



Abteilung I
A-2089/2021

Urteil vom 26. Oktober 2022

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

Société Anonyme de produits en Ciment Finges,
Pfywald 3, 3970 Salgesch,
vertreten durch
Rechtsanwalt Urban Carlen,
Beschwerdeführerin,
gegen

Kanton Wallis,
handelnd durch das Departement für Mobilität,
Raumentwicklung und Umwelt,
Dienststelle für Nationalstrassenbau,
Kantonsstrasse 275, 3902 Glis,
Beschwerdegegner,

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

Gegenstand

Nationalstrassen; Ausführungsprojekt N9 Abschnitt Siders –
Gampel.

Sachverhalt:**A.**

Mit der Teilstrecke Siders Ost – Leuk/Susten Ost wird die Netzvollendung der Nationalstrasse A9 im Oberwallis abgeschlossen. Diese Teilstrecke tangiert das Pfywaldgebiet, das insbesondere im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung aufgenommen (BLN-Objekte Nr. 1716 Pfywald – Illgraben und Nr. 1714 Bergji – Platten) und als Auengebiet von nationaler Bedeutung (Nr. 133 Pfywald) ausgewiesen ist.

Die Société Anonyme de produits en Ciment Finges betreibt in der Gemeinde Salgesch ein Kies- und Betonwerk am linken Ufer der Rhone (Rotten). Hierfür wurde ihr von der Burgergemeinde Salgesch ein selbstständiges und dauerndes Baurecht über eine Dauer von 60 Jahren bis 2028 eingeräumt. Der Standort liegt innerhalb des Auenschutzgebietes. Die Kiesausbeutung erfolgt auf der Grundlage einer jährlichen Bewilligung seitens des Kantons Wallis.

*Plangenehmigung 1997***B.**

Am 1. Juni 1988 resp. 23. August 1991 genehmigte der Bundesrat das generelle Projekt Siders – Leuk West und Leuk West – Gampel.

C.

C.a In der Folge wurde vom Kanton Wallis das entsprechende Ausführungsprojekt zur Nationalstrasse A9 Teilstrecke Siders Ost – Leuk-Susten West und zur Kantonsstrasse T9 Teilstrecke Siders Ost – Susten – Leuk ausgearbeitet.

Das Ausführungsprojekt sah vor, dass die Linienführung der A9 weitgehend unterirdisch der bisherigen Kantonsstrasse T9 durch den Pfywald folgt. Mit dem Projekt wurde die Verlegung der Kantonsstrasse auf das rechte Rottenufer verbunden. Die Kantonsstrasse sollte auf das dortige Trasse der Bahnlinie verlegt werden, die ihrerseits in einem neu zu errichtenden Tunnel geführt wird. Für Letzteres wurde ein eigenes eisenbahnrechtliches Verfahren durchgeführt. Gestützt auf Art. 6 und Art. 18 Abs. 1^{ter} des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 541) enthielt der Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) vom Februar

1995 verschiedene Ersatzmassnahmen u.a. betreffend Kiesentnahme im Auenschutzgebiet (Massnahmen 1 und 2) sowie betreffend Errichtung eines Fussgängerstegs bei Milljeren (Massnahme 5).

C.b Die Massnahme 2, welche das vorliegende Beschwerdeverfahren betrifft, hatte gemäss UVB 1995 insbesondere zum Ziel, das Auengebiet von nationaler Bedeutung aufzuwerten. Sie sah vor, die Einrichtungen zur Kiesausbeutung Salgesch vom linken auf das rechte Rottenufer zu verlegen, dies in folgenden Schritten:

- Verstärkung des Damms auf dem rechten Ufer;
- Vorbereitung (Terrassierung) des neuen Standortes;
- Verlegung der 132 kV-Hochspannungsleitung der SBB;
- Verlegung der technischen Einrichtung vom linken auf das rechte Flussufer;
- Abbau des linksufrigen Damms, um den Flusslauf in diesem Bereich zu erweitern;
- Renaturierung der Zufahrtsstrasse zum linken Ufer.

Zur Ausgangslage wurde im UVB 1995 dargelegt, dass die Einrichtungen zur Kiesausbeutung und Herstellung von vorfabrizierten Betonelementen am linken Rottenufer innerhalb des Auengebietes lägen. Das Werk beanspruche eine Fläche von ungefähr 5 ha und verhindere eine natürliche Flussdynamik auf einer ca. doppelt so grossen Fläche. Eine asphaltierte Zufahrtsstrasse durchquere den Föhrenwald von Pfyn von Norden nach Süden. Aufgrund der bestehenden Rechtsprechung zum Raumplanungsrecht seien die Einrichtungen für die Kiesentnahme standortgebunden. Die Betonelemente könnten aber ebenso gut in einer Industriezone hergestellt werden. Zur Realisierbarkeit wurde des Weiteren ausgeführt, dass die Massnahme 2 das Ergebnis der Verhandlungen mit der Gemeinde und der Burgergemeinde als Grundeigentümerin bilde. Sie werde im Rahmen der Ortsplanung festgelegt. Letztere müsse von der Urversammlung genehmigt und vom Staatsrat homologiert werden. Bei seinerzeitigem Stand der Erkenntnisse seien keine Hindernisse zur Verwirklichung der Massnahme 2 zu erkennen.

C.c Das Ausführungsprojekt wurde zunächst vom Staatsrat des Kantons Wallis am 9. Juli 1997 und später vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 14. Juni 1999 resp. 10. Januar 2001 genehmigt. Die Ersatzmassnahmen gemäss dem Massnahmenkatalog des UVB 1995 bildeten einen integralen Bestandteil des Projekts. Die Einsprache der Société Anonyme de produits en Ciment

Finges wurde in der Plangenehmigung im Sinne der Erwägungen abgewiesen. Die Entschädigungsansprüche seien im Enteignungsverfahren geltend zu machen.

D.

Im Zeitraum vom 10. September 1998 bis 8. September 1999 wies das Kantonsgericht Wallis die gegen die Plangenehmigung erhobenen 14 Beschwerden ab resp. schrieb sie als durch Rückzug erledigt ab, so auch die Beschwerde der Société Anonyme de produits en Ciment Finges. Deren Rückzug der Beschwerde erfolgte, nachdem sie mit dem Kanton Wallis am 1./5. Oktober 1998 eine Vereinbarung zum weiteren Vorgehen abgeschlossen hatte. Der Abschreibungsentscheid erging am 15. Oktober 1998.

E.

Ab dem Jahr 1999 wurden die Arbeiten im Zusammenhang mit der neuen Kantonsstrasse T9, der Bahnlinie sowie mehreren der neun in der Plangenehmigung 1997 vorgesehenen Ersatzmassnahmen ganz oder teilweise durch den Kanton Wallis ausgeführt.

Staatsratsentscheide betreffend Kiesausbeutung

F.

Mit Verfügung vom 27. Februar 2002 entschied der Staatsrat des Kantons Wallis, dass u.a. der Société Anonyme de produits en Ciment Finges eine provisorische Bewilligung für die Ausbeutung von Sand und Kies aus der Rotten bis Ende 2004 erteilt werde, bei stillschweigender jährlicher Erneuerung bis zum Abschluss der Studie betreffend die Sicherheit und die Beziehungen zwischen Fluss und Grundwasser. Der Staatsrat behielt sich das Recht vor, die Bewilligung unter Einhaltung einer 3-monatigen Frist einzuschränken, um den Erfordernissen der Sicherheit und der Umwelt Rechnung zu tragen.

G.

Am 29. Oktober 2009 erliess der Staatsrat des Kantons Wallis eine weitere Verfügung betreffend Kiesausbeutung am Standort Salgesch mit folgendem Dispositiv:

- "1. Der S.A. de produits en Ciment Finges, 3970 Salgesch, wird die Bewilligung erteilt, mit den bisherigen Installationen im Bereich des Rottens von Pfyng gemäss den jährlich von der Sektion Nationalstrassen übergebenen Programmen und Vorgaben bzw. allfälligen Reglementen des Staatsrates Kies auszubeuten.

