Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-6985/2007
{T 0/2}

Urteil vom 10. Juli 2008

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz), Richter Daniel Riedo,
Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Simon Müller.

Parteien

1. X._____
alle vertreten durch Herrn Rechtsanwalt Franz Hess,
Kirchweg 16, 6048 Horw,
Beschwerdeführende,

gegen

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern, Arsenalstrasse 43, 6010 Kriens,
Beschwerdegegner,

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

Gegenstand

Lärmsanierung A2, Stadt Luzern (Sentibrücken).

Sachverhalt:

A.
Mit Verfügung vom 13. September 2007 genehmigte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eine Planvorlage des Kantons Luzern betreffend die Lärmsanierung der A2 in der Stadt Luzern im Bereich Sentibrücken unter Auflagen. Das Projekt sieht vor, die bestehenden, 3 m hohen Lärmschutzwände (LSW) durch 5 m hohe LSW zu ersetzen, zwischen der Stadteinfahrt und den Transitspuren in Richtung Norden eine zusätzliche LSW zu errichten sowie verschiedene Öffnungen im Bereich der an die Brücken anschliessenden Galerie und der Tunnelportale zu schliessen. Schliesslich sieht das Projekt den Einbau eines Flüsterbelages vor.

B.
Gegen diese Verfügung erheben X._____ (nachfolgend Beschwerdeführende) am 15. Oktober 2007 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Die Beschwerdeführenden beantragen, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben, eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Zur Begründung führen sie aus, die Autobahn A2 in der Stadt Luzern führe zu massiven und weiter zunehmenden Lärmbelastungen. Das angefochtene Projekt schütze ihre Liegenschaften unzureichend vor Lärmimmissionen. In andern Fällen, so in der Gemeinde Emmen, seien mit grossem Aufwand Lärmschutzbauwerke errichtet worden, die nur vergleichsweise wenige Wohnungen schützen würden.

Das Projekt sei Teil des Gesamterneuerungsprojektes A2, Stadt Luzern, welches der Pflicht zur Erstellung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliege. Das Lärmsanierungsprojekt allein stelle zudem ebenfalls eine wesentliche Änderung des Werks dar, welche der UVP unterliege. Eine solche sei unterblieben.

Bei der Beurteilung der Lärmimmissionen sei von unzutreffenden Annahmen ausgegangen worden. So sei nicht berücksichtigt worden, dass seit 1. Januar 2005 in der Schweiz „40-Tönner“ zugelassen seien. Die Beurteilung stütze sich auf unzuverlässige Berechnungen, Messungen seien keine vorgenommen worden.

Die Vorinstanz habe es unterlassen, beim Vergleich der Sanierungsvarianten die Überdeckung der Autobahn zwischen den beiden angrenzenden Tunnels einzubeziehen. Den gegen diese Variante vorgebrachten Sicherheitsbedenken könne Rechnung getragen werden, indem eine Konstruktion gewählt werde, die im Ereignisfall (Brand, Unfall) sofort geöffnet werden könne. Dies wäre auch bei Schneefall möglich, da die hohen Tunneltemperaturen eine Vereisung oder eine Schneedecke verhindern würden. Eine Überdeckung würde auch sicherheitstechnische Vorteile bieten, da dadurch in einem gefährlichen Strassenabschnitt Witterungseinflüsse ausgeschaltet werden könnten. Die Richtlinien zur Tunnelsicherheit könnten auch bei einer Überdeckung weitgehend eingehalten werden, demgegenüber erfülle auch die Variante der Vorinstanz diese Anforderungen nicht vollständig.

Die Beschwerdeführenden hätten zudem keine Einsicht in die Akten betreffend die Variante „Überdeckung“ erhalten. Damit sei ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden.

C.

