2000 und 1P.754/2000 vom 3.4.2001, in ZBI 2002 S. 370 E. 2). Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Verkehrsachse durch die Zentren von Murgenthal und Rothrist führt und nicht etwa durch ruhige Wohngebiete. Soweit überhaupt die Wohnnutzung und nicht Arbeits-, Gewerbe- oder sonstige Nutzungen betroffen sind, können die Anwohnerinnen und Anwohner im Zentrum der beiden Orte kein erhöhtes Lärmschutzbedürfnis geltend machen. Das kommt auch in der Zonenordnung zum Ausdruck: So ist die Zentrumszone der EG Murgenthal der Empfindlichkeitsstufe III gemäss Art. 43 Abs. 1 Bst. c der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) zugeordnet, in der mässig störende Betriebe zugelassen sind (vgl. Bauzonenplan sowie § 7 Abs. 1 und 3 der Bau- und Nutzungsordnung, je vom 11. Juni 1999; Unterlagen einsehbar unter: <www.murgenthal.ch>, Rubrik «Verwaltung/Reglemente»). In der EG Rothrist ist die Wohn- und Gewerbezone WG4, die in erster Linie dem Lärm ausgesetzt ist, ebenfalls der Empfindlichkeitsstufe III zugewiesen (vgl. Bauzonenplan sowie § 6 Abs. 1 der Bau- und Nutzungsordnung, je vom 29. November 2001; Unterlagen einsehbar unter: <www.rothrist.ch>, Rubrik «Online-Schalter»). Die immissionsmässige Vorbelastung spricht entgegen den Ausführungen der Beschwerdegegnerinnen nicht für, sondern vielmehr gegen die Wahrnehmbarkeit des zusätzlichen Lastwagenverkehrs (vgl. etwa Wiederkehr/Eggenschwiler, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, 2018, Rz. 37 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Ob das Warenverteilzentrum zu einer deutlich wahrnehmbaren Verkehrszunahme bzw. erheblichen Veränderung der Verkehrszusammensetzung führt, braucht mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen aber letztlich nicht abschliessend beurteilt zu werden.

4.5.3 Vorausgesetzt ist weiter, dass die Immissionen des Vorhabens die gesamte Bevölkerung der Gemeinde oder zumindest einen Grossteil davon betreffen (vorne E. 4.2). Unmittelbar an der Strasse durch die Gemeinden Murgenthal und Rothrist ist die Arbeits- und Gewerbenutzung vorherrschend. Zwar gibt es auch Wohnnutzung; sie ist aber immissionsmässig vorbelastet (vgl. E. 4.5.2 hiervor). In beiden Gemeinden liegen weite Teile der Wohngebiete nicht an der betroffenen Verkehrsachse, sondern deutlich über hundert Meter und mehr von dieser Strasse entfernt. Es ist bei diesen räumlichen und örtlichen Gegebenheiten praktisch ausgeschlossen, dass für die dortige Wohnbevölkerung die zusätzlichen Lastwagenfahrten zu relevanten Lärmimmissionen führen (vgl. Geoportal des Bundes, Karte «Strassenverkehrs-lärm Tag/Nacht», einsehbar unter: <www.map.geo.admin.ch>; vgl. auch Karten «Strassenlärm», Beilagen 11a und 11b zur Beschwerde im Verfahren 100.2023.14; ferner allgemein Wiederkehr/Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts: Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, 2020, Rz. 1808). Die Lärmeinwirkungen durch den Zubringerverkehr des Warenverteilzentrums betreffen somit nicht einen Grossteil der Bevölkerung der Gemeinden Murgenthal und Rothrist.

4.5.4 Zusammengefasst führt das Warenverteilzentrum zwar zu nicht unerheblichem Mehrverkehr auf der Verkehrsachse durch Murgenthal und Rothrist. Es ist aber fraglich, ob die durchschnittlich acht und maximal zwanzig zusätzlichen Lastwagenfahrten pro Stunde eine erhebliche Veränderung der Verkehrszusammensetzung bedeuten. Namentlich mit Blick auf die immissionsmässige Vorbelastung der Gebiete entlang der Strasse dürfte der zusätzliche Verkehr kaum wahrnehmbar sein. Ohnehin ist vom Mehrverkehr und den damit zusammenhängenden Lärmimmissionen bloss ein kleiner Teil der Wohngebiete betroffen. Damit kann jedenfalls nicht gesagt werden, es sei die Gesamtheit oder zumindest ein Grossteil der Bevölkerung von Murgenthal oder von Rothrist von (allenfalls) bedeutenden vom zu beurteilenden Vorhaben ausgehenden Immissionen betroffen. Die beiden Gemeinden waren daher nicht befugt, zum Schutz ihrer Einwohnerinnen und Einwohner vor Immissionen Beschwerde gegen den Gesamtentscheid des AGR zu erheben, selbst wenn nach der bernischen Praxis bei Beschwerden von Gemeinden tendenziell eine teilweise (gegenüber der restriktiven bundesgerichtlichen Rechtsprechung) etwas grosszügigere Praxis verfolgt wird