2. Diese Bewilligung ist bis zum 31. Dezember 2015 gültig.
3. Sollte der Autobahnbau zwischen Siders – Ost und Visp – Ost nach Ablauf dieser Frist noch nicht beendet sein, verlängert sich die Bewilligung stillschweigend um ein Jahr bis zur Fertigstellung der Autobahn.
4. Die S.A. de produits en Ciment Finges hat die bestehenden Anlagen im Pfywald nach Ablauf der Bewilligung am 31. Dezember 2015 bzw. unverzüglich nach Fertigstellung der Autobahn zu entfernen.
5. Es ist Sache der interessierten Unternehmung, den Neuaufbau von Kiesausbeutungsinstallationen für die Zeit nach Ende 2015 bzw. Fertigstellung der Autobahn über ein ordentliches Raumplanungs-, Baubewilligungs- und Konzessionsverfahren gemäss den gesetzlichen Vorgaben prüfen und rechtlich sichern zu lassen.
6. Allfällige Entschädigungsforderungen der Burgergemeinde Salgesch bzw. S.A. de produits en Ciment Finges werden im Enteignungsverfahren geregelt."

Bundesgerichtsurteil 2016

H.

H.a Zur Realisierung der Massnahme 2 gemäss Plangenehmigung 1997 beabsichtigte die Gemeinde Salgesch eine neue "Zone für die Zwischenlagerung und Aufbereitung von Kies des Rottens" am rechten Rottenufer auszuscheiden. Der totalrevidierte Zonennutzungsplan sowie das Bau- und Zonenreglement (BZR) wurde am 20. Mai 2011 publiziert.

H.b Die von der Umweltorganisation Pro Natura eingereichte Einsprache wies die Gemeinde mit Entscheid vom 2. April 2012 ab. Mit Beschluss vom 12. April 2012 nahm die Urversammlung der Gemeinde die Nutzungsplanung und das BZR an. Die am 21. Mai 2012 von der Pro Natura erhobene Verwaltungsbeschwerde wies der Staatsrat des Kantons Wallis ab. Mit Urteil vom 5. September 2014 wies auch das Kantonsgericht Wallis die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

H.c Die von Pro Natura dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Bundesgericht teilweise geschützt. Mit Urteil 1C_486/2014 vom 27. April 2016 erkannte es Folgendes:

- "1. Die Beschwerde wird teilweise dahin gutgeheissen, als festgestellt wird, dass die Beschwerdeführerin die Einwände gegen die Ausscheidung der "Zone für die Zwischenlagerung und Aufbereitung von Kies des Rottens" im Rahmen der nachgelagerten Sondernutzungsplanung

wird vorbringen können, und als dass die Kostenaufgabe für die Verfahren vor den kantonalen Behörden abzuändern ist. Im Übrigen ist auf die Beschwerde nicht einzutreten."

Plangenehmigung 2021

I.

Das vom Staatsrat des Kantons Wallis resp. UVEK genehmigte Ausführungsprojekt zur Nationalstrasse A9 wurde in Folge diverser Änderungen nochmals umfassend überarbeitet. Daraus resultierte das neue generelle Projekt Sierre Est – Leuk/Susten Ost, das der Bundesrat am 8. Oktober 2014 genehmigte.

J.

Am 30. Mai 2017 reichte der Kanton Wallis beim UVEK das Plangenehmigungsgesuch für das neue Ausführungsprojekt A9 Siders Ost – Leuk/Susten Ost zusammen mit dem UVB vom 26. April 2017 ein (Projektteil A). Im Laufe des Verfahrens kam es u.a. zur Vereinigung mit dem vor dem UVEK bereits hängigen Verfahren "A9 Kompensationsmassnahme Fussgängerweg und -brücke Rotten/Trinkwasserleitung Milljeren" (Projektteil D).

K.

Mit Plangenehmigungsverfügung vom 26. März 2021 genehmigte das UVEK das Ausführungsprojekt des Kantons Wallis mit den Projektteilen A bis H unter Auflagen und entschied über die Einsprachen.

Betreffend die Errichtung einer Passerelle über den Rotten (Projektteil D) erliess das UVEK u.a. die folgenden zwei Auflagen (Dispositiv Ziff. 4.1.4):

"(9neu) Im Rahmen des Detailprojektes ist ein Gesamtschutzkonzept für das BLN-Gebiet Nr. 1716/1714 zu erarbeiten, insbesondere für den Auenbereich rund um den Standort der Passerelle. Zentral ist die Einhaltung eines Abstandes für die Besucher*innen zu den Brutplätzen des Flussuferläufers von mindestens 75 m. Das Gesamtschutzkonzept wird vom ANSB [Amt für Nationalstrassenbau] in enger Zusammenarbeit mit dem BAFU ([Bundesamt für Umwelt] Beratung), dem ASTRA ([Bundesamt für Strassen] Verantwortung, Federführung), den entsprechenden kantonalen Dienststellen, den kantonalen Sektionen Pro Natura und WWF, mit dem Schweizer Landschaftsschutz sowie dem Verein "Naturpark Pfyn-Finges" erarbeitet. Die Parkgemeinden sind anzuhören. Das ASTRA unterbreitet das Gesamtschutzkonzept vor dessen Genehmigung dem BAFU zur Stellungnahme.

(10neu) Der Kanton ist verpflichtet,

- den rechtzeitigen Abbau der Kieswerke zu koordinieren und zu kontrollieren;

- im Falle einer Verweigerung des Abbaus seitens der Kieswerkunternehmen entsprechende Anordnungen zu treffen und
- falls notwendig, den Abbau kostenpflichtig für die Kieswerkunternehmen vornehmen zu lassen."

Auf die hier im Streit liegende Einsprache der Société Anonyme de produits en Ciment Finges vom 15. September 2017 trat das UVEK nicht ein (Einsprache Nr. 44; Dispositiv Ziff. 7.15).

Zur Begründung des Nichteintretensentscheids führte das UVEK zusammengefasst aus, dass die Massnahme 2 in der Plangenehmigung 1997 rechtskräftig verfügt und durch den ebenfalls rechtskräftigen Staatsratsentscheid 2009 grundsätzlich vollzogen worden sei. Das Kieswerk sei spätestens am Ende des Autobahnbaus aus dem Pfywald zu entfernen. Die "Zone für die Zwischenlagerung und Aufbereitung von Kies des Rottens" sei vorhanden und es werde noch die Durchführung eines Sondernutzungsplanverfahrens für den weiteren Kiesabbau am rechten Rottenufer benötigt. An der Position der Société Anonyme de produits en Ciment Finges ändere sich mit dem vorliegenden Plangenehmigungsverfahren nichts. Im Hinblick auf die verständlicherweise geforderte Koordination des Vorgängerprojektes mit dem laufenden Projekt sowie des funktionalen Zusammenhangs der genehmigten Massnahmen sei darauf hinzuweisen, dass der Vollzug der Massnahme 2 durch den Staatsratsentscheid 2009 formell erfolgt sei. Die definitive, noch ausstehende Umsetzung derselben – nämlich der Abbau des Kieswerkes und die Anstrengung des Sondernutzungsplanverfahrens (materieller Vollzug) – liege nicht in der Kompetenz des UVEK.

L.