In seiner Vernehmlassung vom 7. Dezember 2007 beantragt das UVEK (nachfolgend Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Es führt aus, eine Lärmsanierung habe nur im Rahmen des wirtschaftlich Tragbaren zu erfolgen. Der Aufwand für einen vollständigen richtlinienkonformen Lärmschutz würde beinahe das Dreifache dessen kosten, was als wirtschaftlich tragbar zu bezeichnen sei. Ein Vergleich mit dem Beispiel Emmen sei nicht möglich, da betreffend Sicherheitsanforderungen und technische Machbarkeit eine unterschiedliche Situation bestehe.

Im Gegensatz zum Gesamterneuerungsprojekt Reussegg – Grosshof sei das vorliegende Sanierungsprojekt nicht bloss eine Instandsetzung, sondern eine Änderung. Ein Zusammenhang der Projekte bestehe nicht, das Lärmsanierungsprojekt alleine sei nicht als wesentliche Änderung zu betrachten und unterliege damit nicht der UVP-Pflicht. Änderungen unterlägen nur einer UVP-Pflicht, wenn sie zu einer Verstärkung bestehender Umweltbelastungen führten oder wenn Umweltbelastungen neu oder an einer andern Stelle auftreten würden. Zusätzliche oder andere Umweltbelastungen seien weder in der Bau- noch in der Betriebsphase zu erwarten.

Die Lärmprognosen würden auf aktuellen Daten beruhen und die verkehrspolitischen und technischen Entwicklungen berücksichtigen.

Ein umfassender Variantenvergleich habe stattgefunden, auch Überdeckungsvarianten seien geprüft worden. Ein entsprechendes Gutachten habe aufgelegen. Die geplante Variante erfülle die Sicherheitsanforderungen vollumfänglich. Eine Überdeckung ohne unverhältnismässig teure Nachrüstung des Reussporttunnels sei nicht machbar.

D.
Mit Beschwerdeantwort vom 7. Dezember 2007 beantragt der Beschwerdegegner die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Mit dem Lärmsanierungsprojekt würden die Immissionsgrenzwerte nur noch bei zwei Grundstücken überschritten. Auch in der – von der Beschwerdeführerin als Vergleich herangezogenen – Gemeinde Emmen seien weitergehende Lärmschutzmassnahmen aus Gründen der Verhältnismässigkeit unterblieben. Ein umfassender Variantenvergleich sei durchgeführt worden, dabei sei auch eine Überdeckung der Sentibrücke geprüft worden.

E.
Mit Eingabe vom 24. Januar 2008 führt das Bundesamt für Umwelt (BAFU) auf Anfrage des Instruktionsrichters hin aus, das Projekt unterliege nicht der UVP-Pflicht. Die ermittelten Lärmprognosen erschienen genügend und korrekt und die Interessenabwägung der Vorinstanz erscheine plausibel.

F.
Mit Repliken vom 17. März 2008 nehmen die Beschwerdeführenden zu den Ausführungen der Vorinstanz und des Beschwerdegegners Stellung. Sie führen aus, die Kosten für einen umfassenden Lärmschutz seien deutlich geringer, als von der Vorinstanz veranschlagt. Angesichts der tieferen Geschwindigkeit seien auf den Ausfahrten nur beschränkt Lärmschutzmassnahmen nötig. Die für Landschafts- und Ortsbildschutzmassnahmen aufgewendeten Gelder würden besser in einen weitergehenden Lärmschutz investiert.

Die Vorinstanz habe die Frage, ob das vorliegende Projekt als Teil eines Gesamtprojektes der UVP-Pflicht unterliege, nicht geprüft und damit seine Begründungspflicht verletzt. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz umfassten auch die übrigen Teilbereiche der Gesamtsanierung bewilligungspflichtige Bauten. Zudem hätten Sperrungen

und Spurreduktionen während der Bauphase zusätzliche Auswirkungen auf das übrigen Strassennetz. Das Projekt habe aber auch für sich alleine betrachtet erhebliche Folgen für die Umwelt. Es stelle eine wesentliche konstruktive Erweiterung der Autobahn dar und wirke sich in erheblichem Mass auf die Landschaft und das Ortsbild aus. Es unterliege damit der UVP-Pflicht.

