

BVGer A-4990/2013 vom 20. März 2014

Bundesverwaltungsgericht, 2014-03-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4990_2013

FR: TAF A-4990/2013 du 20 mars 2014

IT: TAF A-4990/2013 del 20 marzo 2014

Regeste

Nationalstrassen

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 VGG entschieden hat. Die angefochtene Plangenehmigung stellt eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG und damit ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar. Sie stammt von einer Behörde gemäss Art. 33 Bst. d VGG und eine Ausnahme bezüglich des Sachgebietes liegt nicht vor (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach sachlich zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts Anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt (Bst. c). Verlangt ist somit nebst der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Verfügung zu ziehen vermag. Dies gilt besonders dann, wenn - wie im vorliegenden Fall - nicht der Verfügungsadressat im materiellen Sinn, sondern ein Dritter Beschwerde führt. Die besondere Beziehungsnähe muss bei Bauprojekten vor allem in räumlicher Hinsicht gegeben sein (sog. materielle Beschwer; BGE 137 II 30 E. 2.2.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_346/2011 vom 1. Februar 2012 E. 2.3 f.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 1231/2012 vom 18. Dezember 2013 E. 1.2). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit seinen in der Einsprache vom 24. Januar 2012 erhobenen Begehren nicht durchgedrungen. Er ist somit durch die angefochtene Verfügung beschwert. Zudem befindet er sich als Eigentümer des Grundstücks Nr. (...), Grundbuch Z._____, welches südlich bzw. südwestlich des geplanten Installationsplatzes Süd liegt und von diesem einzig durch die (...)strasse abgegrenzt wird, in unmittelbarer Nähe zum geplanten Ausführungsprojekt. Folglich weist er auch räumlich eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache auf. Dringt er mit seinem Begehren durch, hätte dies zur Folge, dass die projektierte Nutzung des Installationsplatzes mit ihren allfälligen Lärm- und Staubimmissionen, zu unterbleiben hätte. Folglich besitzt der Beschwerdeführer auch ein aktuelles und praktisches Interesse an der anbegehrten

Aufhebung der angefochtenen Plangenehmigung. Er ist nach dem Gesagten formell wie materiell beschwert und aus diesem Grund zur Beschwerdeerhebung berechtigt.

E. 1.3

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

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger und unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

E. 3

Der Beschwerdeführer beruft sich im vorliegenden Fall darauf, dass die angefochtene Plangenehmigung im Widerspruch zu den ursprünglich vom ASTRA abgegebenen Zusicherungen stehe und damit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstosse.

E. 3.1

Der Grundsatz von Treu und Glauben zählt zu den fundamentalen Rechtsprinzipien. Er gilt seit jeher als Richtschnur für das Handeln der Privaten untereinander und bestimmt auch die Beziehung zwischen Staat und Privaten. Er ist im Sinne einer grundlegenden Handlungsmaxime in Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankert und verleiht den Privaten in Art. 9 BV einen grundrechtlichen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden (BGE 137 I 69 E. 2.5.1 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 2A.52/2003 vom 23. Januar 2004 E. 5.2). Im Verwaltungsrecht wirkt sich der Grundsatz von Treu und Glauben nicht nur in Form des Vertrauensschutzes i.S.v. Art. 9 BV aus. Als Verbot widersprüchlichen Verhaltens verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben den Behörden zudem, sich zu früherem Verhalten, das schutzwürdiges Vertrauen begründet hat, in Widerspruch zu setzen. Dabei geht es - anders als beim Vertrauensschutz nach Art. 9 BV - nicht in erster Linie um die Frage, wie weit sich der Private auf eine im Widerspruch zum geltenden Recht stehende behördliche Auskunft verlassen kann. Vielmehr sollen die Behörden nicht ohne sachlichen Grund einen einmal in einer Sache eingenommenen Standpunkt wechseln (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 707 f. unter Hinweis insbesondere auf Thomas Gächter, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Zürich/Basel/Genf 2005, S. 190-192). Auf den Grundsatz von Treu und Glauben können sich Private erfolgreich nur berufen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Zunächst bedarf es einer Vertrauensgrundlage, zu verstehen als die Handlung eines staatlichen Organs, die beim Privaten bestimmte Erwartungen erweckt. Weiter ist vorausgesetzt, dass der Private berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat. Schliesslich dürfen der Berufung auf Treu und Glauben keine überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (BGE 137 I 69 E. 2.5.1 mit Hinweisen; BGE 129 I 161 E. 4.1). Diese Voraussetzungen gelten grundsätzlich sowohl für den grundrechtlichen Vertrauensschutz nach Art. 9 BV wie auch im Rahmen des Verbots widersprüchlichen Verhaltens (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1231/2012 vom 18. Dezember 2013 E. 7.4.1 und

A-602/2012 vom 27. Februar 2013 E. 4.4.2; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 2122 und 2133; Gächter, a.a.O., S. 192).

E. 3.2

An erster Stelle ist zu prüfen, ob die Aktennotiz vom 15. September 2009 eine rechtsgenügende Vertrauensgrundlage darstellt.