(vgl. BVR 2017 S. 418 E. 2.5; Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65 N. 40). Daran ändert auch ihre Rüge vor der Vorinstanz nichts, das Vorhaben müsse im Richtplan festgelegt werden (vgl. Beschwerdeantworten in den Verfahren 100.2023.8 und 100.2023.14 S. 6). Wie es sich damit verhält, ist eine materielle Frage, die nur geprüft werden müsste, wenn die Gemeinden zur Beschwerde legitimiert wären. Im Übrigen kann die erwähnte Rüge für die Legitimation insofern nicht von Bedeutung sein, als die Gemeinden die Richtplanpflicht namentlich mit dem erwarteten Mehrverkehr begründen, der aber wie gesehen gerade nicht das für die Beschwerdebefugnis erforderliche Ausmass erreicht.

4.6 Legitimation der EG Brittnau, Pfaffnau, Reiden und Roggliswil:

4.6.1 Die Beschwerdebefugnis dieser Gemeinden hat die Vorinstanz als zumindest fraglich bezeichnet, da die Verkehrsachse zum Autobahnanschluss Reiden nur ca. alle zwanzig Minuten ein zusätzlicher Lastwagen befahren würde. Zudem sei die Strecke auf dem Gemeindegebiet teilweise nur kurz und führe über siedlungsferne Strassen. Die Vorinstanz konnte die Frage der Beschwerdebefugnis dieser Gemeinden jedoch offenlassen, weil sie die Legitimation der EG Murgenthal und Rothrist bejaht hat und auf die gemeinsame Beschwerde der sechs Gemeinden eingetreten ist (angefochtener Entscheid E. 1.4).

4.6.2 Gemäss dem Verkehrsgutachten werden nur rund 16 % des Lastwagenverkehrs des Verteilzentrums die Verkehrsachse durch die Gemeinden Pfaffnau, Roggliswil, Brittnau und Reiden befahren, ausmachend durchschnittlich rund 66 bzw. 67 Lastwagen pro Tag. Bei durchschnittlich drei und zu Spitzenzeiten höchstens neun zusätzlichen Lastwagenfahrten pro Stunde (vorne E. 4.3) ist auch mit Blick auf die aktuelle Verkehrslast von rund 7'400 Fahrzeugen am Tag (Verkehrsgutachten, S. 9) nicht von einer erheblichen Veränderung der Verkehrszusammensetzung auszugehen. In der Zeit zwischen 22.00 und 6.00 Uhr werden zudem überhaupt keine zusätzlichen Lastwagen erwartet (vgl. Verkehrsgutachten, S. 16 f.), womit insofern keine Aufwachreaktionen in der Nacht zu befürchten sind. Hinzu kommt, dass die betroffene Verkehrsachse in Roggliswil und Brittnau nicht durch das Siedlungsgebiet der Gemeinde, sondern über siedlungsferne Strassen führt. Gleiches gilt für den kurzen Abschnitt der Strasse in der Gemeinde Reiden bis zum

Autobahnanschluss (vgl. Geoportal des Bundes, Basiskarte, Gemeindegrenzen, einsehbar unter: <www.map.geo.admin.ch>). Auf der Autobahn führen die durchschnittlich drei zusätzlichen Lastwagen pro Stunde ohnehin nicht zu einer erheblichen Veränderung der Verkehrszusammensetzung. In diesen Gemeinden ist demnach, wenn überhaupt, höchstens ein geringer Teil der Bevölkerung von möglichen Immissionen des geplanten Verteilungszentrums betroffen.

4.6.3 Die Gemeinden Brittnau, Pfaffnau, Reiden und Roggliswil waren somit aufgrund des nicht wahrnehmbaren Mehrverkehrs und der geringen Zunahme der Lastwagenfahrten auf zudem weitgehend siedlungsfernen Strassen ebenfalls nicht zur Beschwerde gegen den Gesamtentscheid befugt.