Die Lärmprognosen der Vorinstanz beruhten auf veralteten Verkehrsdaten, welche die Zunahme des Transitschwerverkehrs nach der Zulassung der 40-Tonnen Lastwagen nicht berücksichtigten.

Die Vorinstanz habe zwar im Rahmen der Variantenprüfung eine Anpassung der Lüftung im Reussporttunnel geprüft, nicht aber die Entkoppelung der Tunnels im Sinne einer zu öffnenden Überdeckung. Auch bei der Variante der Vorinstanz sei die Entkoppelung der Tunnels nicht vollständig gewährleistet. Die Ausführungen der Vorinstanz, die von den Beschwerdeführenden vorgeschlagenen Varianten seien unverhältnismässig teuer und technisch problematisch, sei weder nachvollziehbar noch belegt.

Ferner bringen die Beschwerdeführenden gegen die Ausführungen des BAFU vor, eine UVP sei notwendig, da die Gesamterneuerung der A2 in der Stadt Luzern einer UVP bedürfe, das vorliegende Teilprojekt sei ein Bestandteil davon. Das Teilprojekt führe zudem auch selbst dazu, dass Umweltbelastungen verstärkt würden (Staus etc.) oder an einer andern Stelle aufträten. Schliesslich führen sie aus, das BAFU habe seine Stellungnahme, wonach die Lärmprognosen korrekt seien, in Unkenntnis ihrer Einwände abgegeben. Sie halten zudem daran fest, dass kein umfassender Variantenvergleich durchgeführt worden sei.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das UVEK gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was

das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

2.
Die Beschwerdeführenden bringen vor, die Vorinstanz habe zu Unrecht eine UVP-Pflicht des vorgelegten Projektes verneint. Aufgrund der ästhetischen Auswirkungen der neuen LSW sowie der Immissionen durch umgeleiteten Verkehr während der Bauphase müsse von erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt ausgegangen werden. Das vorliegend umstrittene Projekt sei zudem nur ein Teilprojekt der Gesamtsanierung Reussegg Grosshof, welche der UVP-Pflicht unterliege.

2.1 Die Vorinstanz wendet dagegen ein, das Projekt führe zu einer Verringerung der Umweltbelastung. Eine Mehrbelastung durch umgeleiteten Verkehr sei nicht zu befürchten, da nicht vorgesehen sei, die Nationalstrasse während der Bauzeit zu sperren. Angesichts des urbanen Charakters und der Vorbelastung durch die Nationalstrasse falle die Erhöhung der Lärmschutzwand bei der Beurteilung des Landschaftsbildes nicht ins Gewicht. Die Erhöhung der LSW werde durch eine verbesserte Gestaltung kompensiert. Das Landschaftsbild werde damit nicht stärker beeinträchtigt. Das Gesamterneuerungsprojekt Reussegg-Grosshof sei ein reines Instandstellungsprojekt. Auch bei einer Gesamtbetrachtung dieses Projektes würden keine erheblichen Umweltauswirkungen vorliegen, so dass das vorliegende Projekt auch dann nicht der UVP-Pflicht unterliegen würde, wenn es als Teil dieser Gesamtsanierung betrachtet würde.

2.2 Die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist in verschiedenen umweltrechtlichen und sachgebietsspezifischen Erlassen geregelt. Gemäss Art. 8 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) werden Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt. Art. 10*a* Abs. 2 USG bestimmt, dass Anlagen der UVP-Pflicht unterstellt sind, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann. Der Bundesrat bezeichnet gemäss Art. 10*a* Abs. 3 USG die Anlagetypen, die der UVP-Pflicht unterstehen. Gemäss Ziff. 11.1 des Anhangs zur Verordnung vom 19. Oktober 1988

über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) unterliegen Nationalstrassenprojekte der UVP-Pflicht. Auch Art. 16 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 hält fest, dass bei der Planung und Projektierung der Nationalstrassen die Umweltverträglichkeit zu prüfen ist. Art. 2 Abs. 1 UVPV bestimmt, dass die Änderungen bestehender Anlagen, die im Anhang dieser Verordnung aufgeführt sind, der Prüfung unterliegen, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft und über die Änderung im Verfahren entschieden wird, das bei neuen Anlagen für die Prüfung massgeblich ist.

