

BGer 1C_99/2023 vom 4. Juni 2024

Bundesgericht, 2024-06-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_99_2023

FR: TF 1C_99/2023 du 4 juin 2024

IT: TF 1C_99/2023 del 4 giugno 2024

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG).

E. 1.2

Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit dazu erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Diese Regelung ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater oder aber in spezifischer Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird und nicht bloss das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung geltend macht. Die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus (BGE 141 II 161 E. 2.1 ; 140 I 90 E. 1.2.2; 138 II 506 E. 2.1.1 mit Hinweisen). Sodann ermächtigt Art. 57 USG (SR 814.01) die Gemeinden, gegen Verfügungen der kantonalen und der Bundesbehörden in Anwendung des USG die Rechtsmittel des eidgenössischen und kantonalen Rechts zu ergreifen, sofern sie dadurch berührt werden und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung haben. Das Bundesgericht bejaht die Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen zum Schutz gegen drohende Lärm- oder Schadstoffimmissionen, die einen Grossteil der Einwohnerinnen und Einwohner unmittelbar betreffen können (Urteile 1C_30/2018 vom 11. Mai 2018 E. 3.3 und 1C_480/2010 vom 23. Februar 2011 E. 1.1; vgl. auch BGE 131 II 753 E. 4.3.3).

Die beschwerdeführende Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Das Gemeindegebiet liegt in unmittelbarer Nähe des geplanten Halbanschlusses und des Abschnitts der Nationalstrasse N02, für welchen als Folge des umstrittenen Projekts eine Zunahme des Verkehrs prognostiziert wurde. Die Beschwerde dient dem Schutz vor drohenden Lärm- und Schadstoffimmissionen, die einen Grossteil der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde unmittelbar betreffen können. Damit ist die beschwerdeführende Gemeinde in wichtigen öffentlichen Interessen erheblich betroffen und nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.3

Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde vorbehältlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 BGG) einzutreten.

E. 2

Die Beschwerdeführerin macht unter anderem geltend, die vom kantonalen Strassenbau-Projekt WOV und vom Ausführungsprojekt "N02 Halbanschluss Altdorf" ausgehenden Einwirkungen auf die Umwelt, namentlich die Lärm- und Luftschadstoffemissionen, müssten gesamtheitlich betrachtet und beurteilt werden, was im Verfahren zur Plangenehmigung für das Ausführungsprojekt "N02 Halbanschluss Altdorf" nicht bzw. nicht ausreichend geschehen sei. Gestützt auf eine solche Gesamtbetrachtung müssten geeignete Massnahmen zur Emissionsbegrenzung angeordnet werden. Damit rügt die Beschwerdeführerin ausreichend konkret eine Verletzung von Art. 10a und 10b USG i.V.m. Art. 8 USG .

E. 2.1

Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, prüft sie möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit (Art. 10a Abs. 1 USG). Wer eine Anlage, die der Umweltverträglichkeitsprüfung untersteht, planen, errichten oder ändern will, muss der zuständigen Behörde einen Umweltverträglichkeitsbericht unterbreiten. Dieser bildet die Grundlage der Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 10b Abs. 1 USG). Gemäss Art. 8 USG werden Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt.

Art. 8 USG und das darin zugrunde liegende Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise verlangen - insbesondere für den Bereich der Emissionsbegrenzung - eine gesamthafte Beurteilung aller Anlagen, die aufgrund ihres räumlichen, zeitlichen und funktionalen Zusammenhangs als Gesamtanlage erscheinen. Daraus wird gefolgert, dass die UVP-Pflicht sich auf alle Teile erstrecken muss, die zusammen eine Gesamtanlage in diesem Sinne bilden (BGE 142 II 20 E. 3.1 mit Hinweisen; Urteil 1C_291/2018 vom 3. Juli 2019 E. 5.2; vgl. auch Urteil 1C_99/2020, 1C_109/2020 vom 22. November 2023 E. 3.3 f., in: URP 2024 S. 45). Eine Gesamtanlage liegt vor, wenn die einzelnen Teile sich derart ergänzen, dass sie gemeinsam eine betriebliche Einheit bilden oder bilden könnten. Gehören die Einzelanlagen demselben Eigentümer/Betreiber oder besteht eine gemeinsame Organisation oder Planung, so kann ein funktionaler Zusammenhang eher angenommen werden (BGE 142 II 20 E. 3.2; Urteil 1C_291/2018 vom 3. Juli 2019 E. 5.2).

E. 2.2.1

Im Verfahren zum kantonalen Strassenbauprojekt WOV wurde gestützt auf Anhang 11.3 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011) i.V.m. Art. 10a USG und Art. 5 UVPV eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt. Zuständige Behörde für die Durchführung dieser Prüfung war der Regierungsrat des Kantons Uri als Projektbewilligungsbehörde (vgl. Art. 5 Abs. 1 UVPV i.V.m. Art. 10a Abs. 1 USG). Im Umweltverträglichkeitsbericht zum Projekt WOV vom 29. März 2018 (nachfolgend: UVB WOV) wird ausgeführt, die geplante Verbindungsstrasse sei Teil des regionalen Gesamtverkehrskonzepts "Unteres Reusstal". Die geplante WOV stelle zusammen mit dem Neubau eines Autobahnanschlusses an die A2 im Raum Attinghausen den Hauptbestandteil des neuen Verkehrssystems dar. Ziel des neuen Verkehrskonzepts sei eine verbesserte Erschliessung des Urner Talbodens, nämlich die rückwärtige Erschliessung verschiedener Siedlungsgebiete, und die langfristige Entlastung der Anwohner in den Siedlungsgebieten von Altdorf und Schattdorf von übermässigen Luftschadstoff- und Lärmbelastungen. Mit dem UVB WOV würden die