Gegen die Plangenehmigung des UVEK vom 26. März 2021 sind beim Bundesverwaltungsgericht insgesamt fünf Beschwerden eingegangen, darunter jene von der Société Anonyme de produits en Ciment Finges (nachfolgend: Beschwerdeführerin). Die weiteren Beschwerdeverfahren A-1970/2021, A-1997/2021, A-2086/2021 und A-2231/2021 werden vom vorliegenden Verfahren separat geführt. Die Beschwerdeführerin stellte in ihrer Beschwerde vom 3. Mai 2021 die folgenden Rechtsbegehren:

- "1. Der Plangenehmigungsentscheid des UVEK vom 26. März 2021 wird aufgehoben und im Sinne der Erwägungen an das UVEK zurückgewiesen.
2. Auf die Einsprache der Société Anonyme de Produits en Ciment Finges wird eingetreten und die laut Einsprache gestellten Rechtsbegehren

(Vor beziehungsweise spätestens gleichzeitig mit der Neuauflage und Genehmigung des Ausführungsprojektes A9 werden die Ausgleichsmassnahme 2 und der Sondernutzungsplan gemäss Artikel 84 des Bau- und Zonenreglementes der Gemeinde Salgesch ausgearbeitet, aufgelegt und in dem Sinne genehmigt, dass die bisherigen Aktivitäten im Kies- und Betonwerk der Einsprecherin am linken Ufer des Rottens am Ersatzstandort am rechten Ufer ausgeübt werden können und zwar ununterbrochen.

Der Einsprecherin wird folglich anstelle des bisherigen Standortes des Kies- und Betonwerkes am linken Rottenufer Realersatz in Form des neuen Standortes am rechten Rottenufer geleistet.

Sowohl während der Bauphase als auch nach Fertigstellung des Werkes A9 wird die Zufahrt/Erschliessung zum Kies- und Betonwerk der Einsprecherin am alten Standort sowohl von Siders als auch Leuk her gewährleistet, bis das Kies- und Betonwerk der Einsprecherin am neuen Standort am rechten Rottenufer rechtskräftig bewilligt ist und betrieben werden kann.

Betriebsunterbrüche beim Kies- und Betonwerk der Einsprecherin infolge der Erstellung des Werkes A9 sind ausgeschlossen.

Bei nicht gleichzeitiger Bewilligung des Kies- und Betonwerkes der Einsprecherin am neuen Standort [...] mit dem aufgelegten Projekt A9 wird die Enteignung für das Kies- und Betonwerk der Einsprecherin am alten Standort nicht gewährt, allenfalls widerrufen und der Weiterbetrieb des Kies- und Betonwerkes inklusive Zufahrt von Siders und Leuk am bisherigen Standort gewährleistet.)

werden materiell behandelt und gutgeheissen."

In der Begründung zweifelte die Beschwerdeführerin vorab an, dass tatsächlich ein Nichteintretensentscheid ergangen sei. Sie machte geltend, dass sich das UVEK in der angefochtenen Plangenehmigung mit ihrer Einsprache materiell auseinandergesetzt habe. Es bestehe deshalb ein offensichtlicher Widerspruch zwischen Dispositiv und Erwägungen, was zur Aufhebung des Entscheids führen müsse. Es sei eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehörs zu rügen. Die entscheidungswesentliche Stellungnahme des BAFU vom 5. März 2021 habe sie erst zusammen mit der Plangenehmigung erhalten. Dieser Verfahrensmangel wiege schwer und eine Heilung sei mit Blick auf die Verkürzung des Rechtsmittelweges auszuschliessen. Zu beanstanden sei, dass der Nichteintretensentscheid nicht rechtsgenügend begründet sei.

In der Hauptsache rügte die Beschwerdeführerin, dass das UVEK auf ihre Einsprache hätte eintreten müssen, weshalb eine Rechtsverweigerung vorliege. Die Massnahme 2 sehe gemäss klarem Wortlaut des UVB 1995

die Verlegung des Kieswerks von der linken auf die rechte Rottenseite vor. Eine "Halbierung" der Massnahme 2 auf den blossen Rückbau sei unzulässig. Das BAFU und die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) hätten denselben Standpunkt eingenommen wie sie, dass die Umsetzung der Massnahme 2 zeitgleich mit der Plangenehmigung zu erfolgen habe bzw. mit dieser zu koordinieren sei. Da das UVEK grundsätzlich an die Fachmeinung der ENHK gebunden sei, hätte es dem Antrag folgen müssen. Das BAFU habe erst in der Stellungnahme vom 5. März 2021 eine nicht nachvollziehbare Kehrtwende vollzogen. Hinsichtlich des Realersatzes am rechten Rottenufer sei die erforderliche Koordination nach Art. 25a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) nicht sichergestellt. Ihr als Privatunternehmen und Nichteigentümerin des Ersatzstandortes sei es nicht möglich, die Voraussetzungen für die Neuerrichtung des Kies- und Betonwerkes zu schaffen. Weder könne sie das Sondernutzungsplanverfahren, die Terrassierung des neuen Standortes noch das Verfahren hinsichtlich der Entfernung der Hochspannungsleitung durchführen. Diese Vorbereitungsarbeiten müsse der Kanton Wallis anordnen.

Des Weiteren berief sich die Beschwerdeführerin auf die vor dem Kantonsgericht Wallis abgeschlossene Vereinbarung vom 1./5. Oktober 1998. Der Kanton Wallis habe sich darin im Sinne von Art. 25a RPG verpflichtet, die Koordination der Kompensationen A9/T9, des Hochwasserschutzkonzeptes, der Erfordernisse der Kiesgruben und der Anforderungen des Zonenplanes von Salgesch zu garantieren. Diese gerichtliche Vereinbarung habe der Kanton Wallis bislang nicht erfüllt und sei als Teil der rechtskräftigen Plangenehmigung 1997 zu vollziehen. Es werde sodann bestritten, dass der Staatsratsentscheid 2009, der im Zusammenhang mit der Gewährleistung der genügenden Kiesentnahme aus dem Rotten ergangen sei, einen expliziten Hinweis auf den Vollzug der Massnahme 2 enthalte. Er befasse sich weder mit der Vereinbarung 1998 noch mit der durchzuführenden Sondernutzungsplanung. Er beinhalte auch nicht das Recht des Kantons Wallis zur Enteignung der Baurechtsparzelle oder der Grundparzelle am bisherigen Standort. Mit dem Ende des Baurechtsvertrages setze er sich nicht auseinander. Mithin habe sie keinen Anlass gehabt, den Staatsratsentscheid anzufechten, sondern sie habe sich nach wie vor auf die Vereinbarung 1998 verlassen dürfen. Die Sondernutzungsplanung, welche gemäss Bundesgerichtsurteil 2016 durchgeführt werden müsse, sei bis heute – trotz mehrerer Schreiben von ihrer Seite – nicht anhand genommen worden.

M.

In der Vernehmlassung vom 2. Juni 2021 schloss das UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Zur Begründung machte die Vorinstanz im Wesentlichen dieselben Gründe geltend, die zum Nichteintreten auf die Einsprache führten. Sie hielt daran fest, dass klarerweise ein Nichteintretensentscheid ergangen sei, weshalb auf die materiellen Anträge der Beschwerde nicht einzutreten sei. Es liege keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor, da die Beschwerdeführerin angesichts des Nichteintretensentscheids keine Verfahrenspartei sei. Das BAFU habe sich in der Stellungnahme vom 5. März 2021 dazu auch nicht geäußert. Im Übrigen wäre der Mangel als leicht zu betrachten, so dass er im Beschwerdeverfahren geheilt werden könne. Die Rückbaupflicht des Kieswerks ergebe sich aus den bereits gefällten und rechtskräftigen Staatsratsentscheiden. Der Erlass eines allfälligen Sondernutzungsplans liege in der Kompetenz der kantonal zuständigen Behörden. Es sei deshalb nicht ersichtlich, worin eine Verletzung von Art. 25a RPG liege. Durch die vorliegende Plangenehmigung hätten weder die Rechtsposition noch die tatsächlichen Verhältnisse bei der Beschwerdeführerin sich geändert.