2.3 Zunächst ist zu prüfen, ob die Frage der UVP-Pflicht in Bezug auf das vorliegende Projekt alleine zu beantworten ist, oder ob das Projekt als Teil des Gesamterneuerungsprojektes Reussegg-Grosshof betrachtet werden muss. Gemäss Art. 28 Abs. 2 NSG können Nationalstrassenprojekte in Etappen gegenehmigt werden, wenn deren getrennte Behandlung die Beurteilung des Gesamtprojekts nicht präjudiziert. Eine präjudizierende Wirkung des Lärmsanierungsprojektes auf das Instandstellungsprojekt Reussegg-Grosshof ist nicht ersichtlich. Eine getrennte Genehmigung der beiden Projekte ist damit zulässig.

2.4 Eine getrennte Plangenehmigung entbindet aber die Behörden nicht ohne Weiteres von einer Gesamtbetrachtung der Umweltverträglichkeit im Sinne von Art. 8 USG. Die Rechtsprechung hat sich mehrfach mit der Frage befasst, wann ein UVP-relevanter Zusammenhang zwischen verschiedenen Vorhaben besteht, der es rechtfertigt, diese als Einheit zu betrachten. Eine UVP ist durchzuführen, wenn beide in relevanter Weise zusammenhängende Anlagen gemeinsam den Schwellenwert überschreiten (Entscheid des Bundesgerichtes 1A.33/2007 vom 22. Oktober 2007 E. 5.1 f., 1A.110/2006 vom 19. April 2007 E. 2, HERIBERT RAUSCH / PETER M. KELLER, in: Kommentar USG, Zürich März 2001, N. 35 zu Art. 9). Abgestellt wird bei der Beurteilung der Einheit von Projekten vor allem auf den funktionellen Zusammenhang der Anlagen, namentlich auf eine gemeinsame Zielsetzung und Organisation der Bauherrschaften. Das vorliegende Projekt hat zwar einen funktionellen Zusammenhang mit dem Gesamtsanierungsprojekt, betreffen doch beide Projekte die gleiche Autobahn. Die Projekte werden auch von der gleichen Behörde ausgeführt. Die beiden Projekte verfolgen aber unterschiedliche Ziele: Während es beim Gesamtsanierungsprojekt um die Instandhaltung der

bestehenden Autobahn geht, bezweckt das vorliegende Projekt die Lärmsanierung im Bereich der Sentibrücken. Die getrennte Beurteilung der Projekte ist deshalb nicht zu beanstanden.

2.5 Damit ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob das Lärmsanierungsprojekt Sentibrücke alleine der UVP-Pflicht unterliegt. Art. 10a Abs. 2 USG schreibt für die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können, eine UVP vor. Bei den hier umstrittenen Anlagen handelt es sich zweifellos um Anlagen im Sinne von Ziff. 11.1 des Anhangs zur UVPV. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. a UVPV unterliegen Änderungen solcher Anlagen der UVP, wenn sie wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betreffen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Änderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 UVPV wesentlich, wenn die der Anlage zuzurechnenden Umweltbelastungen eine ins Gewicht fallende Änderung erfahren können (vgl. BGE 133 II 181 E. 6.2, BGE 115 Ib 472 E. 3.; RAUSCH/KELLER, Kommentar USG, N. 43 zu Art. 9 USG). Diese Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn die Änderung dazu führt, dass entweder bestehende Umweltbelastungen verstärkt werden oder gewichtige Umweltbelastungen neu oder an neuer Stelle auftreten können. Unter diesen Voraussetzungen können auch Sanierungen UVP-pflichtig sein (Vgl. RAUSCH/KELLER, a.a.O., N. 47 zu Art. 9 USG). Im Rahmen des vorliegenden Sanierungsprojekts wird die Autobahn nicht erweitert. Mit dem Sanierungsprojekt werden im Bereich Lärm die Umweltbelastungen für die Betroffenen insgesamt verringert, und es kommen keine neuen Betroffenen dazu.