Projektbestandteile WOV zusammen mit den flankierenden Massnahmen und den weiteren nötigen Ausbau- und Unterhaltsarbeiten für den Strassenverkehr im Raum Altdorf und Schattdorf genauer untersucht. Hingegen bilde der Anschluss an die Nationalstrasse im Gebiet Attinghausen nicht Bestandteil des UVB WOV.

Im Verfahren zum Autobahn-Halbanschluss "Altdorf Süd" wurde gestützt auf Anhang 11.1 UVPV i.V.m. Art. 10a USG und Art. 5 f. UVPV eine mehrstufige Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt. Zuständige Behörde für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung der dritten Stufe im Rahmen des Ausführungsprojekts "N02 Halbanschluss Altdorf" war das UVEK als Plangenehmigungsbehörde (vgl. Art. 5 Abs. 1 UVPV i.V.m. Art. 10a Abs. 1 USG). Im Umweltverträglichkeitsbericht 3. Stufe zum Ausführungsprojekt "N02 Halbanschluss Altdorf" vom 17. Mai 2019 (nachfolgend: UVB 3. Stufe Halbanschluss) wird wiederum auf den engen Zusammenhang zwischen den Projekten WOV und "N02 Halbanschluss Altdorf" hingewiesen. Dennoch wurden der Untersuchungsperimeter im Verfahren des Bundes grundsätzlich auf die Abschnitte der Nationalstrasse beschränkt und nur die Auswirkungen in der direkten Umgebung des Halbanschlusses untersucht. Im UVB 3. Stufe Halbanschluss wird ausdrücklich festgehalten, die Auswirkungen aufgrund der grossräumigen Veränderungen des Verkehrsaufkommens im Rahmen des regionalen Gesamtverkehrskonzepts "Unteres Reusstal" und der zugehörigen WOV seien nicht Bestandteil der Untersuchungen. Diese grossräumigen Auswirkungen auf dem Kantons- und Gemeindestrassennetz würden im UVB WOV abgehandelt.

E. 2.2.2

Dass für das kantonale Strassenbauprojekt WOV und das Ausführungsprojekt "N02 Halbanschluss Altdorf" je ein separates Genehmigungsverfahren durchgeführt wurde, war mit Blick auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Kanton und die entsprechenden Verfahrensordnungen richtig (vgl. Urteile 1C_544/2008 vom 27. August 2009 E. 5 und 1C_99/2020, 1C_109/2020 vom 23. November 2023 E. 3.4, in: URP 2024 S. 45). Grundsätzlich nicht zu beanstanden ist sodann, dass je Verfahren die zuständige Behörde die Umweltverträglichkeit der beiden Teilprojekte untersuchte. Noch nicht beantwortet ist damit jedoch die Frage, ob der Regierungsrat und das UVEK sich bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit im jeweiligen Verfahren auf die Untersuchung der Auswirkungen des jeweiligen Teilprojekts beschränken und wie in E. 2.2.1 hiervoor beschrieben die Auswirkungen des jeweils anderen Teilprojekts ausklammern durften. Die Genehmigung des kantonalen Strassenbauprojekts WOV wurde der Plangenehmigung "N02 Halbanschluss Altdorf" vorgezogen. Die Genehmigung der WOV bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Somit ist vorliegend nicht darüber zu befinden, ob die Umweltverträglichkeitsprüfung im Verfahren zur Genehmigung des Projekts WOV korrekt durchgeführt wurde. Zu prüfen ist jedoch, wie das UVEK als Plangenehmigungsbehörde des Ausführungsprojekts "N02 Halbanschluss Altdorf" damit umzugehen hatte, dass der Regierungsrat das kantonale Strassenbauprojekt WOV zuvor bereits genehmigt hatte, ohne die Auswirkungen des Ausführungsprojekts "N02 Halbanschluss Altdorf" auf die Umwelt zu berücksichtigen.

E. 2.3

Das vom Regierungsrat des Kantons Uri am 18. Dezember 2018 genehmigte Strassenbauprojekt WOV und das vom UVEK am 31. März 2021 genehmigte