N.

In der Beschwerdeantwort vom 7. Juli 2021 beantragte der Kanton Wallis (nachfolgend: Beschwerdegegner) ebenfalls die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

In der Begründung verwies der Beschwerdegegner auf die Erwägungen der angefochtenen Plangenehmigung, welche er vollumfänglich unterstütze. Ergänzend legte er im Wesentlichen dar, dass die rechtliche Sicherung des Abbaus der Kieswerke spätestens seit dem Staatsratsentscheid 2009 vorhanden sei. Der Hochwasserschutz könne heute grundsätzlich auch mit mobilen Mitteln vorgenommen werden, womit die tatsächlichen Verhältnisse sich erheblich geändert hätten. Zu erwähnen sei, dass der UVB 1995 ebenso wie die Vereinbarung 1998 das ordentliche Raumplanungs-, Baubewilligungs- und Konzessionsverfahren jeweils ausdrücklich vorbehalten hätten. Eine Koordination in der vorliegenden Plangenehmigung sei nicht erforderlich, da die Massnahme 2 ohne den Neubau des Kieswerks umgesetzt werden könne. Gleiches gelte für die Nationalstrasse und ihre Nebenanlagen. Für die Weiterführung des Kieswerks zu sorgen sei Sache der Beschwerdeführerin, weshalb die gerügte "Halbierung" der Ersatzmassnahme unbehelflich sei.

O.

In der Replik vom 17. September 2021 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Standpunkten und Anträgen fest. In Ergänzung dazu führte sie aus, dass die Verlegung des Kieswerks Teil der Massnahme 2 gemäss Plangenehmigung 1997 sei. Erst wenn die dort genannten Schritte seitens des Beschwerdegegners vollzogen seien, könne sie ihr Baugesuch für den neuen Standort einreichen. Nach Art. 28 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) sei die Plangenehmigung 1997 nach Ablauf von fünf Jahren erloschen. Auch könne die Massnahme 2 nicht zeitlich vor dem generellen Projekt 2014 genehmigt worden sein. Die Umweltauswirkungen müssten bezogen auf das Gesamtprojekt beurteilt werden, was nur möglich sei, wenn die Massnahme 2 Bestandteil der Plangenehmigung bilde. Es sei eine blosser Schutzbehauptung, dass die angeblich nicht geänderte Massnahme 2 nur zur Information mit dem neuen Ausführungsprojekt aufgelegt worden sei. Auch werde bestritten, dass zukünftig die Kiesausbeutung allein mit mobilen Anlagen erfolgen könne. Dafür bestünden keine Belege.

Der Vollzug der Massnahme 2, so die Beschwerdeführerin in der weiteren Begründung, sei durch den Staatsratsentscheid 2009 nicht sichergestellt. Es sei davon auszugehen, dass die Autobahn erst in fünfzehn bis zwanzig Jahren fertig gestellt sein werde. Mit der Vereinbarung 1998 habe der Beschwerdegegner ihr ausdrücklich den Ersatzstandort am rechten Rottenufer und die Koordination garantiert. Zudem könne das Enteignungsrecht gemäss dieser Vereinbarung nur in Anspruch genommen werden, wenn mit der Bürgergemeinde Salgesch keine Einigung betreffend Baurecht erzielt oder die Zonenplanrevision abgelehnt werde. Diese Voraussetzungen seien nicht gegeben, da der Beschwerdegegner mittlerweile selbst Eigentümer des Ersatzstandortes und die Zonenplanrevision von der Urversammlung Salgesch gutgeheissen worden sei. Wenn nun mit der angefochtenen Plangenehmigung diese Garantien aufgehoben würden, dann bedeute dies, dass die Massnahme 2 geändert werde und sie deshalb beschwert sei. Die Vorinstanz hätte auf ihre Einsprache eintreten müssen, weshalb eine Rechtsverweigerung vorliege.

P.

Am 22. Juli 2022 reichte die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht auf entsprechende Aufforderung hin zusätzliche Akten ein.

Q.

Auf weitergehende Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten

befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheiderelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

Prozessvoraussetzungen

1.

1.1 Bei der angefochtenen Plangenehmigung vom 26. März 2021 handelt es sich um eine Verfügung gemäss Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat sich durch Einsprache am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt (vgl. Art. 27d NSG). In der angefochtenen Plangenehmigung ist die Vorinstanz auf die Einsprache nicht eingetreten. Unabhängig davon, ob die Beschwerdeführerin zur Anfechtung des Entscheids in der Sache selbst berechtigt wäre, ist sie grundsätzlich befugt, im Beschwerdeverfahren überprüfen zu lassen, ob der Nichteintretensentscheid zu Recht ergangen ist (vgl. BGE 124 II 499 E. 1b; Urteil des BVGer A-1052/2020 vom 3. August 2020 E. 1.2 mit Hinweisen; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.77). Die Beschwerdeführerin ist somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3

1.3.1 Inhalt und Tragweite einer Verfügung ergeben sich in erster Linie aus dem Dispositiv. Ist das Verfügungsdispositiv unklar, unvollständig, zweideutig oder widersprüchlich, so muss die Unsicherheit durch Auslegung behoben werden. Zu diesem Zweck kann auf die Begründung der Verfügung zurückgegriffen werden. Verwaltungsverfügungen sind nicht nach ih-

rem bisweilen nicht sehr treffend verfassten Wortlaut, sondern – vorbehaltlich des Vertrauensschutzes – nach ihrem wirklichen rechtlichen Bedeutungsgehalt zu verstehen (vgl. BGE 132 V 74 E. 2; Urteil des BGer 2C_70/2021 vom 14. April 2021 E. 5.1; Urteil des BVGer A-2997/2020 vom 18. Juli 2022 E. 10.3.2; je mit Hinweisen).

Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Der Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bestimmt sich nach dem durch die vorinstanzliche Verfügung geregelten Rechtsverhältnis, soweit es angefochten wird. Der Streitgegenstand kann sich im Laufe des Beschwerdeverfahrens verengen, darf hingegen nicht erweitert oder qualitativ verändert werden. Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen; sonst würde in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-4864/2019 vom 15. September 2020 E. 1.3.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.7 f. und 2.208). Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten und hat sich die Vorinstanz auch nicht in einer Eventualbegründung mit der materiellen Seite des Falls befasst, so prüft das Bundesverwaltungsgericht nur die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz die Eintretensvoraussetzungen zu Recht verneinte (vgl. BGE 132 V 74 E. 1.1; Urteil des BVGer A-2201/2021 vom 29. Juni 2022 E. 1.4; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.8, 2.164 und 2.213 f.).

1.3.2 In der angefochtenen Plangenehmigung wurden neben dem eigentlichen Nationalstrassenprojekt (Projektteil A) die weiteren Projektteile B bis H genehmigt, die teils Ersatzmassnahmen der Plangenehmigung 1997 betreffen. Die hier strittige Massnahme 2 ist in keinem der Projektteile aufgeführt. Zwar nahm der Fortbestand der Kieswerke im Auenschutzgebiet grossen Raum in den Stellungnahmen des BAFU und der ENHK ein und auch die Vorinstanz behandelte diese Thematik insbesondere in E. 8.6.8 der angefochtenen Plangenehmigung eingehend. Entgegen des Standpunkts der Beschwerdeführerin dienten die dortigen Ausführungen jedoch ausschliesslich dazu, über den Verfahrensstand zu informieren sowie die Auflage 10 zu begründen, die im Zusammenhang mit der Bewilligung der Passerelle über den Rotten erlassen wurde (Massnahme 5, Projektteil D). Jene Auflage 10 sollte den Bau und den Betrieb der geplanten Passerelle zeitlich mit dem Rückbau der Kieswerke gemäss den Massnahmen 1 und 2 bestmöglich koordinieren (vgl. hierzu auch ausführlich Urteil des BVGer im

Parallelverfahren A-1970/2021 E. 10.3). Die Vorinstanz hat sich in der angefochtenen Plangenehmigung mit dem Fortbestand der Kieswerke selbst materiell nicht befasst. Wie sich aus dem Dispositiv sowie aus den Erwägungen ergibt, ging die Vorinstanz davon aus, dass über die Massnahme 2 bereits rechtskräftig entschieden worden sei bzw. darüber in weiteren Verfahren zu befinden sein werde, die nicht der vorinstanzlichen Zuständigkeit unterliegen. Die bereits ergangenen Entscheide wurden von der Vorinstanz in der Sache auch nicht nochmals in Frage gestellt. Es liegt somit in Bezug auf die Einsprache der Beschwerdeführerin kein materieller Entscheid vor. Insofern besteht auch kein Anlass, den Nichteintretensentscheid der Vorinstanz wegen eines offensichtlichen Widerspruchs vorab aufzuheben, wie dies die Beschwerdeführerin beantragt.

Der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens beschränkt sich folglich auf die Frage, ob die Vorinstanz auf die Einsprache der Beschwerdeführerin zu Recht nicht eingetreten ist. Soweit die Beschwerdeführerin in der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht verschiedene Anordnungen u.a. betreffend Sicherstellung des Kieswerksbetriebs einfordert, gehen diese Rechtsbegehren darüber hinaus, weshalb darauf nicht eingetreten werden kann. Das bedeutet auch, dass nachfolgend auf all diejenigen Ausführungen der Parteien nicht einzugehen ist, die inhaltlich über die strittige Eintretensfrage hinausführen.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist somit – vorbehältlich den vorstehenden Ausführungen – einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Plangenehmigung auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich der unvollständigen oder unrichtigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich allerdings eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf eigene besondere Fachkompetenz oder die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat. Dies setzt voraus, dass im konkreten Fall der Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt worden ist und die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (vgl. statt vieler BGE 142 II

451 E. 4.5.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.149 ff.; je mit Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

Rechtliches Gehör

3.

3.1 Zunächst ist auf die von der Beschwerdeführerin erhobenen Rügen der Verletzung von Verfahrensrechten einzugehen.

3.2 Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und Art. 29 ff. VwVG). Das rechtliche Gehör umfasst diverse Teilgehalte, so das Recht auf Anhörung, das Akteneinsichtsrecht und das Recht auf einen begründeten Entscheid (vgl. PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 29 Rz. 3 ff. [nachfolgend: Kommentar VwVG]). Das im VwVG nicht ausdrücklich erwähnte Recht auf Orientierung als Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör bezieht sich zur Hauptsache auf jene Informationspflichten der Behörden, die den Beteiligten die Wahrnehmung ihrer Äusserungs- und Mitwirkungsrechte erst ermöglichen (vgl. BGE 132 V 387 E. 3.1, 128 V 272 E. 5b/bb; Urteil des BVGer A-5591/2019 vom 29. Oktober 2020 E. 2.3; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 491). Der Anspruch auf rechtliches Gehör räumt der betroffenen Person einen Begründungsanspruch ein (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Mit Blick auf die Begründung ist es jedoch nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss derart abgefasst sein, dass die betroffene Person ihn in voller Kenntnis der Tragweite der Angelegenheit an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen (vgl. BGE 142 I 135 E. 2.1, 129 I 232; BVGE 2017 I/4 E. 4.2; KNEUBÜHLER/PEDRETTI, Kommentar VwVG, Art. 35 Rz. 7 ff.).

Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör führt grundsätzlich dazu, dass im Beschwerdeverfahren der formell mangelhafte Entscheid der Vorinstanz aufgehoben wird. Das Bundesgericht lässt es jedoch zu, Verfahrensfehler wie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen bzw. die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und der Betroffene die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist. Des Weiteren dürfen dem Betroffenen durch die Heilung keine unzumutbaren Nachteile entstehen (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2, 133 I 201 E. 2.2; BVGE 2017 I/4 E. 4.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 3.110 ff.; je mit Hinweisen).

3.3 Die Stellungnahme vom 5. März 2021, in der sich das BAFU als Fachbehörde u.a. nochmals zum Kieswerk von Salgesch äusserte, ging nach Abschluss des vorinstanzlichen Instruktionsverfahrens ein und wurde in der angefochtenen Plangenehmigung vom 26. März 2021 zu Recht noch mitberücksichtigt. Indem die Vorinstanz diese Stellungnahme jedoch erst mit der Entscheideröffnung den Verfahrensbeteiligten zustellte, bestand für die Beschwerdeführerin keine Möglichkeit, sich vorgängig dazu zu äussern. Zur Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör hätte die Beschwerdeführerin über den Eingang der Stellungnahme grundsätzlich orientiert werden müssen. Denn vorliegend kann weder gesagt werden, dass auf ihre Einsprache offensichtlich nicht einzutreten wäre noch durfte die Vorinstanz von vornherein ausschliessen, dass die materiellen Ausführungen des BAFU zum Kieswerk Salgesch zumindest mittelbar für die strittige Eintretensfrage entscheidrelevant sein könnten. Auch sonst sind keine Gründe erkennbar, die einer Orientierung entgegenstehen könnten. Die zu verzeichnende Gehörsverletzung wiegt indes nicht besonders schwer, besonders da jene Stellungnahme nur ein Element in der vorinstanzlichen Urteilsbegründung darstellt. Es handelt sich hier um die letzte Eingabe des BAFU im Rahmen eines ausserordentlich umfangreichen und komplexen Verfahrens. Die Beschwerdeführerin hatte im Schriftenwechsel vor Bundesverwaltungsgericht nachträglich die Möglichkeit, sich dazu zu äussern. Namentlich konnte sie ihren eigenen Standpunkt zu der von ihr beanstandeten Kehrtwende des BAFU eingehend darlegen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist es daher gerechtfertigt, die Verletzung des rechtlichen Gehörs als im Beschwerdeverfahren geheilt anzusehen.

3.4 Die angefochtene Plangenehmigung umfasst rund 500 Seiten. Die Begründung in E. 15.2.15 enthält, wenn auch in eher knapper Form, die wesentlichen Überlegungen, von denen sich die Vorinstanz für den Nichteintretensentscheid gegenüber der Beschwerdeführerin leiten liess. Zumindest aus dem Gesamtzusammenhang geht hervor, dass gemäss der Auffassung der Vorinstanz die Einsprachebegehren bereits rechtskräftig beurteilt wurden resp. sie sich dafür als nicht zuständig erachtete. Letztlich war die Beschwerdeführerin – wie sich an den Vorbringen in ihrer Beschwerde zeigt – über die Tragweite des angefochtenen Entscheids im Klaren und ohne Weiteres imstande, diesen sachgerecht anzufechten. Es liegt somit keine Verletzung der Begründungspflicht vor.

Verfahrensgegenstand

4.

Die in der Plangenehmigung 1997 verfügte Massnahme 2, auf die sich die Beschwerdeführerin in der Hauptsache beruft, hat ihren Ursprung im UVB 1995. Als Ersatzmassnahme für das Nationalstrassenprojekt gestützt auf Art. 6 und Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG sah er die Verlegung der im Auenschutzgebiet gelegenen Einrichtungen zur Kiesentnahme am Standort Salgesch vom linken auf das rechte Rottenufer in mehreren Schritten vor. Wie eingangs in E. 1.3.2 aufgezeigt, bildete die Massnahme 2 keinen Bestandteil des neuen Ausführungsprojekts. In der angefochtenen Plangenehmigung wurde die Massnahme 2 nur angeführt, um den Verfahrensstand zu beschreiben und als Auflage 10 in Bezug auf die Bewilligung der Passerelle über den Rotten (Massnahme 5, Projektteil D). Eine inhaltliche Beurteilung ist nicht erfolgt, weshalb die Beschwerdeführerin denn auch eine Rechtsverweigerung rügt.

Im Hinblick auf den hier strittigen Nichteintretensentscheid ist demnach zu klären, ob die Vorinstanz im vorliegenden Plangenehmigungsverfahren über die Massnahme 2 hätte erneut materiell entscheiden müssen. Die Beschwerdeführerin erachtete dies in ihrer Einsprache als geboten, um ihre Interessen am Realersatz des Kieswerks am rechten Rottenufer zu wahren. Zum besseren Verständnis und zur Prüfung der Vorbringen der Beschwerdeführerin sind im Folgenden zunächst die Rechtsgrundlagen darzulegen (nachfolgend E. 5 f.). Anschliessend sind die gegen den Nichteintretensentscheid vorgebrachten Rügen im Einzelnen zu prüfen (nachfolgend E. 7).

Rechtsgrundlagen

5.

5.1 Gemäss Art. 20 NSG genehmigt der Bundesrat das generelle Projekt. Das vorliegende Plangenehmigungsverfahren betrifft ein Ausführungsprojekt im Sinne von Art. 21 ff. NSG, welches vom zuständigen Kanton Wallis im Rahmen der Netzzollendung eingereicht wurde (Art. 21 Abs. 2 Bst. a NSG). Mit der Plangenehmigung erteilt die Vorinstanz sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen. Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es Bau und Betrieb der Nationalstrassen nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 26 NSG). Die Konzentration der Entscheidkompetenzen bei der Leitbehörde besteht seit dem 1. Januar 2000 (Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 18. Juni 1999 [Koordinationsgesetz; AS 1999 3071; BBI 1998 2591]; vgl. STEFAN VOGEL, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 5.26 ff. mit Hinweisen).

Auf Bauvorhaben, die der Bewilligungshoheit des Bundes unterstehen, ist die Bestimmung zur Koordinationspflicht von Art. 25a RPG nicht direkt anwendbar (vgl. Urteil des BGer 1C_544/2008 vom 27. August 2009 E. 5.2; ARNOLD MARTI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, 2020, Art. 25a Rz. 13). Nach der Rechtsprechung muss indes auch für solche Vorhaben die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d.h. inhaltlich abgestimmt werden, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen. In solchen Fällen ist die Anwendung des materiellen Rechts überdies in formeller, verfahrensmässiger Hinsicht in geeigneter Weise zu koordinieren, um sich widersprechende Entscheide zu vermeiden (vgl. BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1; Urteil des BGer 2C_975/2019 vom 27. Mai 2020 E. 4.5.2; Urteil des BVGer A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 10.2).

5.2 Ersatzmassnahmen nach der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung sind integrale Bestandteile eines Vorhabens und unterliegen grundsätzlich der Koordinationspflicht. Bezüglich der Sicherung von Ersatzmassnahmen lässt das Bundesgericht indes bei komplexen Ausgangslagen ein stufenweises Vorgehen ausnahmsweise zu. In solchen Fällen hat der Entscheid der zuständigen Behörde über das einen technischen Eingriff in ein

Schutzobjekt zulassende Vorhaben die Realisierung der Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen rechtsverbindlich sicherzustellen oder zumindest in geeigneter Weise vorzubehalten (vgl. Urteil des BGer 1C_156/2012 vom 12. Oktober 2012 E. 6.2.2 [betreffend Koordinationsgrundsatz gemäss Art. 25a RPG]; Urteil des BGer 1C_401/2020 vom 1. März 2022 E. 7.1; Urteil des BVGer A-4394/2020 vom 7. April 2022 E. 15.3.2 [noch nicht rechtskräftig]; KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Art. 18 Rz. 32; KÄGI/STALDER/THOMMEN, Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, BUWAL [Hrsg.], Leitfaden Umwelt Nr. 11, 2002, S. 70).

6.

6.1 Das Verbot der formellen Rechtsverweigerung (in engeren Sinn) ergibt sich sinngemäss aus Art. 29 Abs. 1 BV. Eine formelle Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt, obschon sie materiell darüber befinden müsste (vgl. BGE 135 I 6 E. 2.1, 117 Ia 116 E. 3a; Urteil des BGer 1C_216/2022 vom 31. März 2022 E. 2.2; Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 20.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 199 mit Hinweisen).

6.2 Als objektive Prozess- bzw. Sachurteilsvoraussetzung darf über die Streitsache nicht bereits rechtskräftig entschieden worden sein; es darf keine sog. res iudicata vorliegen (vgl. WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 3278). Eine res iudicata (abgeurteilte Sache) liegt vor, wenn der streitige Anspruch mit einem schon rechtskräftig beurteilten Anspruch identisch ist; die Erkenntnisse von Beschwerdebehörden erwachsen grundsätzlich in materielle Rechtskraft und können nicht mehr zum Gegenstand eines neuen Verfahrens gemacht werden. Dies trifft zu, wenn ein Anspruch dem Gericht aus demselben Rechtsgrund und gestützt auf denselben Sachverhalt erneut unterbreitet wird und sich wiederum die gleichen Parteien gegenüberstehen. Ein Sachurteil, das in anspruchsbetreffende materielle Rechtskraft erwächst und damit eine neuerliche Beurteilung desselben Anspruchs grundsätzlich ausschliesst, ist nur gegeben, wenn und soweit die Behörde die Sachverhaltsvorbringen der Parteien materiellrechtlich würdigt bzw. den geltend gemachten Anspruch inhaltlich beurteilt (vgl. Urteile des BGer 2C_865/2018 vom 13. Mai 2019 E. 3.1 und 1C_673/2013 vom 7. März 2014 E. 5.2; Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 6.1; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 4. Aufl. 2021, Rz. 1687; je mit Hinweisen).

Die Lehre zählt die Plangenehmigungsverfügung – analog zur Baubewilligung – zur Kategorie der grundsätzlich nicht widerrufbaren Verfügungen. Dies gilt zumindest für Tatsachen, die nach Fertigstellung der Anlage eingetreten sind, denn mit dem Abschluss der Arbeiten ist der Vorgang beendet, auf den sich die Bewilligung bezieht. Ein Widerruf der Plangenehmigungsverfügung käme bloss dann in Betracht, wenn das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung jenes am Vertrauensschutz und an der Rechtssicherheit überwiegen würde. Das Bundesgericht hingegen hat im Entscheid 1C_333/2012 vom 18. März 2013 E. 2.2 eine Plangenehmigungsverfügung als Dauerrechtsverhältnis qualifiziert. Formell rechtskräftige Verfügungen über Dauerrechtsverhältnisse können – bei gegebenen Voraussetzungen – insbesondere wegen nachträglicher wesentlicher Änderung der Sach- oder Rechtslage angepasst werden (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-5940/2016 vom 28. Mai 2018 E. 4.3.4.1 f. mit Hinweisen; vgl. betreffend die Baubewilligung: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1250).

Rechtsverweigerung

7.

7.1 Für die Beurteilung, ob der angefochtene Nichteintretensentscheid zu Recht ergangen ist oder ob eine formelle Rechtsverweigerung vorliegt, gilt es, die prozessuale Sachlage der Massnahme 2 aufzuzeigen.

7.2

7.2.1 Bezüglich des Rückbaus des im Auenschutzgebiet gelegenen Kies- und Betonwerkes einschliesslich Zufahrtsstrasse am linken Rottenufer im Rahmen der Massnahme 2 sind keine Anhaltspunkte erkennbar, dass sich die Verhältnisse seit der Plangenehmigung 1997 wesentlich geändert haben könnten. Nach wie vor ist davon auszugehen, dass der Rückbau eine geeignete und auch umsetzbare Ersatzmassnahme des Nationalstrassenprojekts nach Art. 6 und Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG darstellt, mit der das Schutzgebiet Pfywald massgebend aufgewertet werden kann. Die Änderungen, die zum neuen generellen Projekt 2014 führten, betrafen nicht die Massnahme 2. Aus Sicht des Nationalstrassenprojekts besteht damit kein Grund, diese Massnahme mit dem neuen Ausführungsprojekt nochmals öffentlich aufzulegen und eine weitergehende koordinierte Beurteilung im UVB 2017 resp. in der angefochtenen Plangenehmigung vorzunehmen, wie dies die Beschwerdeführerin einfordert.

7.2.2 Was den Vollzug des Rückbaus betrifft, so wurde in Dispositiv Ziff. 4 des Staatsratsentscheids 2009 verfügt, dass die bestehenden Anlagen im Pfywald nach Ablauf der Bewilligung am 31. Dezember 2015 bzw. unverzüglich nach Fertigstellung der Autobahn zu entfernen seien. Es ist zwar richtig, dass der Staatsrat in seinen damaligen Erwägungen sich nur auf die Flussabtiefung gemäss Massnahme 1 und nicht ausdrücklich auf die hier fragliche Massnahme 2 bezog. Im Ergebnis ordnete er aber im Dispositiv den späteren Rückbau – in Umsetzung der Massnahme 2 – an. Der Staatsratsentscheid 2009 ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Der formelle Vollzug ist insofern rechtlich sichergestellt, wenn auch mit einer deutlichen zeitlichen Verzögerung.

7.2.3 Die Beschwerdeführerin nahm an all den Verfahren als Partei teil und konnte ihre Rechte wahrnehmen. Bezüglich des Rückbaus der Anlagen am linken Rottenufer ist die Vorinstanz beim gegenwärtigen Verfahrensstand zu Recht von einer res iudicata ausgegangen.

7.3

7.3.1 Hinsichtlich des geforderten Realersatzes am rechten Rottenufer ist zu beachten, dass die Bestimmungen zum konzentrierten Entscheidverfahren gemäss Art. 26 NSG, auf die sich die Beschwerdeführerin beruft, im Jahr 1997 noch nicht eingeführt waren. Bereits im UVB 1995 ist der Hinweis enthalten, dass die Massnahme 2 im Rahmen der Ortsplanung festgelegt werde, die von der Urversammlung genehmigt und vom Staatsrat homologiert werden müsse. Der UVB 1995 sah auch keine vorbehaltlose, sondern eine standortgebundene Kiesausbeutung im Auenschutzgebiet vor. Soweit der UVB 1995 hinsichtlich der Massnahme 2 von einer "Verlegung" der Installationen zur Kiesausbeutung sprach und der neue Standort am rechten Rottenufer im Plan schon eingezeichnet war, sind die Angaben demnach im seinerzeitigen Gesamtzusammenhang zu sehen. Schon aus diesen Gründen kann nicht davon gesprochen werden, dass in der Plangenehmigung 1997 die abschliessende Genehmigung für die Erstellung und den Betrieb eines neuen Kieswerks am rechten Rottenufer erteilt worden wäre, wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht. Folglich kann nun allein in dem Umstand, dass die Realisierung des Ersatzstandortes ungewiss ist, auch keine genehmigungspflichtige Projektänderung vorliegen, über die die Vorinstanz in der angefochtenen Plangenehmigung neu hätte entscheiden müssen.

7.3.2 In Bezug auf die Notwendigkeit und Bewilligungsfähigkeit der von der Beschwerdeführerin beanspruchten zukünftigen Kiesausbeutung im Auen-schutzgebiet stellen sich zudem verschiedene Fragen, die über das Nationalstrassenprojekt hinausführen und in der kantonalen bzw. kommunalen Zuständigkeit liegen. Laut den Ausführungen des Beschwerdegegners wäre ein Kiesabbau mit mobilen Installationen aktuell ausreichend, um den Hochwasserschutz zu gewährleisten. Diese teils strittigen Fragestellungen sind nicht im Plangenehmigungsverfahren zu klären, sondern in diesem Zusammenhang kann insbesondere auf das Bundesgerichtsurteil 2016 verwiesen werden.

Gemäss dem Urteil des Bundesgerichts 1C_486/2014 vom 27. April 2016 ist die Zulässigkeit der Ausscheidung der "Zone für die Zwischenlagerung und Aufbereitung von Kies des Rottens" am rechten Rottenufer in der nachgelagerten Sondernutzungsplanung der Gemeinde Salgesch zu klären. Bezugnehmend auf die Massnahme 2 der Plangenehmigung 1997 führte das Bundesgericht in seiner Begründung zusammengefasst aus, dass die nötigen Grundlagen und Sachverhaltsfeststellungen zur Beurteilung der Zulässigkeit von Standort, Zweck und Perimeter der Kiesabbauzone am rechten Rottenufer unvollständig seien. Unklarheit bestehe namentlich hinsichtlich der Notwendigkeit und Dauer der Kiesentnahme sowie der Entnahmemenge. Bei diesem Ergebnis wäre deshalb die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung und Neuurteilung an die kantonalen Behörden zurückzuweisen. Mit Blick auf das Beschleunigungsgebot und aus prozessökonomischen Überlegungen, so das Bundesgericht, rechtfertige es sich unter den gegebenen Umständen, die nötigen Sachverhaltsabklärungen für die Einzonung in das nachgelagerte Detailplanverfahren (mit UVB) zu verweisen (insbesondere E. 2).

7.3.3 Aus dem Bundesgerichtsurteil 2016 ist demnach zu schliessen, dass die Beschwerdeführerin aus der Plangenehmigung 1997 noch keinen unmittelbaren Vollzugsanspruch für das neue Kieswerk am rechten Rottenufer ableiten kann und darüber auch nicht im vorliegenden Plangenehmigungsverfahren zu befinden ist. Dass die Sondernutzungsplanung mit dem vorliegenden Plangenehmigungsverfahren zu koordinieren wäre, wie von der Beschwerdeführerin eingefordert, lässt sich dem Bundesgerichtsurteil ebenfalls nicht entnehmen. Zwischen dem Nationalstrassenprojekt einerseits und der Erstellung eines neuen Kieswerks am rechten Rottenufer andererseits besteht vorliegend kein derart enger sachlicher Zusammenhang, dass eine weitergehende Koordinationspflicht – losgelöst von den Ersatzmassnahmen nach NHG – zu bejahen wäre (vgl. vorstehend E. 5).

Soweit die Beschwerdeführerin beanstandet, dass sie im bundesgerichtlichen Verfahren nicht Partei war, bringt sie keine stichhaltigen Gründe vor, die die Richtigkeit des Entscheids des Bundesgerichts in Frage stellen könnten. Zugleich kann davon ausgegangen werden, dass in der noch ausstehenden Sondernutzungsplanung insbesondere die Koordination nach Art. 25a RPG, sofern erforderlich, sichergestellt und der Beschwerdeführerin ein ausreichender Rechtsschutz zur Verfügung stehen wird. Selbst wenn die Gemeinde und der Beschwerdegegner untätig blieben, wie von der Beschwerdeführerin eingewandt, wird dadurch noch keine Zuständigkeit der Plangenehmigungsbehörde begründet. Es ist daher nicht zu monieren, dass sich die Vorinstanz dafür als nicht zuständig erachtete.

7.4

7.4.1 An den vorstehenden Erwägungen vermögen auch die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin nichts zu ändern.

7.4.2 Soweit sich die Beschwerdeführerin darauf beruft, dass infolge der gerichtlichen Vereinbarung 1998 auf ihre Einsprache einzutreten sei, ist Folgendes zu erkennen:

Wie sich den Akten entnehmen lässt, konnte die Beschwerdeführerin am 1./5. Oktober 1998 eine Einigung zum weiteren Vorgehen mit dem Beschwerdegegner im Rahmen aussergerichtlicher Vergleichsgespräche erzielen, woraufhin sie ihre damalige Beschwerde vor dem Kantonsgericht Wallis zurückzog. Das Kantonsgericht schrieb die Beschwerde am 15. Oktober 1998 als gegenstandslos geworden ab, ohne die Vereinbarung erkennbar zu prüfen und in das Dispositiv aufzunehmen. Diese Umstände sprechen dagegen, dass es sich hier um einen gerichtlichen Vergleich handeln könnte (vgl. KÖLZ/HÄNER/ BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1149 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin vermag nicht überzeugend darzulegen, dass der Beschwerdegegner in der Vereinbarung 1998 Zusicherungen oder Garantien abgegeben hätte, die – abweichend zur dargelegten Rechtslage – nun mit der vorliegenden Plangenehmigung zu vollziehen wären. An dieser Stelle ist wiederum darauf zu verweisen, dass es gemäss Bundesgerichts-urteil 2016 für die Realisierung des Ersatzstandortes u.a. weiterer Sachverhaltsabklärungen in der nachgelagerten Sondernutzungsplanung der Gemeinde Salgesch bedarf (vgl. vorstehend E. 7.3.2). Die Argumentation der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Enteignung erscheint überdies in sich nicht schlüssig. Auf der einen Seite macht sie geltend, dass der Vollzug der Massnahme 2 vollständig sicherzustellen sei. Auf der anderen

Seite beruft sie sich auf die Vereinbarung 1998, in der das Enteignungsrecht einschränkend festgelegt worden sei. Es bleibt insofern unklar, welche Ansprüche sie aus der Vereinbarung geltend machen möchte.

7.5 Wie bereits mehrfach erwähnt, stellt die Massnahme 2 eine Ersatzmassnahme nach NHG dar. Mit dem Rückbau des Kies- und Betonwerks und der Zufahrtsstrasse am linken Rottenufer soll eine ökologische Aufwertung des geschützten Auengebiets erreicht werden. In diesem Kontext sind auch die Stellungnahmen des BAFU und der ENHK im vorinstanzlichen Verfahren zu sehen. Soweit sie den vorgängigen Vollzug der Massnahme 2 für die Bewilligungsfähigkeit der projektierten Passerelle über den Rotten (Massnahme 5, Projektteil D) als erforderlich erachteten, bezogen sich ihre Ausführungen primär auf den Rückbau der Anlagen und nicht auf den von der Beschwerdeführerin geforderten Realersatz. Die Anträge des BAFU und der ENHK sind demnach in der Sache nicht gleichlautend mit denen der Einsprache, weshalb die Beschwerdeführerin daraus keine Rechte zu ihren Gunsten ableiten kann.

7.6 Schliesslich ist nicht einsichtig, dass die Plangenehmigung 1997 zwischenzeitlich erloschen sein könnte, wie von der Beschwerdeführerin ergänzend geltend gemacht. Ab dem Jahr 1999 wurde die Arbeiten im Zusammenhang mit der neuen Kantonsstrasse T9 sowie mehreren in der Plangenehmigung 1997 vorgesehenen Ersatzmassnahmen ausgeführt, soweit nicht weitere Projektänderungen in Arbeit waren. Mit der Ausführung des Bauvorhabens wurde somit im wesentlichen Umfang innerhalb der fünf Jahresfrist von Art. 28 Abs. 3 NSG begonnen. Bei dieser Sachlage kann offenbleiben, ob die Norm, welche zum Zeitpunkt der Plangenehmigung 1997 noch nicht in Kraft war, hier überhaupt anwendbar wäre, und ob die Beschwerdeführerin daraus Rechte für das vorliegende Plangenehmigungsverfahren ableiten könnte.

Ausgang des Beschwerdeverfahrens

8.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass das Vorgehen der Vorinstanz in der angefochtenen Plangenehmigung nicht zu beanstanden ist. Denn wäre sie auf die Einsprache der Beschwerdeführerin eingetreten, hätte sie einerseits über teilweise rechtskräftig beurteilte Streitfragen ohne hinreichenden Grund erneut entschieden, und sich andererseits zuständigkeitsshalber in Widerspruch zum Staatsratsentscheid 2009 sowie zum Bundesgerichtsur-

teil 2016 gesetzt. Der Nichteintretensentscheid der Vorinstanz ist zu bestätigen und die von der Beschwerdeführerin erhobene Rüge der formellen Rechtsverweigerung erweist sich als unbegründet. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Kosten- und Entschädigungsfolgen

9.

9.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gegenüber Verfahrensbeteiligten, denen aufgrund der Plangenehmigung eine Enteignung droht, richten sich die Kosten- und Entschädigungsfolgen nach der Spezialbestimmung des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG, SR 711; vgl. Urteile des BVGer A-3828/2020 vom 17. Juni 2021 E. 16.1 und A-1040/2020 vom 8. Februar 2021 E. 11.1 mit Hinweisen). Gemäss Art. 116 Abs. 1 EntG hat die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht, einschliesslich einer Parteientschädigung an den Enteigneten, der Enteigner zu tragen. Werden die Begehren des Enteigneten ganz oder zum grösseren Teil abgewiesen, so können die Kosten auch anders verteilt werden. Unnötige Kosten trägt in jedem Fall, wer sie verursacht hat. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung spielt es für die Anwendbarkeit dieser Norm keine Rolle, ob die beschwerdeführende Partei spezifisch enteignungsrechtliche oder allgemeine planungs-, umwelt- oder naturschutzrechtliche Rügen erhebt; massgebend ist, dass ihr eine Enteignung droht (Urteil des BGer 1C_141/2020 vom 13. November 2020 E. 4.5). In enteignungsrechtlichen Verfahren ist es zudem üblich, die Kosten eher niedrig zu halten (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-2163/2012 vom 1. April 2014 E. 25 ff. mit weiteren Hinweisen).

In der Plangenehmigung 1997 war die Beschwerdeführerin wohl aufgrund der Baurechtsparzelle als enteignete Partei geführt (vgl. zur seinerzeitigen Rechtslage HESS/WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Band II, 1986, Band 2, S. 372 und 378 ff.). Was das vorliegende Beschwerdeverfahren betrifft, bildete in nicht einfach zu beantwortender Weise Streitpunkt, ob auf ihre Einsprache erneut einzutreten ist. Es rechtfertigt sich, diese Konstellation kosten- und entschädigungsrechtlich ebenfalls als drohende Enteignung einzuordnen. Somit gelangt die enteignungsrechtliche Kostenregelung gemäss Art. 116 Abs. 1 EntG zur Anwendung. Für ein Abweichen vom Grundsatz, wonach der Enteigner die aus der Geltendmachung des

Enteignungsrechts entstehenden Kosten trägt, sind keine Gründe ersichtlich. Der Beschwerdegegner hat somit sowohl die Verfahrenskosten zu tragen als auch eine Parteientschädigung an die Beschwerdeführerin zu leisten.

9.2 Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG sowie Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

In Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der vorliegenden Sache sind die Verfahrenskosten auf Fr. 2'000.-- festzulegen. Diese sind dem Beschwerdegegner zur Bezahlung aufzuerlegen.

9.3 Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 Abs. 1 VGKE). Da die Enteignete keine Kostennote eingereicht hat, ist die Parteientschädigung ermessensweise aufgrund der Akten zu bestimmen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE).

In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwandes hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.-- für angemessen. Der Beschwerdegegner ist demnach zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in dieser Höhe nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils auszurichten.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- werden dem Beschwerdegegner auferlegt. Der Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Der Beschwerdegegner wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.-- auszurichten.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, den Beschwerdegegner und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Flurina Peerdeman

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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 622.2-00242 / 00243 / 00121; Gerichtsurkunde)