Eine stärkere Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch die Erhöhung der LSW ist an sich nicht auszuschliessen. Wie den Ausführungen und Illustrationen im Auflageprojekt zu entnehmen ist, wurde bei der Planung der neuen LSW ästhetischen und landschaftsschützerischen Anliegen jedoch Rechnung getragen. Dank der verbesserten optischen Gestaltung kann davon ausgegangen werden, dass die neugestaltete LSW die Landschaft nicht stärker beeinträchtigt, vielmehr kann mittels der neuen Gestaltung die bestehende Beeinträchtigung ingesamt reduziert werden. Zudem ist der betroffene Landschaftsbereich aufgrund des urbanen Umfeldes und der bestehenden Vorbelastung als nicht besonders sensibel zu betrachten, so dass die Auswirkungen der erhöhten LSW auch aus diesem Grund als bescheiden zu betrachten sind. Auch das BAFU erwartet in den Be-

reichen Natur und Landschaft durch die Änderung keine wesentlichen Auswirkungen.

Insgesamt ergibt sich somit, dass der Verzicht auf eine UVP bei der vorliegenden Sanierung mit dem Bundesrecht vereinbar ist, da durch die bewilligten Änderungen keine wesentlich verstärkten oder neue Umweltbelastungen im Sinne von Art. 2 UVPV zu erwarten sind.

2.6 Die Vorinstanz hat damit die UVP-Pflicht zu Recht verneint und die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

3.
Die Beschwerdeführenden bringen weiter vor, die Vorinstanz sei bei der Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit der Lärmschutzmassnahmen von ungenügenden Lärmprognosen ausgegangen. So würden die Annahmen nicht auf Langzeitverkehrszählungen gründen und nicht berücksichtigen, dass die Zulassung von 40-Tonnen Lastwagen zu einer Zunahme des Schwerverkehrs geführt habe.

3.1 Die Vorinstanz wendet dagegen ein, politische Unwägbarkeiten könnten nicht Bestandteil einer Plangenehmigung sein. Bei der Erstellung der Verkehrsprognose seien sämtliche verkehrspolitischen Massnahmen berücksichtigt worden, so auch die Zulassung von 40-Tonnen Lastwagen. Eine Erhöhung des Anteils der lauten Fahrzeuge führe nicht zu einer linearen Erhöhung der Lärmbelastung. Die Prognosen stammten aus dem Jahr 2006 und beruhten auf aktuellen Daten. Allerdings sei der technische Fortschritt beim Rollmaterial nicht in die Berechnungen eingeflossen. Die errechnete Lärmbelastung sei damit eher zu hoch.

3.2 Lärmprognosen können nicht mit absoluter Genauigkeit erstellt werden. Eine gewisse Unsicherheit ist mit Prognosen stets verbunden, diese können sich indessen zugunsten oder zulasten der Anwohner auswirken. Aufgrund der naturgegebenen Ungenauigkeit entziehen sich die Prognosen weitgehend der Kritik, soweit sie sich nicht schon im Laufe des Bewilligungsverfahrens als offensichtlich und erheblich unrichtig herausstellen. Diese Unzulänglichkeiten sind hinzunehmen, solange sich die getroffenen Annahmen nicht als unbrauchbar erweisen und es daher an der vom Gesetz geforderten vollständigen Sachverhaltsabklärung fehlt (BGE 126 II 522 E. 14). Aus den Auflageakten geht hervor, dass die Lärmbelastung anhand von anerkannten Berech-