Ausführungsprojekt "N02 Halbanschluss Altdorf" liegen räumlich nahe beieinander. Es besteht eine gemeinsame Planung, zumal beide Projekte Bestandteil des regionalen Gesamtverkehrskonzepts "Unteres Reusstal" bilden. Die beiden Projekte haben sodann einen besonders engen funktionalen Zusammenhang. Der Halbanschluss "Altdorf Süd" wird nur realisiert, wenn auch die WOV erstellt wird. Die beiden Projekte bilden eine betriebliche Einheit und ermöglichen nur zusammen ein neues Verkehrssystem zur rückwärtigen Erschliessung verschiedener Siedlungsgebiete mit dem Ziel der Entlastung des Zentrums von Altdorf. Die erwünschte Entlastung des Zentrums von Altdorf ist unmittelbar mit einer Verkehrszunahme von 10-20 % auf der Nationalstrasse im Bereich des neuen Halbanschlusses verbunden. Die beiden Teilprojekte WOV und "N02 Halbanschluss Altdorf" sind somit Bestandteil eines Gesamtprojekts. Sie hängen räumlich, zeitlich und funktional so eng zusammen, dass die umweltrelevanten Aspekte und insbesondere die Emissionsbegrenzung in Anwendung von Art. 8 USG zwingend gesamthaft beurteilt werden müssen. In die Gesamtbeurteilung miteinzubeziehen ist auch der mit den beiden Teilprojekten unmittelbar verknüpfte Mehrverkehr auf der bestehenden Autobahn im Bereich des neuen Halbanschlusses. Eine solche gesamthafte Beurteilung fand anlässlich der Umweltverträglichkeitsprüfung der 3. Stufe nicht statt und liess das UVEK im Plangenehmigungsverfahren vermissen.

E. 2.4

Was den Verkehrslärm angeht, lässt sich die fehlende gesamthafte Beurteilung beispielsweise an den Liegenschaften Attinghauserstrasse 134, 136, 138D und 142 in Altdorf konkret aufzeigen. Im UVB WOV wird der auf diese Liegenschaften einwirkende Verkehrslärm nach der Realisierung der WOV ausgewiesen und eine Lärmzunahme von 2.0-2.3 dB (A) wegen der Mehrbeanspruchung der bestehenden Verkehrsanlage prognostiziert. Dazu wird im UVB WOV ausgeführt, die Lärmberechnungen für den entsprechenden Strassenabschnitt basierten alleine auf den Verkehrszahlen für die Kantonsstrasse. Für die abschliessende Beurteilung und Planung von Lärmschutzmassnahmen müssten die Belastungen der Nationalstrasse miteingerechnet werden. Diese würden im Rahmen des UVB 3. Stufe Halbanschluss erhoben. Im UVB 3. Stufe Halbanschluss wird dann zwar der auf die erwähnten Liegenschaften einwirkende Verkehrslärm nach der Realisierung des Halbanschlusses prognostiziert. So wird für die genannten Liegenschaften an der Attinghauserstrasse eine Immissionsdifferenz zwischen minus 1 dB (A) und 1 dB (A) nach Inbetriebnahme des Halbanschlusses ausgewiesen. Dass die mit der Verkehrszunahme auf der Kantonsstrasse verbundene Lärmzunahme - wie im UVB WOV vorgesehen - in die Verkehrslärmberechnung eingeflossen und die mit dem Gesamtprojekt verbundenen Lärmemissionen gesamthaft beurteilt worden wären, ist jedoch nicht zu sehen.

E. 2.5.1

Im Bereich der Lufthygiene wird im UVB 3. Stufe Halbanschluss darauf hingewiesen, die Beurteilung für die Betriebsphase müsse grossräumig erfolgen und das Gesamtprojekt müsse gemäss dem regionalen Gesamtverkehrskonzept "Unteres Reusstal" beurteilt werden. Da es sich beim Halbanschluss um ein kleines Teilprojekt im kantonalen Verkehrssystem handle, erfolge die grossräumige Betrachtung der Lufthygiene im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zum kantonalen Strassenprojekt WOV.

Im UVB WOV wird zu den Luftschadstoffimmissionen ausgeführt, eine exakte Prognose für die Betriebsphase sei aufgrund der meteorologischen Einflüsse kaum möglich. In den dicht besiedelten Gebieten Altdorf Zentrum und Schattdorf Gotthardstrasse werde es zu einer massgeblichen Entlastung kommen. Demgegenüber würden die Gebiete im Nahbereich der WOV sowie die vereinzelt Wohngebäude entlang der Rynächt- und der Umfahrungsstrasse zusätzlich belastet. Ein im UVB WOV abgebildeter Übersichtsplan illustriert die Veränderung der Luftschadstoffemissionen des Projekts WOV, indem es Strassen kennzeichnet, für welche eine Verbesserung, eine geringe Zunahme oder eine massgebliche Zunahme der Luftschadstoffemissionen erwartet werden. Wie im UVB WOV ausgeführt wird, müsse aber insgesamt nicht von einer Zunahme ausgegangen werden, die zu einer Überschreitung der Grenzwerte gemäss der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) führe. Spezifische Schutzmassnahmen für die Luftreinhaltung müssten daher nicht umgesetzt werden. Es sei jedoch wichtig, dass ein langfristiges Monitoring der Luftqualitätsmessungen durchgeführt werde, damit nötigenfalls zusätzliche Massnahmen getroffen werden könnten. Ein entsprechendes Messkonzept sei erarbeitet und seine Umsetzung in Auftrag gegeben worden. Die vorgesehenen Langzeit-Messstellen befinden sich in Altdorf, Schattdorf und Bürglen.

E. 2.5.2

Aufgrund der prognostizierten Verkehrszahlen für den neu geplanten Autobahnanschluss und wegen der prognostizierten Verkehrszunahme auf der Nationalstrasse N02 im Bereich des Autobahnanschlusses ist auch in der Umgebung des neuen Autobahnanschlusses mit einer Zunahme der Luftschadstoffimmissionen zu rechnen. Dies wird im UVB WOV nicht erwähnt und im genannten Übersichtsplan nicht ausgewiesen. Ob in der Betriebsphase die Grenzwerte der LRV auch in diesem Bereich eingehalten werden können, kann dem UVB WOV nicht entnommen werden. Art. 8 USG verlangt auch hinsichtlich der Luftschadstoffemissionen eine gesamthafte Beurteilung der beiden Teilprojekte. Wie von der Beschwerdeführerin verlangt, müsste neben der Anordnung allfälliger Massnahmen zur Reduktion der Luftschadstoffe (vgl. nachfolgend E. 6) zumindest die Umgebung des Halbanschlusses in das erwähnte Monitoring der Luftqualitätsmessungen eingeschlossen werden, was soweit ersichtlich weder in der Genehmigung der WOV noch in der Genehmigung des Ausführungsprojekts "N02 Halbanschluss Altdorf" angeordnet worden ist.

E. 2.5.3

Die Vorinstanz anerkannte im angefochtenen Urteil, dass der UVB 3. Stufe Halbanschluss unvollständig war, da der Bereich der Luftreinhaltung während der Betriebsphase ungeprüft blieb. Sie kam indessen zum Schluss, dieser Mangel könne im Beschwerdeverfahren geheilt werden, nachdem sie den UVB WOV eingefordert sowie einen Fachbericht des BAFU eingeholt habe und die Verfahrensbeteiligten sich dazu hätten äussern können.

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann ausnahmsweise auf die Vervollständigung eines mangelhaften Umweltverträglichkeitsberichts verzichtet werden, wenn die vorgenommenen Sachverhaltsabklärungen materiell genügen, um die Vereinbarkeit eines Vorhabens mit den umweltrechtlichen Vorschriften beurteilen zu können. Eine derartige Ausnahmesituation ist nicht leichthin anzunehmen und es muss jedenfalls Gewähr geboten sein, dass der Massstab einer im Ergebnis umfassenden und korrekten Ermittlung des umweltrechtlichen Sachverhalts durch Fachpersonen nicht

unterschritten wird (BGE 133 II 169 E. 2.2; Urteil 1C_662/2017 vom 14. Mai 2019 E. 3.4).

Zwar erklärt das BAFU in seiner Vernehmlassung an die Vorinstanz vom 20. August 2021, die Immissionsgrenzwerte für Feinstaub und Stickstoffdioxid würden heute im Kanton Uri flächendeckend eingehalten und das im UVB 3. Stufe Halbanschluss erwähnte zusätzliche Verkehrsaufkommen bei der Ein- und Ausfahrt des Halbanschlusses von je 3'000 Fahrten pro Tag sei zu gering, um eine übermässige Luftbelastung herbeizuführen. Indessen vermögen die eher summarischen Ausführungen des BAFU zur Lufthygiene die im Rahmen der vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmenden Untersuchungen bzw. eine umfassende und korrekte Ermittlung des umweltrechtlichen Sachverhalts durch Fachpersonen nicht zu ersetzen. Die Voraussetzungen, unter welchen ausnahmsweise auf die Vervollständigung des im Bereich der Lufthygiene mangelhaften Umweltverträglichkeitsberichts hätte verzichtet werden können, sind vorliegend nicht erfüllt.

E. 3

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, das Ausführungsprojekt "N02 Halbanschluss Altdorf" widerspreche dem umweltschutz- bzw. lärmschutzrechtlichen Vorsorgeprinzip und halte die massgebenden Grenzwerte für Lärm nicht ein. Umstritten ist in diesem Zusammenhang auch die umweltschutz- bzw. lärmschutzrechtliche Qualifikation des Ausführungsprojekts. Die Beschwerdeführerin rügt ausreichend konkret eine Verletzung von Art. 11 ff. USG sowie der entsprechenden Ausführungsvorschriften der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41).

E. 3.1

Nach Art. 11 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 USG sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge durch Massnahmen an der Quelle so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vorsorgliche Emissionsbegrenzung). Gemäss Art. 11 Abs. 3 USG werden die Emissionsbegrenzungen verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (verschärfte Emissionsbegrenzung). Als emissionsbegrenzende Massnahmen kommen die in Art. 12 USG genannten Massnahmen in Frage. Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat Immissionsgrenzwerte fest, wobei er auch die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit berücksichtigt (Art. 13 USG). Immissionsgrenzwerte für Lärm und Erschütterungen sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG).