4.7 Die Vorinstanz ist folglich zu Unrecht auf die Beschwerde der Gemeinden aus der Region eingetreten.

5.

Bei diesem Ergebnis erweisen sich die Beschwerden in den Verfahren 100.2023.8 und 100.2023.14 als begründet und sind gutzuheissen, ohne dass auf die strittigen materiellrechtlichen Fragen einzugehen ist (insb. Gewässerraum und Richtplanpflicht; vorne E. 2.2 und 4.5.4). Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und der Gesamtentscheid des AGR vom 1. November 2021 zu bestätigen.

6.

6.1 Bei vereinigten Verfahren sind die Kosten grundsätzlich so zu verlegen, wie wenn die verschiedenen Eingaben getrennt behandelt worden wären (Michel Daum bzw. Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 17 N. 10 bzw. Art. 106 N. 5).

6.2 In den beiden Verfahren 100.2023.8 (EG Roggwil) und 100.2023.14 (A. _____ AG) gelten die Gemeinden Brittnau, Murgenthal, Pfaffnau,

Reiden, Roggliswil und Rothrist als unterliegend. Ihnen sind aber keine Verfahrenskosten aufzuerlegen, da sie nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen sind (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG; JTA 2019/297/298 vom 21.4.2021 E. 17.2.1; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 31 f.).

6.3 Die unterliegenden Gemeinden aus der Region haben den Gegenparteien in den beiden Verfahren 100.2023.8 und 100.2023.14 grundsätzlich die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Sie haften für die ihnen gemeinsam auferlegten Kosten solidarisch (Art. 106 VRPG). Der EG Roggwil sind jedoch weder als Beschwerdeführerin im Verfahren 100.2023.8 noch als notwendige Partei (Planungsbehörde) im Verfahren 100.2023.14 ersatzfähige Parteikosten angefallen (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die A._____ AG hat demgegenüber im Verfahren 100.2023.8 als Baugesuchstellerin und damit als notwendige Partei und im Verfahren 100.2023.14 als Beschwerdeführerin Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

6.4 Gemäss Art. 41 Abs. 1 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (PKV; BSG 168.811) beträgt das Honorar in Beschwerdeverfahren Fr. 400.-- bis Fr. 11'800.-- pro Instanz. Innerhalb des Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG). Sind bedeutende vermögensrechtliche Interessen zu wahren, wird auf dem Honorar ein Zuschlag von bis zu 200 Prozent gewährt (Art. 11 Abs. 2 PKV). Ein Zuschlag von bis zu 100 Prozent auf das Honorar wird gewährt bei Verfahren, die besonders viel Zeit und Arbeit beanspruchen, wie namentlich bei schwieriger und zeitraubender Sammlung oder Zusammenstellung des Beweismaterials, bei grossem Aktenmaterial oder umfangreichem Briefwechsel, wenn ein wesentlicher Teil des Aktenmaterials oder des Briefwechsels in einer anderen als der Gerichtssprache vorliegt, oder bei besonders komplexen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen (Art. 16 i.V.m. Art. 9 PKV). Ein Zuschlag für besonderen Aufwand im Sinn von Art. 9 PKV rechtfertigt sich nur, wenn die vollständige Ausschöpfung des Tarifs

noch keine angemessene Entschädigung ergibt (vgl. BVR 2004 S. 154 E. 6.2; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 104 N. 14).