nungsmodellen errechnet wurde. Diese Modelle wurden mittels Messungen im Jahr 2002 verifiziert und auf die konkreten Verhältnisse angepasst**.** Ausgehend von Messresultaten aus dem Jahr 2005, die auf das Jahr 2030 projiziert wurden, ist mit diesem Modell die voraussichtliche Lärmbelastung für das Jahr 2030 errechnet worden . Dabei ist von einer erheblichen Verkehrszunahme bis zum Jahr 2030 ausgegangen worden. Dieses Vorgehen bringt wie jedes Prognosemodell gewisse Unsicherheiten mit sich, berücksichtigt aber absehbare verkehrspolitische Entwicklungen und ist daher als sachgerecht zu betrachten. Die Kritik der Beschwerdeführenden erschöpft sich dagegen in allgemeinen Ausführungen und zeigt nicht auf, welche falschen Annahmen die Vorinstanz getroffen haben soll und wieweit sich diese auswirken soll. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Lärmprognose falsch oder mangelhaft ist.

3.3 Die Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkt als unbegründet.

4.
Die Beschwerdeführenden bringen weiter vor, die Vorinstanz habe die gegenüberstehenden Interessen ungenügend abgewogen. So seien Varianten einer Überdeckung, die im Brandfall geöffnet werden könnte, nicht geprüft worden. Diese würde einen gesetzeskonformen Lärmschutz ermöglichen sowie einen Witterungsschutz bieten und damit praktische und sicherheitstechnische Vorteile bieten. Die Vorinstanz habe deshalb zu Unrecht angenommen, eine Überdeckungsvariante lasse sich nur mit unverhältnismässig hohen Kosten realisieren.

4.1 Die Vorinstanz wendet dagegen ein, ein Grobvariantenvergleich, der auch Überdeckungsvarianten umfasst habe, sei durchgeführt und in den Auflageakten dokumentiert worden. Eine Überdeckung würde eine lüftungstechnische Sanierung des Reussporttunnels bedingen. Dabei müsste eine Zwischendecke mit Brandklappen eingebaut werden, was unverhältnismässige Kosten verursachen würde. Eine Überdeckung, die im Ereignisfall geöffnet werden könnte, wie sie von den Beschwerdeführenden gefordert werde, sei auf dem Markt nicht erhältlich. Eine entsprechende Konstruktion dürfte, sofern überhaupt machbar, unverhältnismässig teuer sein.

4.2 Ob die auf dem Spiele stehenden, für und wider das Werk sprechenden Interessen richtig gegeneinander abgewogen wurden, ist

eine Rechtsfrage, welche das Bundesverwaltungsgericht frei zu prüfen hat. Dieses ist als gerichtliche Behörde jedoch weder Oberplanungsbehörde noch Aufsichtsbehörde in Umweltschutzfragen. Zwar kann es die Verfügungen der Plangenehmigungsbehörden auch auf ihre Angemessenheit hin überprüfen (Art. 49 Bst. c VwVG), es setzt jedoch sein eigenes Gutdünken nicht anstelle des Ermessens der fachkundigen Verwaltungsbebehörde (BGE 129 II 331 E. 3.2).

Das UVEK hat vorliegend gestützt auf übereinstimmende Anträge des Beschwerdegegners und der Fachbehörden des Bundes (Bundesamt für Strassen [ASTRA], BAFU) das vorgelegte Projekt genehmigt. Das Bundesverwaltungsgericht verfügt nicht über eigenes Fachwissen, welches demjenigen der Fachbehörden entspricht. Es hat daher in die Interessenabwägung der Vorinstanz nur einzugreifen, wenn die Interessenabwägung nicht nach den einschlägigen Regeln vorgenommen wurde (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 26 Rz. 37), wenn das Bundesrecht klar eine andere Lösung verlangt, keine fachtechnischen Abklärungen mehr nötig sind und kein Spielraum des (Verwaltungs-)Ermessens besteht, sondern nur eine Lösung als möglich und rechtmässig erscheint (BGE 129 II 331 E. 3.2).

4.3 Die Vorinstanz geht bei der Variantenprüfung davon aus, dass Sanierungkosten von maximal 25 Mio Franken als verhältnismässig betrachtet werden können. Diese Verhältnismässigkeitsgrenze wurde im technische Bericht in nachvollziehbarer Weise errechnet.