Bestehende Anlagen, die den gesetzlichen Umweltvorschriften nicht genügen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG). Ist eine Sanierung im Einzelfall unverhältnismässig, können Erleichterungen gewährt werden (Art. 17 Abs. 1 USG), wobei der über den Immissionsgrenzwerten liegende Alarmwert für Lärmimmissionen grundsätzlich nicht überschritten werden darf (Art. 17 Abs. 2 i.V.m. Art. 19 USG). Eine sanierungsbedürftige Anlage darf nur umgebaut oder erweitert werden, wenn sie gleichzeitig saniert wird (Art. 18 Abs. 1 USG), wobei diesfalls Erleichterungen nach Artikel 17 eingeschränkt oder aufgehoben werden können (Art. 18 Abs. 2 USG). Lassen sich die Lärmimmissionen auf bestehende Gebäude in der Umgebung von bestehenden Strassen, Flughäfen, Eisenbahnanlagen oder anderen öffentlichen oder konzessionierten ortsfesten Anlagen

durch Massnahmen bei der Quelle nicht unter den Alarmwert herabsetzen, so werden die Eigentümerinnen und Eigentümer der betroffenen Gebäude verpflichtet, Räume, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, mit Schallschutzfenstern zu versehen oder durch ähnliche bauliche Massnahmen zu schützen (Art. 20 Abs. 1 USG). Die Kosten für die notwendigen Schallschutzmassnahmen tragen die Eigentümerinnen und Eigentümer der lärmigen ortsfesten Anlagen, sofern sie nicht nachweisen, dass zum Zeitpunkt der Baueingabe des betroffenen Gebäudes die Immissionsgrenzwerte schon überschritten wurden oder die Anlageprojekte bereits öffentlich aufgelegt waren (Art. 20 Abs. 2 USG).

Neue ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die unter den Immissionsgrenzwerten liegenden Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 i.V.m. Art. 23 USG). Besteht ein überwiegendes öffentliches, namentlich auch raumplanerisches Interesse an der Anlage und würde die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt führen, so können Erleichterungen gewährt werden, wobei die Immissionsgrenzwerte grundsätzlich nicht überschritten werden dürfen (Art. 25 Abs. 2 i.V.m. Art. 13 und Art. 15 USG). Können bei der Errichtung von Strassen, Flughäfen, Eisenbahnanlagen oder anderen öffentlichen oder konzessionierten ortsfesten Anlagen durch Massnahmen bei der Quelle die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, müssen auf Kosten des Eigentümers der Anlage die vom Lärm betroffenen Gebäude durch Schallschutzfenster oder ähnliche bauliche Massnahmen geschützt werden (Art. 25 Abs. 3 USG).

E. 3.2

Die Vorschriften des USG werden in lärmrechtlicher Hinsicht in der LSV konkretisiert.

E. 3.2.1

Art. 13 Abs. 1 LSV sieht in Konkretisierung von Art. 16 Abs. 1 USG vor, dass bestehende ortsfeste Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beitragen, saniert werden müssen. Diese Anlagen müssen gemäss Art. 13 Abs. 2 LSV so weit saniert werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (lit. a) und dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (lit. b). Die Vollzugsbehörde gewährt Erleichterungen, soweit die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen würde oder überwiegende Interessen der Sanierung entgegenstehen (Art. 14 Abs. 1 LSV).

E. 3.2.2

Art. 8 LSV konkretisiert Art. 18 USG (vgl. BGE 141 II 483 E. 3.3; Urteile 1C_27/2022 vom 20. April 2023 E. 3.2 und 1C_104/2017 vom 25. Juni 2018 E. 6.3, in: URP 2018 S. 679; a.M. ALIG/SCHÄRMELI, Die Beurteilung geänderter Altanlagen aus lärmschutzrechtlicher Sicht, URP 2019 S. 201 ff.) und unterscheidet dabei wesentliche und unwesentliche Änderungen: Unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen lösen keine Sanierungspflicht für die bestehenden Anlageteile aus, immerhin gilt für neue oder geänderte Anlageteile das Vorsorgeprinzip (vgl. Art. 8 Abs. 1 LSV). Die Lärmimmissionen wesentlich geänderter oder erweiterter Anlagen müssen die Immissionsgrenzwerte einhalten (vgl. Art. 8 Abs. 2 LSV). Vorbehalten bleiben Art. 10 und 11 LSV für öffentliche oder konzessionierte ortsfeste Anlagen.

Als wesentliche Änderungen gelten nach Art. 8 Abs. 3 LSV Umbauten, Erweiterungen und vom Inhaber der Anlage verursachte Änderungen des Betriebs, wenn zu erwarten ist, dass die Anlage selbst oder die Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugen (Satz 1). Der Wiederaufbau von Anlagen gilt in jedem Fall als wesentliche Änderung (Satz 2). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist allerdings nicht einzig anhand der Lärmauswirkungen, sondern aufgrund einer gesamthaften Betrachtung zu entscheiden, ob die Änderung gewichtig genug ist, um als "wesentlich" im Sinn von Art. 8 LSV qualifiziert zu werden. Neben den Lärmauswirkungen des Ausführungsprojekts ist auch zu berücksichtigen, ob der Umbau die Bausubstanz erheblich verändert und erhebliche Kosten verursacht und ob die Lebensdauer der Gesamtanlage mit dem Umbau erheblich verlängert wird (BGE 141 II 483 E. 4.4 ff.; Urteile 1C_446/2022 vom 17. August 2023 E. 5.3.1 und 1C_27/2022 vom 20. April 2023 E. 3.3).

E. 3.2.3

Art. 7 LSV konkretisiert Art. 25 USG . Die Lärmemissionen einer neuen ortsfesten Anlage müssen nach den Anordnungen der Vollzugsbehörde so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist, und dass die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten (Art. 7 Abs. 1 LSV). Die Vollzugsbehörde gewährt Erleichterungen, soweit die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für die Anlage führen würde und ein überwiegendes öffentliches, namentlich auch raumplanerisches Interesse an der Anlage besteht; die Immissionsgrenzwerte dürfen jedoch nicht überschritten werden (Art. 7 Abs. 2 LSV). Vorbehalten bleiben Art. 10 und 11 LSV für öffentliche oder konzessionierte ortsfeste Anlagen.

Die Rechtsprechung stellt Änderungen von Anlagen in bestimmten Fällen Neubauten gleich. Dies ist der Fall, wenn eine bestehende Anlage in konstruktiver oder funktionaler Beziehung so weit verändert wird, dass der weiterbestehende Teil der Anlage von geringerer Bedeutung erscheint als der erneuerte Teil (sog. Übergewichtige Erweiterung); gleiches gilt bei einer vollständigen Zweckänderung nach Art. 2 Abs. 2 LSV (vgl. BGE 141 II 483 E. 3.3.3 mit Hinweisen).

E. 3.2.4

Gemäss Art. 9 LSV darf sodann der Betrieb neuer oder wesentlich geänderter ortsfester Anlagen nicht dazu führen, dass durch die Mehrbeanspruchung einer Verkehrsanlage die Immissionsgrenzwerte überschritten werden (lit. a). Sind die Immissionsgrenzwerte bereits überschritten, dürfen durch die Mehrbeanspruchung keine wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen erzeugt werden (lit. b). Vorbehalten bleiben wiederum Art. 10 und 11 LSV für öffentliche oder konzessionierte ortsfeste Anlagen.

E. 4.1

Die WOV wurde im kantonalen Bewilligungsverfahren lärmschutzrechtlich als neue Anlage im Sinne von Art. 25 USG qualifiziert, welche nicht nur das Vorsorgeprinzip zu beachten, sondern grundsätzlich auch die Planungswerte einzuhalten hat. Der Halbanschluss "Altdorf Süd" wurde vom UVEK in der Plangenehmigungsverfügung vom 31. März 2021 und der Vorinstanz im angefochtenen Urteil lärmschutzrechtlich als eigenständige Anlage betrachtet. Während das UVEK das Ausführungsprojekt als unwesentliche Änderung einer bestehenden Anlage qualifizierte, hielt die Vorinstanz dafür,

es müsse zwischen dem Halbanschluss und der Stammachse der Nationalstrasse N02 unterschieden werden. Beim Halbanschluss handle es sich lärmrechtlich um eine neue Anlage. Hingegen sei die Stammachse der Nationalstrasse lärmrechtlich eine vor dem Inkrafttreten des USG erbaute Altanlage, welche unwesentlich geändert werde. Die Beschwerdeführerin bringt vor, das umstrittene Ausführungsprojekt "N02 Halbanschluss Altdorf" müsse zusammen mit dem kantonalen Strassenbauprojekt WOV lärmrechtlich als übergewichtige Erweiterung einer Anlage im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. E. 3.2.3 hiervor) und damit als neue Anlage im Sinne von Art. 25 USG und Art. 7 LSV eingestuft werden.

E. 4.2

Zwar sind die beiden Projekte WOV und "N02 Halbanschluss Altdorf" wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten richtigerweise in verschiedenen Verfahren bewilligt worden (vgl. E. 2.2.2 hiervor). Allerdings sind die WOV und der Halbanschluss räumlich, funktional und betrieblich so eng miteinander verknüpft, dass es sich lärmrechtlich - entgegen dem angefochtenen Urteil - um Teile einer Gesamtanlage handelt (vgl. E. 2.3 hiervor). Wie den Technischen Berichten zur WOV vom 29. März 2018 und dem Technischen Bericht zum Ausführungsprojekt "N02 Halbanschluss Altdorf" vom 17. Mai 2019 zu entnehmen ist, sind die beiden Teilanlagen WOV und Halbanschluss je mit sehr umfangreichen und aufwändigen Bauarbeiten verbunden. Neu entstehen sollen insbesondere ein ca. 1350 m langer Strassenkorridor inklusive Überquerung des Schächenbachs, eine rund 372 m lange Einfahrtsrampe auf die Nationalstrasse N02 Richtung Norden, eine rund 388 m lange von der Nationalstrasse N02 Richtung Süden führende Ausfahrtsrampe und mehrere Kreisel zum Anschluss der neuen Bauwerke an das bestehende Strassennetz. Die geschätzten Kosten belaufen sich auf ca. 36 Mio. Fr. (WOV: 24,36 Mio. Fr., Halbanschluss: 11,67 Mio. Fr.). Das Gesamtvorhaben hat grosse Auswirkungen auf die Lärmsituation, wobei es für gewisse Gebiete mit einer Entlastung und für andere Gebiete mit einer zusätzlichen Belastung verbunden ist.

Nach dem Ausgeführten handelt es sich bei der Gesamtanlage - bestehend aus WOV und Halbanschluss - lärmrechtlich um eine neue (Gesamt-) Anlage im Sinne von Art. 25 USG. Die vor dem Inkrafttreten des USG erstellte Nationalstrasse wäre für sich alleine zwar als bestehende Verkehrsanlage zu qualifizieren, welche als solche nur untergeordnete bauliche Anpassungen erfahren soll. Mit Blick auf ihre neue Funktion als Umfahrungsroute von Altdorf im Rahmen des Gesamtprojekts (WOV und Halbanschluss) und den damit verbundenen Mehrverkehr von 10-20 % wird die bestehende Nationalstrasse im Bereich des neuen Anschlusses jedoch Teil des übergeordneten Projekts bzw. der Gesamtanlage. Die bestehende Fahrbahn der Nationalstrasse erscheint im Verhältnis zur neuen (Gesamt-) Anlage von geringerer Bedeutung als der umfangreiche neue Teil. Ausgehend von der Fahrbahn der bestehenden Nationalstrasse im Bereich des neuen Halbanschlusses handelt es sich bei der Gesamtanlage nicht mehr nur um eine wesentliche Änderung, sondern um eine übergewichtige Erweiterung einer bestehenden Anlage im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Im Gegensatz zu den Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Urteil bildet die Stammachse der Nationalstrasse im Bereich des geplanten Halbanschlusses lärmrechtlich somit keine separat zu beurteilende, bestehende Anlage, sondern ebenfalls Bestandteil der neuen (Gesamt-) Anlage. Dass die Nationalstrasse N02 früher bereits lärmrechtlich saniert worden ist, ändert daran nichts.

E. 4.3

Die lärmschutzrechtliche Qualifikation des Gesamtprojekts (WOV und Halbanschluss) als neue (Gesamt-) Anlage hat zur Folge, dass die von der Anlage erzeugten Lärmimmissionen grundsätzlich die Planungswerte nicht überschreiten dürfen (Art. 7 Abs. 1 LSV i.V.m. Art. 25 Abs. 1 USG). Im Gegensatz zur Plangenehmigung des UVEK und zum angefochtenen Urteil sind somit auch im Bereich des Halbanschlusses grundsätzlich die Planungswerte einzuhalten, wobei die von der Stammachse, dem Halbanschluss und gegebenenfalls von der WOV ausgehenden Verkehrslärmimmissionen gesamthaft zu beurteilen sind. Werden die Planungswerte für Verkehrslärmimmissionen nicht eingehalten, ist zu prüfen, ob Erleichterungen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 bzw. Art. 10 und 11 LSV i.V.m. Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 USG gewährt werden können. Der blosser Hinweis auf im Rahmen der früheren Lärmsanierung der Nationalstrasse N02 gewährte Erleichterungen genügt nicht (vgl. Urteil 1C_574/2020 vom 9. März 2023). Sodann darf der Betrieb der Gesamtanlage (WOV und Halbanschluss) grundsätzlich nicht dazu führen, dass durch die Mehrbeanspruchung des bestehenden Strassennetzes die Immissionsgrenzwerte überschritten werden (Art. 9 lit. a LSV i.V.m. Art. 10 und 11 LSV).

E. 5

Die Beschwerdeführerin verlangt unter Berufung auf das Vorsorgeprinzip, die zwischen der geplanten Autobahnausfahrt und ihrem Gemeindegebiet vorgesehene Lärmschutzwand müsse auf der ganzen Länge von 317 m erneuert bzw. von 2,3 auf 2,6 m erhöht werden.

E. 5.1

Unabhängig davon, dass die von der (Gesamt-) Anlage erzeugten Lärmimmissionen grundsätzlich die Planungswerte nicht überschreiten dürfen, müssen die Lärmemissionen nach Art. 7 Abs. 1 LSV i.V.m. Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 1 Abs. 2 USG so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist.

E. 5.2

Im vom Bundesrat am 30. November 2018 genehmigten generellen Projekt "Nationalstrasse N02, Halbanschluss Altdorf" war noch der Versatz der bestehenden Lärmschutzwand zwischen der Autobahn und dem Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin bzw. die Erhöhung der Lärmschutzwand von 2,3 auf 2,6 m auf einer Länge von 317 m vorgesehen, wobei die genaue Berechnung und Dimensionierung der Lärmschutzwand im Ausführungsprojekt vorbehalten blieb. Im Ausführungsprojekt "N02 Halbanschluss Altdorf" ist nur noch vorgesehen, dass die bestehende Lärmschutzwand zwischen der Autobahn und dem Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin auf einer Länge von 270 m versetzt und von 2,3 auf 2,6 m erhöht wird. Hingegen müssten die ersten 47 m der bestehenden Lärmschutzwand nicht ersetzt bzw. nicht erhöht werden (vgl. z.B. den Situationsplan 120012-b2 vom 17. Mai 2019 und den Technischen Bericht zum Ausführungsprojekt vom 17. Mai 2019, S. 22).

Letzteres begründete das UVEK damit, dass die Lärmschutzwand nur dort ersetzt werden müsse, wo es aufgrund des Zustandes und der vorgesehenen Änderungen notwendig sei, und dass eine Anpassung der ersten 47 m der bestehenden Lärmschutzwand in der vorliegenden Situation als unverhältnismässig beurteilt werden müsse. Zu den Kosten, welche ein Ersatz bzw. eine Erhöhung der Lärmschutzwand auf den ersten 47 m verursachen würde, äusserte sich das UVEK nicht. Die Vorinstanz führte im angefochtenen Urteil an, die geforderte Verlängerung bzw. Erhöhung der Lärmschutzwand wäre mit nicht unerheblichen Mehrkosten verbunden und das BAFU als Fachbehörde zweifle aufgrund der

räumlichen Gegebenheiten an, dass damit eine wesentlich verbesserte Lärmschutzwirkung im gewünschten Umfang tatsächlich erreicht werden könnte. Bei dieser Ausgangslage seien weitergehende verhältnismässige Lärmschutzmassnahmen nicht ersichtlich und eine Verletzung des Vorsorgeprinzips zu verneinen.

E. 5.3

Im UVB 3. Stufe Halbanschluss wird festgestellt, die projektbedingte Verkehrszunahme auf der Hauptachse N02 im Bereich des Halbanschlusses betrage 10-20 %, wodurch die emissionsseitigen Lärmbelastungen um maximal 0.9 dB (A) zunehmen. Diesbezüglich verweist der UVB auf den Plan 120012-i1.3 "Lärmschutz, Vergleich mit und ohne Halbanschluss" vom 17. Mai 2019, wo je Liegenschaft der prognostizierte Zustand nach Inbetriebnahme des Halbanschlusses ersichtlich ist. Allerdings ist in diesem Plan - wie noch im generellen Projekt - die Dimension der geplanten Lärmschutzwand entgegen dem Situationsplan 120012-b2 und dem Technischen Bericht mit einer Höhe von 2,6 m auf der gesamten Länge von 317 m angegeben. Das Gleiche gilt für Bild 8 "Situation Lärmschutzwand Attinghausen" auf S. 32 des UVB 3. Stufe Halbanschluss. Mit Blick auf die widersprüchlichen Angaben zur Dimensionierung der geplanten Lärmschutzwand in den verschiedenen Projektplänen und Berichten ist unklar, ob die prognostizierten Lärmimmissionen nach Inbetriebnahme des Halbanschlusses mit oder ohne Erhöhung der Lärmschutzwand von 2,3 auf 2,6 m auch auf den ersten 47 m berechnet wurden. Unklar bleibt damit auch, ob die von der Vorinstanz übernommene Einschätzung des BAFU gemäss Fachbericht vom 20. August 2021 richtig ist, wonach es plausibel erscheine, dass eine Erhöhung der ersten 47 m der Lärmschutzwand sich nicht auf die Lärmbelastung im Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin auswirken würde.

Damit die Frage beantwortet werden kann, ob die von der Beschwerdeführerin verlangte Erhöhung der bestehenden Lärmschutzwand auch auf den ersten 47 m - wie vom UVEK und von der Vorinstanz angenommen - im Sinne von Art. 7 Abs. 1 LSV i.V.m. Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 1 Abs. 2 USG unverhältnismässig sei, sind die dafür anfallenden Kosten und der mit der Massnahme verbundene Nutzen hinsichtlich des auf die betroffenen Liegenschaften einwirkenden Lärms möglichst zuverlässig zu eruieren. Dies ist vorliegend nicht geschehen und muss nachgeholt werden.

E. 6

Ebenfalls unter Hinweis auf das Vorsorgeprinzip verlangt die Beschwerdeführerin konkrete Massnahmen zur Begrenzung der Luftschadstoffe, nämlich eine zusätzliche Messstation, eine Dosieranlage und eine dynamische Signalisation der erlaubten Höchstgeschwindigkeit.

E. 6.1

Gemäss Art. 4 und Art. 7 LRV i.V.m. Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 1 Abs. 2 USG sind im Bereich der Lufthygiene bei neuen und bestehenden Anlagen Emissionen von der Behörde vorsorglich so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

E. 6.2

Der Einbezug der Umgebung des Halbanschlusses in das Monitoring der Luftqualitätsmessungen durch eine zusätzliche oder mehrere zusätzliche Messstationen (vgl. E. 2.5.2 hiervor) ist technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar und im Rahmen der Genehmigung des Ausführungsprojekts "N02 Halbanschluss Altdorf"

anzuordnen. Damit die Frage beantwortet werden kann, ob die von der Beschwerdeführerin weiter verlangten emissionsbegrenzenden Massnahmen - wie von der Vorinstanz angenommen - unverhältnismässig wären, sind auch im Bereich der Lufthygiene die vom Gesamtprojekt ausgehenden Emissionen unter Einschluss der bestehenden Autobahn und des geplanten Autobahnanschlusses möglichst zuverlässig zu eruieren. Weiter sind Kosten und Nutzen entsprechender Massnahmen zu bestimmen. Auch dies ist vorliegend nicht geschehen und muss nachgeholt werden.

E. 7

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde gutzuheissen. Das angefochtene Urteil und die Plangenehmigung des UVEK vom 31. März 2021 sind aufzuheben, ohne dass auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin eingegangen werden muss. Die Sache ist zur Vervollständigung des Umweltverträglichkeitsberichts 3. Stufe zum Ausführungsprojekt "N02 Halbanschluss Altdorf" vom 17. Mai 2019 und zu neuem Entscheid an das UVEK zurückzuweisen (vgl. Art. 107 Abs. 2 BGG). Für das vorinstanzliche und das bundesgerichtliche Verfahren sind keine Kosten zu erheben (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 67 BGG sowie Art. 66 Abs. 4 BGG) und keine Parteientschädigungen zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 3 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE; SR 173.320.2] i.V.m. Art. 64 VwVG und Art. 67 BGG sowie Art. 68 Abs. 3 BGG).

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