E. 3.2.1

Als Vertrauensgrundlage kommen nur konkrete, vorbehaltlose Zusicherungen in Frage; verlangt wird eine ausreichende Individualisierung, welche dann gegeben ist, wenn die Behörde in einer konkreten Situation in Bezug auf eine bestimmte Person gehandelt hat (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 22 Rz. 11; Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, Bern 2007, S. 341; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 680). Zudem muss die betroffene Person nicht nur in Kenntnis der Zusicherung gehandelt haben, sondern sie musste auch in guten Treuen davon ausgehen dürfen, dass diese Zusicherung frei von allfälligen Rechtsmängeln ist (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 22 Rz. 11). Die gemachten Äusserungen bzw. Zusicherungen der Behörden sind im Verkehr mit Privaten so zu interpretieren, wie die jeweils andere Seite sie bei gehöriger Sorgfalt verstehen durfte und musste (BGE 132 II 21 E. 2.1). Sodann ist erforderlich, dass die Behörde, welche die Zusicherung abgegeben hat, zur Auskunftserteilung zuständig gewesen ist, was in der Regel dann der Fall ist, wenn die Behörde auch den Entscheid in der Sache zu treffen hätte (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 674). Die Aktennotiz vom 15. September 2009 bezieht sich auf die Besprechung zwischen dem Beschwerdeführer und einem Vertreter des ASTRA vom gleichen Tag und wurde von den Beteiligten unterzeichnet. Sie enthält unter anderem Zusicherungen des ASTRA betreffend eine allfällige Nutzung des Installationsplatzes Y._____ im Zusammenhang mit dem Erneuerungsprojekt "Beckenried - Seedorf" und bezeichnet die zulässigen Nutzungsformen. Diese Zusicherungen wurden gegenüber dem Beschwerdeführer vorbehaltlos abgegeben. Beim ASTRA handelt es sich zwar nicht um die zuständige Bewilligungsbehörde der vorliegend strittigen Plangenehmigung. Diese Kompetenz steht allein dem UVEK zu (vgl. Art. 28 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 [NSG, SR 725.11]), weshalb das ASTRA dem Beschwerdeführer gegenüber auch nicht hätte zusichern können, dass das UVEK die Plangenehmigung für ein bestimmtes Projekt erteilen wird. Als für die Erarbeitung der Planungsgrundlagen von Ausführungsprojekten zuständige Verwaltungseinheit (Art. 21 Abs. 2 Bst. b NSG) bestimmt es jedoch wie eine Gesuchstellerin deren Inhalt und demzufolge im konkreten Fall auch die geplanten und zulässigen Nutzungsformen des strittigen Installationsplatzes Süd. Insofern war das ASTRA zuständig zur Abgabe der entsprechenden Zusicherungen. Die vorliegende Aktennotiz stellt deshalb ohne weiteres eine Vertrauensgrundlage dar, mit welcher sich das ASTRA bindet. Dass diese Voraussetzung nicht erfüllt sein sollte, wird denn auch weder von der Vorinstanz noch von Seiten des ASTRA geltend gemacht. Einzig umstritten ist im vorliegenden Fall der Inhalt der gemachten Zusicherungen und ob mit dem genehmigten Ausführungsprojekt dagegen verstossen wird. Darauf ist nachfolgend einzugehen.

E. 3.2.2

In der Aktennotiz vom 15. September 2009 finden sich in Ziff. 4 folgende Zusicherungen des ASTRA: "Sollte der Installationsplatz dennoch für die Erneuerung des Seelisbergtunnels (Erneuerung Beckenried - Seedorf) genutzt werden, so sichert das ASTRA zu, dass es sich dabei lediglich um lärmarme und staubfreie Nutzung in Form von Kantinen, Schlafcontainern, oder Werkstätten etc. handelt. Nicht vorgesehen sind die Bearbeitung von Gestein und Belag. Möglich wäre jedoch nur die Lagerung von Ausbruch- und Einbaumaterial wie Wandplatten, Rohre etc. Dieses Material muss jedoch frei von bedenklichen Stoffen sein (z.B. Asbest). (...)."

E. 3.2.3

Aus den Planungsgrundlagen folgt, dass der Installationsplatz Süd je nach Phase der geplanten Erhaltungsprojekte unterschiedlich genutzt werden soll. So ist in einer ersten Phase für die Arbeiten zum ersten Massnahmenpaket im Seelisbergtunnel sowie für die Realisierung von vorgezogenen Massnahmen eine Nutzung als Lagerfläche und für Baubüros vorgesehen. In einer zweiten Phase ist im Rahmen der Gesamtinstandsetzung des Nationalstrassenabschnitts Büel-Seedorf (UH 48; ca. 2014 bis 2016) neben der Einrichtung eines Materiallagers für Rohre, Schächte, Kabelschachtabdeckungen, etc. auf einer Fläche von rund 2'000 m² beabsichtigt, die Komponenten der Verkehrsleiteinrichtungen sowie des Leitsystems zwischenzulagern und Zwischendepots für Strassenkoffer und Abbruchmaterial mit einem Platzbedarf von rund 5'000 m² anzulegen. Schliesslich ist während den Arbeiten im Seelisbergtunnel (UH 44; ca. 2018 bis 2021) insbesondere eine Nutzung für Unterkünfte und Parkplätze, Kantine, Baubüros, Werkstatt, Zwischendepots für die kurzzeitige Lagerung von Abbruchmaterial, Lagerfläche für Geräte und Installationen, etc. vorgesehen (vgl. Technischer Bericht, S. 8 und 13).

E. 3.2.4.1

Bei eingehender Betrachtung der erfolgten Zusicherungen fällt zunächst auf, dass das ASTRA für den Fall der künftigen Verwendung des Installationsplatzes keine lärmfreie, sondern (nur) eine lärmarme Nutzung zugesichert hat. Was der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall unter diesem Begriff verstehen durfte bzw. musste, ist im Folgenden festzustellen. In der Aktennotiz werden zunächst in einer beispielhaften, nicht abschliessenden Aufzählung mögliche Nutzungsformen aufgelistet, welche auch bei einer künftigen Verwendung des Installationsplatzes zulässig sind. Nutzungskonform ist insbesondere die Erstellung von Kantinen, Schlafcontainern und Werkstätten. Bereits diese Aufzählung zeigt, dass der Begriff "lärmarm" durchaus auch lärmige Nutzungen, wie eine Werkstatt, miteinschliesst. Diese Schlussfolgerung wird durch die weiteren Vorgaben in der Aktennotiz gestützt, wonach die Lagerung von Ausbruch- und Einbaumaterial ausdrücklich als zulässig bezeichnet wird. Da eine derartige Lagerung notwendigerweise Transporte sowie Auf- und Abladevorgänge voraussetzt, welche - wie dies im Übrigen auch der Beschwerdeführer vorbringt - zu den lärmigen Arbeiten zu zählen sind (vgl. auch Umweltbericht, Anhang 2, S. 1), müssen im vorliegenden Fall auch diese einer Depotnutzung vorgelagerten, lärmigen Tätigkeiten erlaubt sein, ansonsten sich das ASTRA eine derartige Nutzung nicht ausbedungen hätte. Gemäss der Aktennotiz sind demgegenüber jedoch besonders lärmintensive Nutzungen, wie die Bearbeitung von Gestein und Belag, ausdrücklich nicht vorgesehen. Gestützt auf die gemachten Ausführungen muss im vorliegenden Fall aufgrund der zu erwartenden Lärmemissionen nicht nur die explizit in der Aktennotiz vorgesehene Bewirtschaftung als Materiallager und Zwischendepot ("Lagerung von Ausbruch- und Einbaumaterial"), sondern ebenso ohne

weiteres die Erstellung von Baubüros und Parkplätzen zulässig sein. Bereits aus diesem Grund stösst die Behauptung des Beschwerdeführers ins Leere, die vorgesehenen Nutzungen und die damit verbundenen Lärmemissionen würden gegen die Zusicherungen in der Aktennotiz verstossen. Auch der weitere Einwand, das Ausführungsprojekt verstosse gegen die erfolgten Zusicherungen, weil die Arbeiten am Seelisbergtunnel insbesondere nachts geplant seien und infolgedessen die Lärmimmissionen zu den eigentlichen Ruhezeiten vom späten Abend und bis zum frühen Morgen auftreten würden, verfängt nicht. Denn in der Aktennotiz wurden keine Zusicherungen betreffend den Tageszeiten der geplanten Arbeiten bzw. Nutzungen oder generell zu den Betriebszeiten des Installationsplatzes gemacht. Insgesamt zeigt sich somit in lärmässiger Hinsicht, dass sich das ASTRA mit dem geplanten und von der Vorinstanz bewilligten Ausführungsprojekt nicht in Widerspruch zu seinen ursprünglich gemachten Zusicherungen gesetzt hat.

E. 3.2.4.2

Im weiteren sicherte das ASTRA gemäss der Aktennotiz vom 15. September 2009 zu, dass eine allfällige künftige Nutzung staubfrei sei. Als staubfrei gilt eine Nutzung, welche grundsätzlich zu keiner Staubentwicklung führt. Was konkret darunter zu verstehen ist, zeigt die in der Aktennotiz erfolgte exemplarische Auflistung möglicher Nutzungsformen. Danach stellen Installationen wie Kantinen, Schlafcontainer und Werkstätten Beispiele für Nutzungsformen dar, welche keine Staubentwicklung zur Folge haben und infolgedessen als zulässig erachtet werden. Demgegenüber sind staub- bzw. luftschadstoffemissionsträchtige Tätigkeiten, wie die Bearbeitung von Gestein und Belag nicht vorgesehen. Es wird jedoch eine Ausnahme in Bezug auf die Lagerung von Ausbruch- und Einbaumaterial gemacht. In einer wiederum nicht abschliessenden Aufzählung wird festgehalten, dass insbesondere die Lagerung von Wandplatten, Rohren, etc. zulässig sei, sofern das Lagermaterial frei von bedenklichen Stoffen ist. Diesbezüglich fällt auf der einen Seite in Betracht, dass die aufgeführten, konkret zur Lagerung vorgesehenen Materialien - wie der Beschwerdeführer zu Recht festhält - zu keiner Staubentwicklung führen. Es handelt sich dabei grundsätzlich um staubfreie Objekte. Insofern lässt sich daraus ableiten, dass eine Staubemissionen verursachende Nutzung nicht zulässig ist. Andererseits wird jedoch in allgemeiner Weise die Lagerung von Ausbruchmaterial erlaubt, worunter grundsätzlich auch die kurzfristige Deponierung von Strassenkoffer fallen würde, welche zu Staubemissionen führen kann. Eine derartige Auslegung der erfolgten Zusicherung verbietet sich jedoch aufgrund der eindeutigen Formulierung, wonach nur staubfreie Nutzungen erfolgen dürfen. Entsprechend konnte bzw. durfte der Beschwerdeführer gestützt auf die Zusicherung davon ausgehen, dass kein Ausbruch- oder Einbaumaterial gelagert wird, welches zu Staubemissionen führt. Der Auslegung des ASTRA, wonach die Aufzählung nicht abschliessend sei und auch weitere Stoffe deponiert werden können, sofern keine übermässigen Staubimmissionen entstehen, kann deshalb nicht gefolgt werden. Aus den Plangenehmigungsunterlagen ergibt sich zudem, dass in der Phase der Gesamtinstandsetzung des Nationalstrassenabschnitts Büel-Seedorf (UH 48) Lagerflächen für Strassenkoffer und Abbruchmaterial vorgesehen sowie in einer zweiten Phase während den Arbeiten am Seelisbergtunnel (UH 44) wiederum Zwischendepots für die kurzzeitige Lagerung von Abbruchmaterial geplant sind. Damit setzt sich das ASTRA in Widerspruch zu seiner Zusicherung gegenüber dem Beschwerdeführer, weist es doch in seiner Stellungnahme vom 16. Oktober 2013 selbst daraufhin, dass sich Staubemissionen nicht gänzlich verhindern lassen werden. Folglich verstösst die strittige Plangenehmigung gegen die abgegebene Zusicherung einer staubfreien Nutzung.

E. 3.2.4.3

Zusammengefasst ist die Plangenehmigung vom 8. Juli 2013 in Bezug auf die lärmässigen Auswirkungen der projektierten Installationen nicht zu bestanden. Die geplanten Nutzungen, insbesondere als Zwischenlager für Strassenkoffer und Abbruchmaterial, widersprechen jedoch aufgrund der zu erwartenden Staubemissionen den in der Aktennotiz vom 15. September 2009 gegenüber dem Beschwerdeführer gemachten Zusicherungen.

E. 3.3.1

Als zweite Voraussetzung verlangt der Vertrauensschutz, dass die betroffene Person im Vertrauen auf die Zusicherung nachteilige Dispositionen getroffen hat, welche nicht oder jedenfalls nicht mehr ohne Nachteil wieder rückgängig gemacht werden können (BGE 139 V 21 E. 3.2 und BGE 137 I 69 E. 2.5.1 mit weiteren Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5409/2009 vom 4. Februar 2011 E. 2.8.3 mit Hinweisen; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 22 Rz. 15; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 660 und 686). Als Vertrauensbetätigung kommen alle rechtlich relevanten Vorkehrungen in Betracht, unabhängig davon, ob diese tatsächlicher oder rechtlicher Art sind. Die vorgenommene nachteilige Disposition braucht insbesondere keinen Bezug zu Vermögensrechten aufzuweisen (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.5.3; Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel/Frankfurt a.M. 1983, S. 100 f.). Verlangt wird sodann, dass die Zusicherung für die Vornahme der nachteiligen Disposition kausal war. Ein entsprechender Kausalzusammenhang ist gegeben, wenn angenommen werden kann, dass der Adressat sich ohne die Zusicherung anders verhalten hätte. An den Beweis des Kausalzusammenhangs zwischen Zusicherung und Disposition werden dabei keine allzu strenge Anforderungen gestellt; es genügt, wenn dieser glaubhaft gemacht wird (BGE 121 V 65 E. 2b; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5409/2009 vom 4. Februar 2011 E. 2.8.5; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 686 ff.).

E. 3.3.2

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Zusicherungen in der Aktennotiz vom 15. September 2009 hätten ihn dazu veranlasst, die Einsprache im Baubewilligungsverfahren betreffend den Installationsplatz Y. _____ zurückzuziehen. Dass die erfolgten Zusicherungen ausschlaggebend für den Rückzug der Einsprache waren, wird weder von der Vorinstanz noch vom ASTRA bestritten. In der Tat erscheinen die abgegebenen Zusicherungen, wonach der Installationsplatz bei einer allfälligen künftigen Verwendung nur noch lärmarm und staubfrei genutzt werden kann, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung ohne weiteres geeignet, einen Einsprecher im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zum Rückzug seiner Einsprache zu bewegen, wird ihm doch inskünftig eine nicht bzw. kaum störende Bewirtschaftung in Aussicht gestellt. Hinzu kommt, dass sich der Beschwerdeführer im damaligen Einspracheverfahren mit dem ASTRA über die Entschädigung sämtlicher ihm entstandenen Kosten geeinigt und eine pauschale Entschädigung in der Höhe von Fr. 25'000.- erhalten hat. An den gemachten Ausführungen ändert auch der Umstand nichts, dass der Rückzug der Einsprache bereits am 17. Juli 2009 erfolgte, die schriftliche Zusicherung jedoch erst in der Aktennotiz vom 15. September 2009 festgehalten wurde. Denn einerseits wird die Behauptung des Beschwerdeführers, wonach mehrere Besprechungen vor dem Rückzug der Einsprache stattgefunden hätten und dabei mündliche Zusicherungen erfolgt seien, weder von der Vorinstanz noch von Seiten des ASTRA bestritten. Andererseits erscheint ein Rückzug der

Einsprache durch den bereits im damaligen Einspracheverfahren anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer als wenig naheliegend, solange nicht bereits zumindest in mündlicher Form entsprechende Zusicherungen vorlagen. Entsprechend ist davon auszugehen, dass die Zusicherungen im vorliegenden Fall für den Rückzug der Einsprache kausal waren. Folglich hat der Beschwerdeführer gestützt auf die Zusicherungen Dispositionen getroffen, welche nicht mehr rückgängig gemacht werden können.

E. 3.4.1

Selbst wenn die Voraussetzungen für den Schutz des Vertrauens einer Privatperson in eine behördliche Zusicherung erfüllt sind, bleibt im jeweiligen Fall stets abzuwägen, ob nicht überwiegende öffentliche Interessen bestehen, welche dem Vertrauensschutz und der damit verbundenen Bindung der Behörde an die Vertrauensgrundlage vorzugehen haben (vgl. bezüglich des Widerrufs von Verfügungen: BGE 127 II 306 E. 7a; vgl. BGE 114 Ia 209 E. 5c; Urteile des Bundesgerichts 1C_165/2009 vom 3. November 2009 E. 2.4 und 1P.296/2003 vom 22. August 2003 E. 6.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B 5150/2010 vom 24. April 2012 E. 4.3.3; Bernhard Rütsche, Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, Basel/Genf/München 2002, S. 353; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 696).

E. 3.4.2

Der Beschwerdeführer bringt vor, dass er als unmittelbarer Anstösser des geplanten Installationsplatzes Süd ein erhebliches Interesse an der Einhaltung der abgegebenen Zusicherungen habe. Es könne ihm und seiner Familie nicht zugemutet werden, dass der Installationsplatz auch während den nächsten 8-9 Jahren intensiv genutzt und erhebliche Immissionen verursacht würden. Sein begründetes Vertrauen auf die zugesicherte Immissionslage wiege schwerer als anderweitige Interessen, weshalb er in seinem Vertrauen zu schützen sei.

E. 3.4.3

Das ASTRA führte demgegenüber in seiner Vernehmlassung vom 16. Oktober 2013 aus, das öffentliche Interesse an der Nutzung des Installationsplatzes Süd sei in jedem Fall höher zu gewichten als allfällige private Interessen des Beschwerdeführers. Denn die Nutzung des strittigen Installationsplatzes sei zwingend notwendig, weil keine geeigneten Alternativstandorte zur Verfügung stünden. Insbesondere würden die vom Beschwerdeführer im Einspracheverfahren vorgeschlagenen Alternativstandorte aufgrund ihrer im Vergleich zum Installationsplatz Süd schlechteren Umweltbilanz als ungeeignet erscheinen. Sodann habe das ASTRA mehrere Standorte für die Installationsflächen hinsichtlich der Kriterien ausreichende Grösse, sichere bzw. optimale Zu- und Abfahrten direkt ab der Nationalstrasse sowie geringe Beeinträchtigung Dritter evaluiert. Dabei habe der Installationsplatz Süd als einziger eine sichere Zu- und Abfahrt auf bzw. von der Nationalstrasse und damit eine minimale Verkehrsbelastung für das untergeordnete Strassennetz aufgewiesen. Auch verfüge der Installationsplatz über die benötigte Bedarfsfläche von 7'000 m² ab dem Jahr 2014 bzw. 10'000 m² bis 15'000 m² ab dem Jahr 2018. Dieser biete zudem die beste Umweltbilanz, stelle sicher, dass kein ständiges Rückbauen und Errichten von Installationsflächen nötig sei, biete geordnete Verhältnisse und klare Transportrouten. Als einziger geeigneter Alternativstandort wäre das Gebiet X._____, Gemeinde W._____, in Frage gekommen, welches bereits bei der Planung für das Erhaltungsprojekts im Nationalstrassenabschnitt "Seedorf-Erstfeld (Gruppe 2a)"

detailliert abgeklärt worden sei. Da das betreffende Grundstück jedoch im Abflusskorridor der Hochwasserentlastung der Nationalstrasse N02 liege, sei das Gesuch des ASTRA für einen Installationsplatz an diesem Standort vom Tiefbauamt des Kantons Uri abgelehnt worden.

E. 3.4.4

Angesichts der Ausführungen des ASTRA zeigt sich, dass gewichtige öffentliche Interessen an der künftigen Nutzung des Standortes des Installationsplatzes Y. _____ für den Installationsplatz Süd bestehen. So weist dieser Standort nicht nur eine bereits bestehende, direkte Erschliessung über die Nationalstrasse N02 auf, welche eine Belastung des untergeordneten Strassennetzes insbesondere auf dem Gebiet der Gemeinde Z. _____ verhindert, sondern er verfügt auch über die nötigen Kapazitäten bzw. Flächen für die geplanten Installationen. Hinzu kommt, dass keine Alternativstandorte bestehen, wie dies das ASTRA hinsichtlich des Gebiets X. _____, Gemeinde W. _____, überzeugend darlegt. Diesbezüglich werden auch vom Beschwerdeführer im Rahmen des Beschwerdeverfahrens keine angeblich besser geeigneten Standorte mehr vorgebracht. Insgesamt bestehen im vorliegenden Fall somit erhebliche öffentliche Interessen, welche das Interesse des Beschwerdeführers an der Bindung des ASTRA an die Vertrauensgrundlage und die Einhaltung der zugesicherten Emissions- und Immissionslage überwiegen.

E. 3.5

Zusammengefasst sind vorliegend zwar die Voraussetzungen für die Berufung auf den Vertrauensschutz erfüllt. Eine Bindung des Staates an die Vertrauensgrundlage, d.h. an die gemachten Zusicherungen in der Aktennotiz vom 15. September 2009 fällt jedoch aufgrund von überwiegenden öffentlichen Interessen von vornherein ausser Betracht. Aus diesem Grund besteht auch für die vom Beschwerdeführer beantragte Aufhebung der Plangenehmigungsverfügung vom 8. Juli 2013 kein Raum. Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden auf mögliche andere Rechtswirkungen einzugehen, welche die treuwidrige Enttäuschung des erweckten Vertrauens und der infolgedessen getroffenen Dispositionen im konkreten Fall zeitigen kann.

E. 3.6

Die Rechtsfolgen des Vertrauensschutzes sind vielfältiger Natur. Welche Wirkungen der Vertrauensschutz im Einzelfall hat, lässt sich deshalb nicht in genereller Weise beantworten. Wenn - wie im vorliegenden Fall - die Bindung des Staates an die Vertrauensgrundlage nicht durchführbar ist bzw. wegen überwiegender öffentlicher Interessen als Rechtsfolge nicht in Frage kommt, steht grundsätzlich die finanzielle Entschädigung erlittener Vertrauensschäden im Vordergrund (BGE 121 V 71 E 2a; Elisabeth Chiariello, Treu und Glauben als Grundrecht nach Art. 9 der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2004, S. 136 f. und 140 f.; Tobias Jaag, Öffentliches Entschädigungsrecht - Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Formen öffentlichrechtlicher Entschädigungen, in: ZBl, Jg. 98 [1997], 4. Teilbd., S. 145 ff., S. 153 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 697 f. und 703 f.).

E. 3.6.1

Die Möglichkeit einer finanziellen Kompensation von Vertrauensschäden besteht jedoch nur dann, wenn vermögensrechtliche Interessen Privater durch die im Vertrauen auf behördliches Verhalten getroffenen Massnahmen beeinträchtigt werden

(Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 703). Im konkreten Fall ist weder ersichtlich, dass der Beschwerdeführer gestützt auf das durch die Vertrauensgrundlage erweckte Vertrauen vermögensrechtliche Dispositionen getroffen hätte, welche durch dessen Enttäuschung nutzlos geworden wären, noch wird ein allfälliger Vertrauensschaden vom Beschwerdeführer geltend gemacht. Dieser hält einzig fest, dass er im Vertrauen auf die erfolgten Zusicherungen im Einspracheverfahren betreffend den Installationsplatz Y._____ seine Einsprache zurückgezogen habe. Diesbezüglich ist nun aber insbesondere darauf hinzuweisen, dass gemäss Aktennotiz vom 15. September 2009 sämtliche Kosten, welche dem Beschwerdeführer bis zum Zeitpunkt des Rückzugs der Einsprache entstanden sind, inkl. der Auslagen für seinen Rechtsvertreter, mit einer pauschalen Entschädigung in der Höhe von Fr. 25'000.- vom ASTRA abgegolten wurden. Folglich sind dem Beschwerdeführer im damaligen Baubewilligungsverfahren aufgrund des Rückzugs der Einsprache keine Kosten entstanden. M.a.W. wurden keine Aufwendungen getätigt, welche nun im Zuge des Abweichens von der Vertrauensgrundlage nutzlos würden. Es mangelt somit im konkreten Fall an einem Vertrauensschaden, welcher für eine allfällige Entschädigung gestützt auf den Vertrauensschutz zwingend vorausgesetzt wird.

E. 3.6.2

Wie bereits festgehalten wurde, sind die Möglichkeiten und Formen zur Wiedergutmachung eingetretener Nachteile nicht begrenzt (E. 3.6). Es steht vielmehr im Ermessen des Gerichtes im Einzelfall die dafür nötigen Massnahmen zu treffen. So ist beispielsweise bei Vorliegen eines Schadens anerkannt, dass neben der üblicherweise zu leistenden finanziellen Entschädigung auch die Möglichkeit zur Erbringung von Naturalleistungen besteht. Diese Möglichkeit besteht in erster Linie im Zusammenhang mit Immissionen öffentlicher Werke. In diesen Fällen können von einem Betroffenen beispielsweise auch Massnahmen zum Schutz vor Immissionen verlangt werden (vgl. Jaag, a.a.O., S. 165). Obwohl oben festgestellt wurde, dass im vorliegenden Fall kein Vertrauensschaden vorliegt, lässt sich nicht in Abrede stellen, dass dem Beschwerdeführer gewisse Nachteile drohen, da inskünftig - entgegen den ursprünglichen Zusicherungen des ASTRA - keine ausschliesslich staubfreie Nutzung des Installationsplatzes Süd vorgesehen ist. Vor diesem Hintergrund ist im vorliegenden Fall - analog zur Kompensation in Form von Naturalleistungen bei Vorliegen eines Schadens - zu prüfen, ob das ASTRA bzw. die Vorinstanz ausreichende Massnahmen zur Emissionsbegrenzung ergriffen haben (vgl. Art. 11 Abs. 1 und 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG, SR 814.01]), um in Nachachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips zumindest die drohenden Emissionen möglichst wirksam bekämpfen zu können und so die dem Beschwerdeführer drohenden Nachteile möglichst zu mildern.

E. 3.6.2.1

Vorab ist auf die Emissionsschutzmassnahmen einzugehen, welche die Vorinstanz in der Plangenehmigungsverfügung vom 8. Juli 2013 in Form von Auflagen zum Ausführungsprojekt verfügt hat. So wird an erster Stelle in Bezug auf die problematische Lagernutzung festgehalten, dass mineralische Bauabfälle und Ausbruchmaterial jeweils direkt zur geeigneten Recyclinganlage oder auf die entsprechende Enddeponie wegzuführen sind. Eine allfällige Zwischenlagerung von Ausbruchmaterial auf dem Installationsplatz Süd dürfe nur ausnahmsweise und nach vorgängiger Meldung beim Amt für Umwelt Uri (nachfolgend: AfU) durchgeführt werden. Zudem seien die Standorte für Umschlagsplätze und Depots möglichst weit entfernt von den Immissionspunkten der Wohnhäuser an der

(...)strasse einzurichten. Sodann müssen für die drei Betriebsphasen bei der Ausarbeitung der Detailprojekte detaillierte Staubbekämpfungskonzepte erstellt werden, welche dem AfU zur Stellungnahme einzureichen sind. In diesen Konzepten sei aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen die Staubentwicklung möglichst verhindert werden soll. Darüber hinaus wird explizit festgeschrieben, dass für den Fall der Zwischenlagerung von Schuttgütern, wie Betonabbruch, Koffermaterial oder ähnlichen Stoffen auf dem Installationsplatz Süd Befeuchtungsanlagen vorzusehen sind. Zudem müsse eine adäquate, periodische Reinigung des Installationsplatzes, der Transportflächen sowie der Zu- und Abfahrten vorgesehen sein und auf den Zu- und Abfahrten müssen Nässeschleusen installiert werden. Im weiteren folgt aus der Umweltnotiz (vgl. S. 12), welche integrierender Bestandteil der Plangenehmigung bildet, dass für das gesamte Projekt die Massnahmenstufe B gemäss der Baurichtlinie Luft (Luftreinhaltung auf Baustellen, hrsg. vom BAFU, Bern 2009, abrufbar unter <<http://www.bafu.admin.ch>> > Dokumentation > Umwelt-Vollzug > Luft, besucht am 25. Februar 2014) gilt. Bei der Massnahmenstufe B handelt es sich um spezifische Massnahmen, welche zusätzlich zu den Basismassnahmen ergriffen werden; sie stellen die strengsten Massnahmen zur Verhinderung von Staubemissionen dar. In der Baurichtlinie Luft, Ziff. 5.2, Mechanische Arbeitsprozesse, sind zahlreiche Massnahmen festgelegt, welche auch beim Betrieb des Installationsplatzes Süd zur Verhinderung von Staubemissionen zwingend zu beachten sind (vgl. insbesondere M1, M4, M9, M10, M11 und M14). Exemplarisch hält die Umweltnotiz hierzu fest, dass die Staubentwicklung bei der Bewirtschaftung der Zwischenlager von Schuttgütern, wie Betonabbruch und Koffermaterial, durch geeignete Massnahmen an der Quelle zu reduzieren sei, indem v.a. bei Bisenlagen eine ausreichende Befeuchtung durch Lochschläuche oder Grossregneranlagen sichergestellt werde.

E. 3.6.2.2

Aufgrund der gemachten Ausführungen zeigt sich, dass zahlreiche Auflagen zur Verhinderung übermässiger Staubimmissionen bestehen und ein umfangreiches Abwehrdispositiv vorgesehen ist, mit welchem die Entstehung allfälliger Staubemissionen bereits an der Quelle begrenzt werden soll. Da das Ausführungsprojekt in sämtlichen Betriebsphasen die Massnahmestufe B gemäss der Baurichtlinie Luft einzuhalten hat, werden bereits die strengsten Massnahmen zur Verhinderung von Staubemissionen vorgesehen. Folglich können vorliegend keine weiteren Emissionsschutzmassnahmen zur Reduktion der allfälligen Staubbelastung verlangt bzw. angeordnet werden. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass auch hinsichtlich der Lärmemissionen zahlreiche Schutzmassnahmen vorgesehen sind. So haben beispielsweise sämtliche Baumaschinen die höchste Schutzstufe C gemäss der Baulärm-Richtlinie des BAFU (Baulärm-Richtlinie, hrsg. vom BAFU, Bern 2006 [Stand: 2011], abrufbar unter <<http://www.bafu.admin.ch>> > Dokumentation > Umwelt-Vollzug > Lärm, besucht am 25. Februar 2014) einzuhalten. Zudem bleibt der Erdwall entlang der (...)strasse, welcher den bisherigen Installationsplatz Y._____ gegenüber dem Grundstück des Beschwerdeführers abschirmt, als zusätzliche Lärmschutzmassnahme bestehen.

E. 3.7

Zusammengefasst fällt vorliegend eine Bindung des Staates an die erfolgten Zusicherungen aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen von vornherein ausser Betracht. Infolgedessen besteht auch kein Raum für eine Aufhebung der angefochtenen Plangenehmigungsverfügung vom 8. Juli 2013. Da dem Beschwerdeführer aus der

Nichteinhaltung der Zusicherung auch kein Vertrauensschaden entstanden ist, entfällt die Möglichkeit zur Zusprechung einer finanziellen Entschädigung. Überdies können vorliegend keine zusätzlichen Massnahmen zur Begrenzung der drohenden Staubemissionen angeordnet werden, weil die Vorinstanz mittels Auflagen bereits die strengsten Massnahmen zur Verhinderung von Staubentwicklungen angeordnet hat. Darüber hinaus bestehen keine weitergehenden Möglichkeiten zum Ausgleich allfälliger Nachteile des Beschwerdeführers.

E. 4.1

Im weiteren macht der Beschwerdeführer geltend, sowohl das ASTRA als auch die Vorinstanz hätten in der Stellungnahme vom 16. Oktober 2013 bzw. in der Vernehmlassung vom 4. November 2013 eingeräumt, dass die Aktennotiz vom 15. September 2009 Gegenstand des Ausführungsprojektes bilde. Dies stelle jedoch eine Änderung der angefochtenen Plangenehmigung dar, weshalb die Verfügung aufzuheben sei.

E. 4.2

Auch wenn die Ziffern 3 und 4 der Aktennotiz Bezug nehmen auf die weitere Nutzung des Installationsplatzes Y._____, zeitigt diese - mangels Bindung des Staates an die erfolgten Zusicherungen - keine Auswirkungen auf die in der Plangenehmigung vom 8. Juli 2013 vorgesehenen Nutzungsformen des Installationsplatzes Süd. Eine Änderung der Plangenehmigungsverfügung liegt damit nicht vor, weshalb sich die Beschwerde in diesem Punkt ebenfalls als unbegründet erweist.

E. 5.1

Sodann macht der Beschwerdeführer in der nachträglichen Eingabe vom 10. Januar 2014 geltend, dass kein Bedarf am Installationsplatz Süd bestehe. Denn das ASTRA sei damit einverstanden, dass der Installationsplatz am 15. Juni 2014 durch Dritte als Autoabstellfläche und damit nationalstrassenfremd genutzt werde. Da diese Nutzung zu einem Zeitpunkt erfolge, in welchem der Installationsplatz gemäss den Auflageunterlagen bereits für Installationen genutzt werden sollte, widerspreche dies nicht nur der angefochtenen Plangenehmigung, sondern verdeutliche, dass der Installationsplatz Süd für die Erhaltungsprojekte nicht benötigt werde.

E. 5.2

Wie das ASTRA in seiner Stellungnahme vom 21. Januar 2014 mitgeteilt hat, handelt es sich bei der geplanten Nutzung durch Dritte um ein einmaliges Vorkommnis während einem Tag. Das ASTRA führt überzeugend aus, dass angesichts dieser Umstände keineswegs abgeleitet werden könne, dass der Installationsplatz Süd generell nicht mehr benötigt werde. Aus den Plangenehmigungsunterlagen folgt, dass sich die Nutzung des Installationsplatzes über mehrere Jahre erstreckt, weshalb eine Fremdnutzung für einen Tag nichts am grundsätzlichen Bedarf am Installationsplatz zu ändern vermag. Zudem legt das ASTRA glaubhaft dar, dass die nationalstrassenfremde Nutzung nur möglich ist, weil sich aufgrund des vorliegenden Beschwerdeverfahrens der Terminplan des Ausführungsprojekts verzögert hat. Der Bedarf am Installationsplatz Süd ist folglich ausgewiesen und der Beschwerdeführer kann aus einer einmaligen Fremdnutzung nichts zu seinen Gunsten ableiten.

E. 6

Zusammengefasst erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 7

Abschliessend ist über die Kosten und die Entschädigung zu entscheiden.

E. 7.1

Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Von der Erhebung von Verfahrenskosten kann jedoch ausnahmsweise abgesehen werden. So sieht Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) vor, dass einer Partei, welcher keine unentgeltliche Rechtspflege gewährt wird, die Verfahrenskosten ganz oder teilweise erlassen werden, wenn es aus anderen Gründen in der Sache oder in der Person der Partei die Auferlegung von Kosten als unverhältnismässig erscheine. Mit anderen Worten kann aus Billigkeitsgründen auf die Kostenerhebung verzichtet werden (vgl. Michael Beusch, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008 [nachfolgend: VwVG-Kommentar], Rz. 15 zu Art. 63). Im vorliegenden Fall ist der Beschwerdeführer mit seinen Begehren nicht durchgedrungen. Er gilt somit als unterliegende Partei. Dennoch erscheint die Erhebung von Verfahrenskosten als unbillig, wurde doch festgestellt, dass der Beschwerdeführer zu Recht auf die erfolgten Zusicherungen des ASTRA vertraut hat, welche der geplanten Nutzung des Installationsplatzes Süd grundsätzlich entgegen stehen. Der Grund, weshalb der Staat im konkreten Fall nicht an die Vertrauensgrundlage gebunden und demzufolge die Plangenehmigungsverfügung vom 8. Juli 2013 nicht zu beanstanden ist, ist denn auch einzig den überwiegenden öffentlichen Interessen an der Nutzung des Installationsplatzes Süd geschuldet. Folglich bestehen besondere Gründe, welche ein Abweichen vom Unterliegerprinzip rechtfertigen. Entsprechend ist auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten und dem Beschwerdeführer der einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- nach dem Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

E. 7.2

Art. 64 Abs. 1 VwVG sieht vor, dass einer ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen ist. Daraus folgt, dass einer vollständig unterliegenden Partei grundsätzlich keine Parteientschädigung zugesprochen werden kann (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario; vgl. Beusch, VwVG-Kommentar, Rz. 9 zu Art. 64). Dennoch besteht die Möglichkeit, dass auch einer unterliegenden Partei ausnahmsweise aus Billigkeitsgründen eine Parteientschädigung zugesprochen werden kann (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-2143/2006 vom 2. Juni 2008 E. 5.3 und B-6203/2007 vom 31. Januar 2008 E. 4.2). Analog zu den bereits in Bezug auf die Verfahrenskosten gemachten Ausführungen, rechtfertigt sich vorliegend auch die Ausrichtung einer Parteientschädigung. Hinzu kommt, dass sowohl das ASTRA als auch die Vorinstanz zumindest teilweise das Beschwerdeverfahren verursacht haben, weil sie sich im vorinstanzlichen Verfahren zu Unrecht auf den Standpunkt gestellt haben, die erfolgten Zusicherungen seien für das Plangenehmigungsverfahren unbeachtlich gewesen und sich infolgedessen damit auch nicht auseinandergesetzt haben. Angesichts der Tatsache, dass das berechtigte Vertrauen des Beschwerdeführers durch das ASTRA enttäuscht wurde, welches sich mit der Einreichung seines Plangenehmigungsgesuch vom 11. November 2011 in Widerspruch zu den ursprünglich abgegebenen Zusicherungen setzte, rechtfertigt es sich, im vorliegenden Fall die Parteientschädigung auf Fr. 2'000.- (inkl. Auslagen und

Mehrwertsteuer) festzusetzen und dem ASTRA aufzuerlegen (Art. 7 ff. und Art. 14 Abs. 2 VGKE; Art. 64 Abs. 2 VwVG).

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