Die von der Vorinstanz im Rahmen des Variantenvergleichs errechneten Kosten für eine Lärmsanierung mit Überdeckung der Autobahn erscheinen ebenfalls plausibel. Den Ausführungen im technischen Bericht kann entnommen werden, dass eine Überdeckung der Sentibrücken zu einer lüftungstechnischen Verbindung des Reussport- und des Sonnebergtunnels führen würde. Aufgrund der grösseren Gesamtlänge dieser Tunnelanlage würde die bestehende Lüftungseinrichtung im Reussporttunnel den Sicherheitsanforderungen nicht mehr genügen und müsste angepasst werden. Die bei einer Anpassung der Lüftungsanlage errechneten Gesamtkosten von mehr als 60 Mio Franken erscheinen nachvollziehbar und werden von den Beschwerdeführenden auch nicht bestritten.

Eine Überdeckung mit Anpassung der Lüftungsanlage wäre damit offensichtlich unverhältnismässig teuer, dies zumal bereits das vorlie-

gende Projekt eine wesentliche Entlastung der angrenzenden Wohngebiete bewirkt und nur noch bei relativ wenigen Liegenschaften die Grenzwerte überschritten werden.

Der Vergleich der Grobvarianten, wie er von der Vorinstanz vorgenommen wurde, erscheint damit sachgerecht.

4.4 Die Beschwerdeführenden bringen ferner vor, die Vorinstanz habe keine Varianten mit einer aktiven oder passiven Entkoppelung der Tunnels geprüft. Die Vorinstanz wendet dagegen ein, solche Konstruktionen seien nicht erprobt und auf dem Markt nicht erhältlich. Eine solche Konstruktion wäre wirtschaftlich unverhältnismässig und auf Grund der fehlenden praktischen Erfahrungen mit technischen Mängeln behaftet. Auch eine solche Variante würde zudem einen Einbau einer Zwischendecke mit steuerbaren Brandklappen im Reussporttunnel bedingen, um die Tunnellüftungsrichtlinien einzuhalten.

4.5 Stehen den Anforderungen des Nationalstrassenbaus andere schutzwürdige Interessen entgegen, so sind die Interessen gegeneinander abzuwägen (Art. 5 Abs. 2 NSG). Es kann aber von der Vorinstanz nicht verlangt werden, völlig unübliche oder aus anderen Gründen offensichtlich ungeeignete Varianten zu prüfen. Projekt-Varianten, die mit erheblichen Nachteilen belastet sind, dürfen schon nach ersten Prüfungen aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden werden (BGE 117 Ib 425 E. 6 S. 435 f., Entscheid des Bundesgerichts 1A.191/2003 vom 1. Juli 2004 E. 6.1.1). Das Fehlen von marktüblichen Konstruktionen ist vorliegend ein Grund, auf die nähere Prüfung zu verzichten. Die Auffassung der Vorinstanz, dass keine marktüblichen beweglichen Überdeckungen existieren, ist glaubhaft und wurde nicht widerlegt. Es ist damit nicht zu beanstanden, dass diese Varianten nicht weiter geprüft worden sind.

Anzufügen ist, dass selbst unter der Annahme, eine im Ereignisfall zu öffnende Konstruktion sei machbar, eine Überdeckung wirtschaftlich unverhältnismässig erschiene. Bereits die Baukosten einer Überdeckung ohne Öffnungsmechanismus würden gemäss den Berechnungen im Grobvariantenvergleich nahe bei oder über der Verhältnismässigkeitsgrenze von 25 Mio Franken liegen. Mit den Kosten des Öffnungsmechanismus würde die Grenze der Verhältnismässigkeit offensichtlich überschritten. Weitere Abklärungen zur Machbarkeit von Überdeckungsvarianten mit Öffnungsmechanismus erübrigen sich auch aus diesem Grund.