6.5 Die Rechtsvertreter der A. _____ AG weisen in ihrer Kostennote ein Honorar von Fr. 72'350.-- zuzüglich Auslagen und Mehrwertsteuer aus, ohne die Kosten nach den zwei Verfahren aufzuschlüsseln. Für den Parteikostenersatz seien ihnen auf dem Honorar von Fr. 11'800.-- gemäss Art. 11 Abs. 1 PKV die maximalen Zuschläge nach Art. 11 Abs. 2 PKV und Art. 16 i.V.m. Art. 9 PKV zu gewähren, was ein Honorar von Fr. 70'800.-- ergebe. Sie begründen dies mit bedeutenden vermögensrechtlichen Interessen angesichts der bisherigen Projektkosten von über 13 Mio. Franken sowie mit den äusserst umfangreichen Akten und den ausserordentlich komplexen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen der Streitsache (vgl. Eingabe vom 8.3.2024 mit Kostennote, vereinigttes Dossier act. 19/19A). Das geltend gemachte Honorar erscheint nach Massgabe der obgenannten Kriterien deutlich übersetzt. Zum Parteikostenersatz für das Verfahren 100.2023.14 (A. _____ AG) ist zunächst festzuhalten, dass ein Zuschlag, wie ihn Art. 11 Abs. 2 PKV vorsieht, nicht infrage kommt: In planungs- und baurechtlichen Streitigkeiten geht das Verwaltungsgericht in der Regel davon aus, dass keine bedeutenden vermögensrechtlichen Interessen betroffen sind (vgl. BVR 2013 S. 443 E. 6.2, 2010 S. 433 E. 8.3; VGE 2015/17 vom 23.11.2015 E. 6.3; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 104 N. 20). Weshalb es hier anders sein sollte, ist weder dargetan noch ersichtlich. Die streitige Zonenplan- und Baureglementsänderung betrifft unmittelbar in erster Linie öffentliche Interessen. Daran ändern die geltend gemachten Projektkosten nichts, die namentlich mit Blick auf das erst noch zu bewilligende Warenverteilzentrum angefallen sein dürften. Weiter waren weder der gebotene Aufwand noch die Bedeutung der Streitsache oder die Schwierigkeit des Prozesses derart überdurchschnittlich, dass sich das Ausschöpfen des Rahmentarifs rechtfertigen würde. Zwar waren die Rechtsvertreter im vorinstanzlichen Verfahren noch nicht mit der Angelegenheit befasst und es stellten sich Sachverhalts- und Rechtsfragen von einer gewissen Schwierigkeit. Zudem waren umfangreiche Akten zu sichten. Gerade auch im Vergleich mit anderen planungs- und baurechtlichen Verfahren sind die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse aber nicht derart überdurchschnittlich komplex, dass ein Zuschlag im Sinn von Art. 16 i.V.m. Art. 9 PKV in Betracht

käme. Unter Berücksichtigung der gesamten Umstände erscheint für das Verfahren 100.2023.14 vor dem Verwaltungsgericht deshalb ein Parteikostenersatz von pauschal Fr. 8'000.-- (inkl. Auslagen) als angemessen. Die Mehrwertsteuer ist nicht zu berücksichtigen, da die A. _____ AG selber mehrwertsteuerpflichtig ist (vgl. Unternehmens-Identifikationsnummer-Register, einsehbar unter: <www.uid.admin.ch>) und die ihrer Rechtsvertretung geschuldete Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Abzug bringen kann (BVR 2015 S. 541 E. 8.2; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 104 N. 10). Im Verfahren 100.2023.8 (EG Roggwil) hat die A. _____ AG bis zur Vereinigung der Verfahren einzig eine Stellungnahme eingereicht. Aufgrund der zuvor erhobenen Beschwerde im Verfahren 100.2023.14 waren die Rechtsvertreter mit der Angelegenheit bereits vertraut. Für dieses Verfahren rechtfertigt sich ein Parteikostenersatz von pauschal Fr. 1'000.-- (inkl. Auslagen).

6.6 Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens sind entsprechend dem Ausgang des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht neu zu verlegen. Den unterliegenden Gemeinden Brittnau, Murgenthal, Pfaffnau, Reiden, Roggliswil und Rothrist sind demnach keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Im Verfahren vor der DIJ sind keine ersatzfähigen Parteikosten angefallen; die A. _____ AG war noch nicht anwaltlich vertreten (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerden in den Verfahren 100.2023.8 und 100.2023.14 werden gutgeheissen, der Entscheid der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern vom 8. Dezember 2022 wird aufgehoben und der Gesamtentscheid des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern vom 1. November 2021 bestätigt.
2. a) Für das Verfahren 100.2023.8 werden keine Verfahrenskosten erhoben.

- b) Die Beschwerdegegnerinnen haben der A. _____ AG im Verfahren 100.2023.8 die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 1'000.-- (inkl. Auslagen), zu ersetzen.
3. a) Für das Verfahren 100.2023.14 werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 6'000.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.
- b) Die Beschwerdegegnerinnen haben der Beschwerdeführerin im Verfahren 100.2023.14 die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 8'000.-- (inkl. Auslagen), zu ersetzen.
4. Für das Verfahren vor der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
5. Zu eröffnen:
- Einwohnergemeinde Roggwil
 - A. _____ AG
 - Beschwerdegegnerinnen
 - Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern
 - Bundesamt für Umwelt
 - Bundesamt für Raumentwicklung

Die Abteilungspräsidentin:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.