5.
Die Beschwerdeführenden bringen schliesslich vor, die Vorinstanz habe ihr Argument, das Projekt sei lediglich ein Teilprojekt einer Gesamtsanierung, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliege, nicht geprüft. Weiter habe sie keine Einsicht in die Variantenprüfung betreffende Akten gewährt und sei auf den Antrag auf Durchführung einer Expertise betreffend die Machbarkeit einer Überdeckung nicht eingetreten. Sie habe damit den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt. Die angefochtene Verfügung sei auch aus diesem Grund aufzuheben.

5.1 Die Begründung einer Verfügung hat sich auf alle wesentlichen Punkte zu beziehen und muss so ausgestaltet sein, dass die Verfügung von der Partei sachgerecht angefochten werden kann. Dabei muss die Begründung nicht zwingend auf dem Verfügungsformular selber erscheinen. Die erforderliche Begründungsdichte hängt von verschiedenen Faktoren ab, so namentlich von der Intensität des mit der Verfügung verbundenen Eingriffs, der Komplexität der Sach- und Rechtslage und vom Grad der Entscheidungsfreiheit der Behörde (TSCHANNEN/ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 29 Rz. 13 f.). Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung eine UVP-Pflicht verneint. Zur Begründung hat sie dabei auf die Ausführungen des Beschwerdegegners verwiesen. In seiner Stellungnahme zu den Einsprachen äussert sich dieser zur UVP-Pflicht des Gesamtprojektes Reussegg-Lochhof und hält fest, es handle sich dabei um eine reine Instandsetzung der bestehenden Anlage. Als solche sei das Projekt nicht UVP-pflichtig. Diese Begründung entspricht in ihrer Dichte der Komplexität und der Wichtigkeit der zu beurteilenden Rechtsfrage und genügt den Anforderungen an eine Begründung.

5.2 Die Wahrung des rechtlichen Gehörs verlangt grundsätzlich, die angebotenen Beweise abzunehmen. Davon darf im Sinne einer antizipierten Beweiswürdigung abgewichen werden, wenn aufgrund bereits abgenommener Beweise der rechtlich erhebliche Sachverhalt für genügend geklärt erachtet wird und ohne Willkür vorweg die Annahme getroffen werden kann, die rechtliche Überzeugung würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (BGE 130 II 429 E. 2.1; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 39, Rz. 111 mit Verweisen). So kann von der Erhebung eines beantragten Be-

weismittels abgesehen werden, wenn der Sachverhalt, den eine Partei beweisen will, nicht rechtserheblich ist oder wenn die Tatsachen bereits aus den Akten genügend ersichtlich sind (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 320). Aufgrund der Kostenschätzungen der Vorinstanz ist ersichtlich, dass die Kosten der von den Beschwerdeführenden vorgeschlagenen Varianten mit einem Öffnungsmechanismus oder einer Anpassung der Lüftungstechnik die Grenze des wirtschaftlich Verhältnismässigen bei weitem überschreiten würde. Der Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör wurde damit auch durch den Verzicht auf die Anordnung einer Expertise nicht verletzt.

5.3 Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch Verweigerung der Einsicht in die Akten zur Variantenprüfung ist ebenfalls nicht ersichtlich. Der Grobvariantenvergleich ist Bestandteil der Auflageakten und konnte von den Beschwerdeführenden eingesehen werden. In welche weiteren Akten die Vorinstanz die Einsicht verweigert haben soll, wird aus den Ausführungen der Beschwerdeführenden nicht ersichtlich.

5.4 Die Rügen der Verletzung der Begründungspflicht und der Verweigerung des rechtlichen Gehörs erweisen sich damit ebenfalls als unbegründet und die Beschwerde ist auch unter diesem Gesichtspunkt abzuweisen.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführenden als unterliegende Partei und haben die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden auf Fr. 2'500.- bestimmt und sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

7.

Weder die unterliegenden Beschwerdeführenden noch der obsiegende Beschwerdegegner, noch die obsiegende Vorinstanz haben Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2500.- verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 533-249; Gerichtsurkunde)
- den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli Simon Müller

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die

Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: