Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid bestätigt durch BGer mit Urteil vom 14.10.2015 (1C_506/2014)

Abteilung I
A-2575/2013

Urteil vom 17. September 2014

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter, Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

Stadt Zürich Tiefbau- und Entsorgungsdepartement,
Amtshaus V, Werdmühleplatz 3, Postfach, 8021 Zürich 1,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA,
3003 Bern

und

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

Gegenstand

Ausführungsprojekt zu Nationalstrassen, N01/36 Anschluss Schlieren - Europabrücke / Umgestaltung und Lärmschutz Grünau (Plangenehmigung).

Sachverhalt:

A.
Die Stadt Zürich ist Eigentümerin u.a. der Liegenschaften Herostrasse 5 (Grundstück Nr. AL8032) und Grünauring 20 (Grundstück Nr. AL7723) in Zürich Altstetten. Die Liegenschaft Herostrasse 5 grenzt im Norden an die Bernerstrasse Süd an, welche zusammen mit der parallel verlaufenden Nationalstrasse N 1 sowie der auf der anderen Seite der Nationalstrasse gelegenen Bernerstrasse Nord einen wichtigen Verkehrskorridor in die Stadt Zürich hinein bzw. aus dieser heraus bildet. Die Liegenschaft Grünauring 20, ein Wohnhaus mit 17 Stockwerken, liegt nördlich dieses Verkehrskorridors im Wohngebiet Grünau.

Im Eigentum der Stadt Zürich steht weiter die Liegenschaft Bernerstrasse 301 (Grundstück Nr. AL8081), welche u.a. mit dem Gutsbetrieb Juchhof überbaut ist. Die Liegenschaft, welche an die Bernerstrasse angrenzt, liegt westlich des Autobahnanschlusses Zürich Schlieren. Die Nationalstrasse N 1 verläuft in diesem Bereich nicht mehr parallel zur Bernerstrasse sondern in nordöstlicher Richtung über die Limmat zum Limmattaler Kreuz. Zwischen der Bernerstrasse und der Nationalstrasse N 1 finden sich Familiengärten.

B.
Mit Schreiben vom 24. September 2010 suchte das Bundesamt für Strassen (ASTRA) beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) um Erteilung der Plangenehmigung für das Ausführungsprojekt "N01/36 Anschluss Schlieren – Europabrücke / Umgestaltung und Lärmschutz Grünau" (nachfolgend Ausführungsprojekt) nach.

Der Perimeter des Ausführungsprojekts erstreckt sich über eine Länge von rund 1.5 km von der Unterführung Bändlistrasse beim Anschluss Zürich Schlieren bis zur Europabrücke. Die Nationalstrasse N 1 bildet in diesem Abschnitt den Übergang zwischen der Nationalstrasse erster Klasse im Westen und der städtischen Hauptverkehrsachse im Osten, an welche die Nationalstrasse bei der Europabrücke anschliesst. Sie ist Bestandteil eines lokalen Gesamtverkehrssystems, über welches die Zufahrt aus dem Limmattal in die Stadt Zürich gesteuert wird.

Das Ausführungsprojekt umfasst im Wesentlichen die umfassende Instandsetzung der Nationalstrasse und deren lärmrechtliche Sanierung. Zudem ist ein neues Verkehrs- und Anschlusskonzept vorgesehen, dessen

Ziel es insbesondere ist, den Verkehr auf der Nationalstrasse zu kanalisieren und die angrenzenden Quartiere vom Verkehr zu entlasten. Hierzu soll der bestehende, lang gestreckte Autobahnanschluss in zwei Anschlüsse Zürich Schlieren und Zürich Altstetten aufgeteilt werden, was wiederum verschiedene (bauliche) Anpassungen im Bereich der beiden Autobahnanschlüsse sowie am nachgelagerten Strassennetz erforderlich machen würde. Schliesslich sollen der Strassenraum in gestalterischer Hinsicht aufgewertet und die Entwässerung der Nationalstrasse dem neuesten Stand der Gesetzgebung angepasst werden; der gesamte Abschnitt der Nationalstrasse würde künftig über eine Strassenabwasserbehandlungsanlage (SABA) entwässert, welche im nördlichen Ohr des Autobahnanschlusses Schlieren angeordnet werden soll.

C.
Nach der Vorprüfung des Ausführungsprojekts leitete das UVEK das ordentliche Plangenehmigungsverfahren ein und beauftragte den Kanton Zürich mit Schreiben vom 11. Oktober 2010 damit, in Absprache mit dem ASTRA für die öffentliche Auflage des Ausführungsprojekts und dessen Aussteckung besorgt zu sein.

D.
Das Ausführungsprojekt lag vom 12. November 2010 bis zum 13. Dezember 2010 öffentlich auf. Während der öffentlichen Auflage gingen beim UVEK insgesamt 13 Einsprachen gegen das Ausführungsprojekt ein, darunter jene der Stadt Zürich vom 13. Dezember 2010.

Die Stadt Zürich erhob insbesondere umweltrechtliche Einwände gegen das Ausführungsprojekt und begehrte weitergehende (flankierende) Massnahmen zum Schutz vor Lärm und Luftverunreinigungen bzw. die Prüfung entsprechender Massnahmen an. Sie kritisierte zudem die lärmrechtliche Beurteilung des Ausführungsprojekts als reine Lärmsanierung und die Abgrenzung des Projektperimeters; nach Ansicht der Stadt Zürich hätte auch der Gutsbetrieb Juchhof in das Ausführungsprojekt mit einbezogen werden müssen. Weitere Einwände betrafen die Höhe und die Gestaltung der entlang der Bernerstrasse Süd und der Bernerstrasse Nord geplanten Lärmschutzwände. Schliesslich erhob die Stadt Zürich enteignungsrechtliche Einsprache gegen die dauernde und vorübergehende Beanspruchung verschiedener städtischer Grundstücke mit dem Ziel, die im Bereich des geplanten Anschlusses Zürich Schlieren bestehenden Familien- und Kleingärten möglichst weitgehend zu schonen bzw. erhalten zu können.

E.
Das UVEK führte im Folgenden mit den berührten Bundesämtern, dem Kanton Zürich und dem gesuchstellenden ASTRA einen zweifachen Schriftenwechsel durch. Dabei nahmen das ASTRA und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Ausgestaltung der geplanten Lärmschutzwände ein, woraufhin das UVEK ein Bereinigungsgespräch mit den betroffenen Bundesämtern führte. In dessen Folge konnten die Differenzen bereinigt werden und die Stadt Zürich zog mit Schreiben vom 21. Mai 2012 ihre Einsprache vom 13. Dezember 2010 insoweit zurück, als sie verlangt hatte, es sei eine Erhöhung der entlang der Bernerstrasse Nord geplanten Lärmschutzwand zu prüfen.

F.
Am 26. März 2013 erteilte das UVEK dem ASTRA die nachgesuchte Plangenehmigung unter Auflagen und entschied gleichzeitig über die Einsprachen. Jene der Stadt Zürich hiess es teilweise gut und verpflichtete das ASTRA insbesondere dazu, die Beanspruchung verschiedener städtischer Grundstücke im Rahmen der Detailprojektierung nochmals zu prüfen. Im Übrigen wies das UVEK die Einsprache ab.

In seiner Begründung hielt das UVEK zusammenfassend und im Wesentlichen gestützt auf die Stellungnahme des ASTRA vom 31. März 2011 zur Einsprache der Stadt Zürich fest, das Ausführungsprojekt entspreche den umwelt- und insbesondere den lärmrechtlichen Anforderungen. Der Projektperimeter sei korrekt abgegrenzt und das Ausführungsprojekt angesichts des Umstandes, dass keine wahrnehmbare Zunahme der Lärmimmissionen zu erwarten sei, zu Recht als Lärmsanierung beurteilt worden. Nicht zu beanstanden sei schliesslich die vorübergehende Landbeanspruchung. Diese sei für die Realisierung des Ausführungsprojekts notwendig, wobei darauf zu achten sei, die Beanspruchung möglichst gering zu halten.

G.
Gegen die Plangenehmigung des UVEK (Vorinstanz) vom 26. März 2013 hat die Stadt Zürich (Beschwerdeführerin) am 6. Mai 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt zunächst (Beschwerdeantrag Ziff. 1), es sei Ziff. 4.13 des Dispositivs der angefochtenen Plangenehmigung dahingehend abzuändern, als die in den Ziffn. 9a, 9b, 11a, 11b, 13a, 13b, 64 und 66b ihrer Einsprache vom 13. Dezember 2010 gestellten Anträge gutzuheissen seien. Unter den genannten Ziffern hatte die Beschwerdeführerin folgende Anträge gestellt:

9a Es sei die Liegenschaft Bernerstrasse Süd 301, Grundstück Kat. Nr. AL8081/Zürich-Altstetten [Gutsbetrieb Juchhof] in die Lärmschutz-Beurteilung bzw. in den Untersuchungsperimeter des Ausführungsprojekts aufzunehmen;

9b dabei sei die im UVB [Umweltverträglichkeitsbericht] S. 63 enthaltene Massnahme M12-3 betreffend Schallschutzfenster anzupassen bzw. zu präzisieren.

11a Es seien im Perimeter des Ausführungsprojekts in lärmempfindlichen Räumen, bei denen nach der Umgestaltung und dem Bau der Lärmschutzmassnahmen IGW-Überschreitungen verbleiben, unter Kostenfolge zu Lasten des ASTRA Schallschutzfenster einzubauen;

11b es sei der Massnahmenkatalog gemäss dem UVB S. 62 f. entsprechend zu ergänzen.

13a die Klasse "Alarmwert (AW) überschritten" im technischen Bericht zum Lärmschutz sei anzupassen, damit der Schallschutz bei bestehenden Gebäuden den Vorgaben von Art. 20 Abs. 1 USG [Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01)] entspricht;

13b die Anzahl Gebäude respektive Schallschutzfenster seien neu zu berechnen und die im UVB S. 63 enthaltene Massnahme M12-3 sei entsprechend zu ergänzen.

64 Die vorübergehende Beanspruchung auf dem Grundstück Kat. Nr. AL7490/Zürich-Altstetten sei nicht zu genehmigen.

66b die vorübergehende Beanspruchung der Parzelle AL7494 [recte AL7497]/Zürich-Altstetten sei nicht zu genehmigen.

Im Weiteren (Beschwerdeantrag Ziff. 2) beantragt die Beschwerdeführerin, es sei Ziff. 5 des Dispositivs der Plangenehmigung vom 26. März 2013 aufzuheben und festzustellen, dass das Ausführungsprojekt eine wesentliche Änderung einer bestehenden Anlage i.S.v. Art. 18 USG und Art. 8 Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) darstellt. In der Folge sei das ASTRA zu verpflichten, bei sämtlichen von Sanierungserleichterungen betroffenen Liegenschaften die Kosten für den Einbau von Schallschutzfenstern bei lärmempfindlichen Räumen zu übernehmen.

In ihrer Begründung hält die Beschwerdeführerin der Vorinstanz in verschiedener Hinsicht eine fehlerhafte Anwendung lärmrechtlicher und enteignungsrechtlicher Bestimmungen vor und rügt insbesondere die lärmrechtliche Beurteilung des Ausführungsprojekts als reine Lärmsanierung.

Der Entscheid der Vorinstanz, für die lärmrechtliche Beurteilung einzig auf das Kriterium der wahrnehmbaren Zunahme der Lärmimmissionen abzustellen, perpetuiere in gesetzeswidriger Weise die bestehende übermässige Lärmbelastung. Hierfür finde sich im Gesetz keine Stütze. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin kommen die baulichen Massnahmen und die neue Verkehrsführung einer wesentlichen Änderung der bestehenden Nationalstrasse gleich. Davon sei auch aufgrund der hohen Kostenfolgen von über 110 Mio. Franken auszugehen und entsprechend das ASTRA zu verpflichten, die Kosten für die notwendigen passiven Schallschutzmassnahmen bereits ab Überschreitung der Immissionsgrenzwerte zu übernehmen – und nicht erst ab Überschreitung der Alarmwerte wie im Fall einer reinen Lärmsanierung. Ferner führe das neue Verkehrskonzept im Bereich des Gutsbetriebes Juchhof zu einer wahrnehmbaren Zunahme der Lärmimmissionen, weshalb die betreffende Liegenschaft in die lärmrechtliche Beurteilung des Ausführungsprojekts bzw. in den Projektperimeter mit einzubeziehen sei.

In Bezug auf ihre enteignungsrechtliche Einsprache hält die Beschwerdeführerin fest, die Vorinstanz und das ASTRA hätten nicht begründet dargelegt, dass die vorübergehende Beanspruchung von Teilen der Grundstücke Nrn. AL7490 und AL7497 tatsächlich notwendig sei und die Beanspruchung daher vor der Eigentumsgarantie Stand halte. Sollte die Beanspruchung der beiden Grundstücke allein im Zusammenhang mit der Erstellung der neuen Strassen- und Trottoirflächen stehen, erweise sie sich als unverhältnismässig, da hierfür nach den eigenen Erfahrungen der Beschwerdeführerin eine kleinere Fläche bzw. ein schmalerer Streifen ausreiche.

H.

Die Vorinstanz ersuchte nach Eingang der Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht das BAFU um eine Stellungnahme zu den lärmrechtlichen Vorbringen der Beschwerdeführerin. Dieses hielt in seiner Stellungnahme vom 11. Juli 2013 an die Vorinstanz zusammenfassend fest, Ziel des Ausführungsprojekts sei die Lärmsanierung des betreffenden Nationalstrassenabschnitts. Das Ausführungsprojekt sei daher zu Recht als Sanierungsprojekt und nicht als wesentliche Änderung der bestehenden Anlage beurteilt worden. Zudem würden projektbedingt keine wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen erzeugt und es sei daher auch mit Blick auf die geplanten baulichen Massnahmen keine andere Einschätzung angezeigt. Insbesondere sei vorliegend nicht von einem vollständigen Rück- und anschliessenden Wiederaufbau der Nationalstrasse auszugehen.

I.
In ihrer Vernehmlassung vom 15. Juli 2013 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Für den Fall einer Gutheissung der Beschwerde beantragt sie sinngemäss, es sei auf eine Aufhebung der Plangenehmigung zu verzichten und anstatt dessen die Vorinstanz zu verpflichten, im Rahmen der Detailprojektierung neu über den Umfang und die Kostentragung der passiven Schallschutzmassnahmen zu entscheiden.

Zur Begründung hält die Vorinstanz zusammenfassend fest, dass gemäss den Planunterlagen das vorliegende Ausführungsprojekt nicht zu wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen führe. Insbesondere sei keine Erhöhung der Kapazitäten auf der Nationalstrasse sondern lediglich eine andere Verteilung des Verkehrs auf bzw. entlang des bestehenden Verkehrskorridors vorgesehen. Entsprechend sei nicht von einer wesentlichen Änderung der bestehenden Anlage auszugehen.

J.
Das ASTRA beantragt in seiner Stellungnahme vom 15. Juli 2013, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Zu den Vorbringen der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Abgrenzung des Ausführungsprojekts hält das ASTRA zusammenfassend fest, die übermässigen Lärmimmissionen beim Gutsbetrieb Juchhof würden im Wesentlichen durch den ausserhalb des Projektperimeters liegenden Abschnitt der Nationalstrasse N 1 verursacht. Aus diesem Grund sei der Gutsbetrieb zu Recht nicht in das vorliegende Ausführungsprojekt mit einbezogen worden. Die betreffenden Lärmimmissionen seien vielmehr im Rahmen des Lärmsanierungsprojekts für den betreffenden Abschnitt der Nationalstrasse N 1 zu beurteilen, umso mehr, als erst in jenem Verfahren emissionsbegrenzende Massnahmen geprüft und hiernach über allfällige Erleichterungsanträge entschieden werden könne.

Im Weiteren ist das ASTRA der Ansicht, der Verordnungsgeber habe in Art. 8 Abs. 3 LSV die Kriterien für die Beurteilung der Wesentlichkeit einer Änderung in abschliessender Weise festgelegt, wobei vorliegend weder von einer durch das Ausführungsprojekt verursachten wahrnehmbaren Zunahme der Lärmimmissionen noch von einem Wiederaufbau auszugehen

sei. Nach dem Wortlaut der Verordnungsbestimmung habe gerade verhindert werden sollen, dass Änderungen, die ohne Auswirkungen auf die Lärmimmissionen bleiben, als wesentlich anzusehen seien. Schliesslich weist das ASTRA darauf hin, dass die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde hinsichtlich der Begehren gemäss den Einsprache-Ziffn. 13a und 13b nicht begründet habe und daher diesbezüglich auf die Beschwerde nicht einzutreten sei.

In Bezug auf die vorübergehende Beanspruchung mehrerer städtischer Grundstücke verweist das ASTRA auf eine Besprechung vom 11. April 2013 mit Vertretern u.a. der Beschwerdeführerin, anlässlich welcher eine Einigung in Bezug auf den (vorübergehenden) Landerwerb habe gefunden werden können.

K.
Das BAFU teilt dem Bundesverwaltungsgericht auf entsprechende Aufforderung hin mit Schreiben vom 9. August 2013 mit, es habe sich mit Stellungnahme vom 11. Juli 2013 zu Handen der Vorinstanz bereits zur Beschwerde vernehmen lassen, weshalb auf eine neuerliche Stellungnahme verzichtet werde.

L.
Mit Schlussbemerkungen vom 2. Oktober 2013 teilt die Beschwerdeführerin mit, an ihren Beschwerdeanträgen festzuhalten. Ergänzend weist sie darauf hin, dass nach der Rechtsprechung die LSV den Begriff der wesentlichen Änderung entgegen der Auffassung des ASTRA nicht abschliessend regle. Entsprechend müsse vorliegend bei der lärmrechtlichen Beurteilung mit in Betracht gezogen werden, dass als Folge des neuen Verkehrs- und Anschlusskonzepts eine erhebliche Umlagerung bzw. Kanalisierung der Verkehrsströme stattfinde. Im Weiteren äussert sich die Beschwerdeführerin zum Schichtaufbau einer (National-)Strasse. Sie hält zusammenfassend fest, mit dem vorliegenden Ausführungsprojekt werde im Wesentlichen der gesamte Strassenkörper ersetzt, weshalb von einem Wiederaufbau der bestehenden Strassenanlage, jedenfalls jedoch von einer wesentlichen Änderung auszugehen sei. Schliesslich legt die Beschwerdeführerin mit Blick auf ihre Begehren gemäss den Einsprache-Ziffn. 13a und 13b dar, weshalb ihrer Ansicht nach passive Lärmschutzmassnahmen nicht erst ab Überschreiten, sondern bereits bei Erreichen der Alarmwerte zu verfügen seien.

Hinsichtlich der vorübergehenden Beanspruchung zweier städtischer Grundstücke verweist die Beschwerdeführerin wie bereits das ASTRA auf die Besprechung vom 11. April 2013, anlässlich derer sich Vertreter der Beschwerdeführerin und des ASTRA auf eine Reduktion des vorübergehenden Landerwerbs hätten verständigen können. Sie legt ihren Schlussbemerkungen einen vom ASTRA ausgearbeiteten Situationsplan bei, aus welchen die veränderte Beanspruchung der beiden Grundstücke Nrn. AL7490 und AL7497 ersichtlich ist.

M.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die beiden Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt. Die Plangenehmigung der Vorinstanz vom 26. März 2013 ist eine Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 VwVG und als Vorinstanz hat ein Departement i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG verfügt. Da zudem kein Ausnahmegrund vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich wie funktional zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt. 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 Änderung der angefochtenen Verfügung zu ziehen vermag, insbesondere, wenn wie vorliegend nicht der Verfügungsadressat im materi-

ellen Sinn, sondern eine Dritte Beschwerde führt. Ob eine besondere Beziehungsnähe besteht, ist unter Würdigung der konkreten Verhältnisse zu beurteilen, wobei die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand bei Bauten und Anlagen insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein muss (BGE 137 II 30 E. 2.2.2). Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Beschwerdeberechtigung Dritter, wenn diese mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen oder andere Einwirkungen), welche mit dem Bau oder Betrieb einer geplanten Anlage einhergehen, betroffen sind (BGE 140 II 214 E. 2.3 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.2 f.).

Die Beschwerdelegitimation i.S.v. Art. 48 Abs. 1 VwVG ist auf Privatpersonen zugeschnitten. Sie kann indes auch öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie Gemeinden und anderen Verwaltungseinheiten mit Rechtspersönlichkeit zukommen, wenn diese durch die angefochtene Verfügung gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind (BGE 138 II 506 E. 2.1.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; vgl. auch MICHAEL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich/St. Gallen 2013, Rz. 239 ff., insbes. Rz. 242 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts). So ist eine Gemeinde etwa zur Beschwerde berechtigt, wenn sie als Grundeigentümerin gleich wie Private immissionsbelastet ist (BGE 124 II 293 E. 3b; Urteil des Bundesgerichts 1C_358/2013 vom 12. November 2013 E. 1.1). Desgleichen bejaht die Rechtsprechung eine allgemeine Beschwerdebefugnis von Gemeinden, wenn diese als Träger öffentlicher Aufgaben spezifische, schutzwürdige öffentliche Interessen geltend machen können und von einem (Bau-)Vorhaben in besonderem Mass betroffen sind (BGE 138 II 506 E. 2.1.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Urteil des Bundesgerichts 1C_358/2013 vom 12. November 2013 E. 1.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.2 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur). Das bloss allgemeine Interesse an einer richtigen Anwendung des Rechts genügt demgegenüber nicht, um die allgemeine Beschwerdebefugnis im Sinn der vorstehenden Rechtsprechung zu begründen (BGE 135 II 156 E. 3.1).

Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin zweier Liegenschaften, die in unmittelbarer Nähe bzw. Sichtbeziehung zum Verkehrskorridor liegen. Sie ist somit als Grundeigentümerin wie ein Privater in besonderem Mass von den (übermässigen) Emissionen der Nationalstrasse betroffen und verfügt ent-

sprechend über die geforderte Beziehungsnähe zum streitbetroffenen Ausführungsprojekt. Dasselbe gilt hinsichtlich der vorübergehenden Enteignung von Teilen mehrerer im Eigentum der Beschwerdeführerin stehender Grundstücke. Darüber hinaus macht die Beschwerdeführerin mit dem Schutz der Bevölkerung vor übermässigen Lärmimmissionen bzw. der Forderung nach passiven Schallschutzmassnahmen ein schutzwürdiges öffentliches Interesse geltend und ist im Wohngebiet Grünau ein nicht unbeachtlicher Teil der Bevölkerung der Stadt Zürich von den Emissionen der Nationalstrasse N 1 betroffen. Entsprechend verfügt die Beschwerdeführerin auch als Trägerin öffentlicher Aufgaben über die geforderte Beziehungsnähe zur Streitsache. Sie hat ferner am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist mit ihren Begehren, soweit diese noch im Streit liegen (vgl. hierzu sogleich E. 1.3), unterlegen, weshalb sie vorliegend als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen ist.

1.3 Die Beschwerdeführerin und das ASTRA haben dem Bundesverwaltungsgericht mit Schlussbemerkungen vom 2. Oktober 2013 bzw. Vernehmlassung vom 15. Juli 2013 übereinstimmend mitgeteilt, man habe sich hinsichtlich der streitbetroffenen Beanspruchung der beiden Grundstücke Nrn. AL7490 und AL7497 auf eine Planänderung verständigt. Demnach würden die beiden genannten Grundstücke in geringerem Masse vorübergehend beansprucht als gemäss den von der Vorinstanz genehmigten Planunterlagen. Die Beschwerdeführerin bringt mit ihren Schlussbemerkungen zudem einen Situationsplan des ASTRA bei, welcher die veränderte Beanspruchung der beiden Grundstücke Nrn. AL7490 und AL7497 zeigt (Landerwerb Familiengärten, Situation [Vergleich vorher-nachher] vom 7. August 2013, zu den Akten genommen als Beilage 2 der Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin vom 2. Oktober 2013). Die Vorinstanz erhebt keine Einwände gegen den veränderten (vorübergehenden) Landerwerb, hat jedoch ihrerseits die Plangenehmigung vom 26. März 2013 auch nicht in Wiedererwägung gezogen. Die Einigung ist daher als übereinstimmender Antrag an das Bundesverwaltungsgericht auf entsprechende Anpassung der Plangenehmigung vom 26. März 2013 entgegenzunehmen (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, S. 233 Rz. 3.217).

Den Parteien steht es grundsätzlich frei, sich über den Streitgegenstand zu verständigen, soweit sie darüber verfügen können. Die zwingende Natur des materiellen Verwaltungsrechts setzt der vergleichsweisen Erledigung eines (Beschwerde-)Verfahrens allerdings Grenzen; eine Einigung ist nur

insoweit zulässig, als das in der Sache anwendbare Recht den Parteien einen Gestaltungsspielraum belässt (vgl. Art. 33b Abs. 4 VwVG; vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 815). Es ist daher stets zu prüfen, ob der Vergleich an sich zulässig ist und dem Vergleichsinhalt zudem keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse entgegenstehen (vgl. ALAIN GRIFFEL, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 28 Rz. 28 f. mit Hinweisen).

Vorliegend ist ein Gestaltungsspielraum offensichtlich gegeben. Gegenstand der Einigung zwischen der Beschwerdeführerin und dem ASTRA, das in Verfahren wie dem vorliegenden die Funktion des Gesuchstellers einnimmt (vgl. hierzu das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 3, insbes. E. 3.2), ist die (vorübergehende) Abtretung dinglicher Rechte. Diese ist, ausgenommen die Enteignung, nicht Gegenstand des (materiellen) Verwaltungsrechts. Die Streitsache steht somit grundsätzlich zur Disposition der Parteien und diese sind an sich frei, sich über den Umfang der Abtretungspflicht zu verständigen. Ferner ist nicht ersichtlich, dass der Einigung andere im öffentlichen Recht begründete Hindernisse – etwa umweltrechtliche Vorschriften oder die Bestimmung von Art. 42 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) betreffend Schutzvorkehren während des Baues – entgegenstehen würden. Die Plangenehmigung vom 26. März 2013 ist daher im Sinne der Einigung anzupassen, d.h. die Plangenehmigung vom 26. März 2013 ist aufzuheben, soweit in Ziff. 2 des Dispositivs die vorübergehende Beanspruchung der beiden Grundstücke Nrn. AL7490 und AL7497 gemäss dem Plan Landerwerb, Situation 1:1'000, vom 26. März 2010 (Beilage Nr. 12k) genehmigt worden ist und es ist der von der Beschwerdeführerin ins Recht gelegte Plan Landerwerb, Familiengärten, Situation 1:1'000 (Situation vorher-nachher) vom 7. August 2013 hinsichtlich der vorübergehenden Beanspruchung der Grundstücke Nrn. AL7490 und AL7497 zum verbindlichen Bestandteil der Plangenehmigung für das Ausführungsprojekt "N01/36 Anschluss Schlieren – Europabrücke / Umgestaltung und Lärmschutz Grünau" zu erklären. Bei diesem Ergebnis fehlt es, soweit die Beschwerdeführerin diesbezüglich weitergehende Rechtsbegehren gestellt hat, an einem aktuellen und praktischen Rechtsschutzinteresse, weshalb die Beschwerde zu Folge Einigung als teilweise (Beschwerdeantrag Ziff. 1/Einsprache-Anträge Ziffn. 64 und 66b) gegenstandslos geworden abzuschreiben ist.

1.4 Die Beschwerde ist innerhalb von 30 Tagen seit der Eröffnung der Verfügung einzureichen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Liegt wie vorliegend eine Verfügung im Streit, die in einem Plangenehmigungsverfahren nach Bundesrecht ergangen ist, müssen zudem sämtliche Begehren bzw. Einwände gegen das Vorhaben bereits im Einspracheverfahren vorgebracht werden; so ist gewährleistet, das im Interesse der Konzentration der Entscheidverfahren alle Einwände gesamthaft geprüft werden und in den Plangenehmigungsentscheid einfliessen können (BGE 133 II 30 E. 2).

Die Beschwerdeführerin begehrt zunächst (Beschwerdeantrag Ziff. 1) die Aufhebung der Plangenehmigung vom 26. März 2013 an, soweit die Vorinstanz verschiedene von ihr mit Einsprache vom 13. Dezember 2010 gegen das Ausführungsprojekt vorgebrachte Einwände abgewiesen hat. Ferner beantragt sie (Beschwerdeantrag Ziff. 2), es sei Ziff. 5 des Dispositivs der angefochtenen Plangenehmigung aufzuheben und festzustellen, dass es sich vorliegend um eine wesentliche Änderung der bestehenden Nationalstrasse handelt. Das ASTRA sei demnach zu verpflichten, bei sämtlichen von Sanierungserleichterungen betroffenen Liegenschaften die Kosten für passive Schallschutzmassnahmen zu übernehmen. Diese Rechtsbegehren sind ohne Weiteres als zulässig zu betrachten. Die Beschwerdeführerin hat ihre Begehren gemäss Beschwerdeantrag Ziff. 1 bereits mit Einsprache vom 13. Dezember 2010 vorgebracht und die Vorinstanz hat diese abgewiesen. Dasselbe gilt für das Begehren gemäss Beschwerdeantrag Ziff. 2, welches mit Einsprache-Antrag Ziff. 11a und somit mit Beschwerdeantrag Ziff. 1 übereinstimmt. Eine unzulässige Ausweitung des Streitgegenstandes ist nicht auszumachen. Dem Feststellungsbegehren gemäss Beschwerdeantrag Ziff. 2 kommt vor dem Hintergrund der im selben anbegehrten Gestaltungsverfügung keine selbständige Bedeutung zu.

Das ASTRA wendet mit Stellungnahme vom 15. Juli 2013 ein, die Beschwerdeführerin habe ihren Beschwerdeantrag Ziff. 1 hinsichtlich der Einsprache-Ziffn. 13a und 13b nicht begründet, weshalb insoweit auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Dem kann nicht gefolgt werden. Das Beschwerdeverfahren ist geprägt durch den Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen und nach Art. 32 Abs. 2 VwVG sind verspätete Parteivorbringen, die ausschlaggebend erscheinen, trotz der Verspätung grundsätzlich zu berücksichtigen (BGE 136 II 165 E. 4 mit Hinweisen). Vor diesem Hintergrund ist unerheblich, dass die Beschwerdeführerin ihren

Rechtsstandpunkt hinsichtlich der Einsprache-Ziffn. 13a und 13b – es handelt sich um reine Rechtsfragen – erst mit ihren Schlussbemerkungen vom 2. Oktober 2013 vorgebracht hat, zumal die Beschwerdeführerin nach Art. 52 Abs. 2 VwVG ohnehin einen Anspruch auf Ansetzung einer Nachfrist zur Verbesserung der Beschwerde gehabt hätte (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1013).

Erstmals mit Schlussbemerkungen vom 2. Oktober 2013 stellt die Beschwerdeführerin sinngemäss das Begehren, es sei die vorübergehende Beanspruchung der Grundstücke Nrn. AL8212 und AL8081 zu reduzieren. Dabei übersieht sie, dass der Streitgegenstand durch die innerhalb der Beschwerdefrist gestellten Begehren festgelegt wird und nach Ablauf der Beschwerdefrist nicht mehr durch neue Begehren erweitert werden kann (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 121 f. Rz. 2.215 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Auf das erstmals mit Schlussbemerkungen vom 2. Oktober 2013 gestellte Begehren kann daher nicht eingetreten werden.

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde – die unterzeichnende Departementsvorsteherin ist nach Art. 28 der Geschäftsordnung des Stadtrates vom 10. Dezember 2003 (Nr. 172.100 der Amtlichen Sammlung der Stadt Zürich) zuständig zur Führung von Prozessen und Rechtsmittelverfahren – ist daher einzutreten, soweit die Beschwerde nicht zu Folge Einigung als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist (vgl. hierzu vorstehend E. 1.3). Mit Blick auf die teilweise Verständigung der Parteien über die vorübergehende Enteignung verbleibt in der Sache somit die Beurteilung der umweltrechtlichen Rügen der Beschwerdeführerin.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich der unvollständigen oder unrichtigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich indes eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat und darf sich auch seinerseits weitgehend auf die Meinung der Fachstellen stützen (BVGE 2011/33 E. 4.4 mit Hinweisen; JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, Basel 2013, S. 113 N. 191; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1E.1/2006 vom 12. April 2006 E. 5 und Urteil des

Bundesgerichts 1A.214/2005 vom 23. Januar 2006 E. 5.3.2). Voraussetzung für diese Zurückhaltung ist indes, dass im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorliegen und davon ausgegangen werden kann, die Vorinstanz habe die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3628/2011 vom 20. März 2012 E. 2 mit Hinweisen).

Vorliegend rechtfertigt sich eine entsprechende Zurückhaltung nicht ohne Weiteres, da die Vorinstanz – obschon oberste Planungsbehörde des Bundes für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen – bei der Beurteilung der Einsprache der Beschwerdeführerin, soweit diese noch im Streit liegt, im Wesentlichen auf die Stellungnahme des gesuchstellenden ASTRA abgestellt und auf eine eigene Würdigung des rechtserheblichen Sachverhalts verzichtet hat (vgl. Erwägung II./5.13 der Plangenehmigung vom 26. März 2013; vgl. zur Doppelfunktion des ASTRA als Planungs- und Fachbehörde das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1251/2012 vom 14. Januar 2014 E. 3 und 6.3). Hinzu kommt, dass die Vorinstanz nach der Beschwerdeerhebung selbst eine Stellungnahme des BAFU als der für die Umwelt zuständigen Fachbehörde des Bundes eingeholt hat. Dieses Vorgehen ist unüblich und steht zudem im Widerspruch zur Bestimmung von Art. 62b Abs. 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010), wonach die Fachbehörden gegenüber einer Rechtsmittelbehörde selbständig Auskunft zu geben befugt sind. Der Gesetzgeber hat damit bewusst das Treue- und Hierarchieprinzip durchbrochen und die Stellung der Fachbehörden im Beschwerdeverfahren insofern gestärkt, als er diesen die Möglichkeit einer autonomen Stellungnahme zusprach, auch und gerade um der Rechtsmittelbehörde eine umfassende Sichtweise zu ermöglichen (PETER M. KELLER, in: Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2004, Stand Januar 2003, Art. 41 N. 35 mit Hinweisen auf die Literatur). Diese Unabhängigkeit der Fachbehörde scheint jedoch in Frage gestellt, wenn sich wie vorliegend die Fachbehörde im Beschwerdeverfahren zunächst gegenüber der ihr vorgesetzten Behörde äussert und gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht alsdann auf diese Stellungnahme verweist. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass mit der Beschwerdeerhebung die Behandlung der Sache, die Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, an die Beschwerdeinstanz übergeht (Devolutiveffekt; Art. 54 VwVG). Die Vorinstanz verliert somit grundsätzlich die Herrschaft über den Streitgegenstand (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O.,

Rz. 1065). Entsprechend wäre es vorliegend Sache des Bundesverwaltungsgerichts gewesen, die Stellungnahme des BAFU einzuholen. Die Vorinstanz ist zukünftig gehalten, die devolutive Wirkung der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zu achten.

3.

In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die lärmrechtliche Beurteilung des Ausführungsprojekts als reine Lärmsanierung und die Abgrenzung des Projektperimeters gesetzeskonform sind. Im Hinblick darauf sind vorab die Bestimmungen des Bundesumweltrechts betreffend lärmige Anlagen wie vorliegend die Nationalstrasse N 1 darzulegen (nachfolgend E. 4.1). Sodann ist aufzuzeigen, welche (baulichen) Massnahmen das Ausführungsprojekt nach den Projektunterlagen konkret vorsieht und welches die Umweltauswirkungen der Realisierung des vorliegenden Ausführungsprojekts sind (nachfolgend E. 4.2 f.). Anschliessend ist die die lärmrechtliche Beurteilung des Ausführungsprojekts auf ihre Rechtmässigkeit hin zu prüfen (nachfolgend E. 5) und zu untersuchen, ob der Perimeter des vorliegenden Ausführungsprojekts korrekt abgegrenzt worden ist oder vielmehr auch der Gutsbetrieb Juchhof mit in die lärmrechtliche Beurteilung einzubeziehen gewesen wäre (nachfolgend E. 6).

4.

4.1 Die Emissionen ortsfester Anlagen wie der Nationalstrasse N 1 sind nach den Bestimmungen von Art. 11 Abs. 1 und 2 USG unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung durch Massnahmen an der Quelle so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, sind die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat Immissionsgrenzwerte fest und berücksichtigt dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 USG). Die Immissionsgrenzwerte 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). Der Verordnungsgeber hat entsprechend in Anhang 3 der LSV Belastungsgrenzwerte für den Strassenverkehrslärm festgelegt.

Bestehende Anlagen, welche den (erwähnten) Vorschriften des USG oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht entsprechen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG). Für bestehende Anlagen gelten somit grundsätzlich dieselben Anforderungen wie für neue Anlagen (Grundsatz der Gleichbehandlung von neuen und bestehenden Anlagen; BGE 131 II 103 E. 2.1.2). Die Umsetzung dieses Grundsatzes ergibt sich allerdings erst aus dem Ausführungsrecht; nach Art. 16 Abs. 2 USG erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Anlagen, den Umfang der zu treffenden Massnahmen, die Fristen und das Verfahren. Dabei ist der Bundesrat ermächtigt, die Sanierungspflicht für bestimmte Kategorien von Anlagen den besonderen Umständen entsprechend speziell zu umschreiben oder weniger strenge Vorschriften zu erlassen als für neue Anlagen (Urteil des Bundesgerichts 1A.184/2003 vom 9. Juni 2004 E. 4.1.2 mit Hinweisen). Dem Verordnungsgeber obliegt entsprechend auch die Ausgestaltung des Vertrauensschutzes, welcher der Sanierung bestehender Anlagen grundsätzlich entgegensteht (Urteil des Bundesgerichts 1A.184/2003 vom 9. Juni 2004 E. 4.1.1 und 4.1.3 mit Hinweisen; ANDRÉ SCHRADE/HEIDI WIESTNER, in: Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2004, Stand März 2001, Vorbemerkungen zu Art. 16-18 N. 3-5 sowie Art. 16 N. 3). Zur Beurteilung der Dringlichkeit der Sanierung kann der Bundesrat für Lärmimmissionen zudem Alarmwerte festlegen, die über den Immissionsgrenzwerten liegen (Art. 19 USG).

Die Sanierungspflicht für Lärm erzeugende Anlagen ist in Art. 13 ff. LSV konkretisiert. Demnach müssen bestehende ortsfeste Anlagen so weit saniert werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 13 Abs. 1 und 2 LSV); die Einhaltung der strengeren, für die Errichtung neuer Anlagen geltenden Planungswerte (Art. 23 und 25 USG) wird nicht verlangt. Kann die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte mit verhältnismässigen Massnahmen nicht erreicht werden, so gewährt die Vollzugsbehörde Erleichterungen (Art. 14 LSV). Können wegen gewährter Erleichterungen die Alarmwerte nicht eingehalten werden, so verpflichtet die Vollzugsbehörde die Eigentümer der lärmbelasteten Gebäude, die Fenster lärmempfindlicher Räume gegen Schall zu dämmen oder andere bauliche Schallschutzmassnahmen zu treffen (Art. 15 LSV). Die Kosten hierfür trägt nach Art. 16 Abs. 2 LSV der Inhaber der lärmigen Anlage, soweit er sich nicht nach Art. 20 Abs. 2 USG von der Übernahme der Kosten befreien kann.

Eine sanierungsbedürftige Anlage darf nach Art. 18 Abs. 1 USG nur umgebaut oder erweitert werden, wenn sie gleichzeitig saniert wird. Es vermag jedoch nicht jede noch so geringfügige Veränderung des bestehenden Zustandes als Umbau oder Erweiterung i.S.v. Art. 18 Abs. 1 USG zu gelten; einer solchen Ordnung stünden die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismässigkeit entgegen. Die Änderung muss von einer gewissen Bedeutung sein (BGE 115 Ib 456 E. 3c). Nicht unter die Bestimmung von Art. 18 Abs. 1 USG fallen demnach kleinere Änderungen wie Unterhalts- und Reparaturarbeiten zur Erhaltung der bestehenden Bausubstanz (SCHRADE/WIESTNER, a.a.O., Art. 18 N. 16). Entsprechend dieser Grundzüge schränkt Art. 8 Abs. 2 LSV die gleichzeitige Sanierung auf wesentliche Änderungen ein; wird eine Anlage wesentlich geändert, so müssen die Immissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Die Bestimmung von Art. 8 Abs. 2 LSV erscheint in diesem Sinn als generell-abstrakte Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips (in diesem Sinne auch KLAUS A. VALLENDER/RETO MORELL, Umweltrecht, Bern 1997, § 8 Rz. 55 Fussnote 179). In lärmmässiger Hinsicht gelten Änderungen (jedenfalls dann) als wesentlich, wenn zu erwarten ist, dass durch die Anlage selbst oder durch die Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden (Art. 8 Abs. 3 LSV). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf allerdings Art. 8 LSV nicht unbesehen auf alle Fälle von Änderungen bestehender ortsfester Anlagen angewendet werden. Werden bestehende Anlagen in baulicher oder funktionaler Beziehung derart verändert, dass das, was von der bisherigen Anlage weiterbesteht, von geringerer Bedeutung erscheint als der erneuerte Teil, so ist von einer neuen Anlage auszugehen und Art. 7 LSV einschlägig (sog. übergewichtige Erweiterung; Urteil des Bundesgerichts 1C_544/2008, 1C_548/2008 und 1C_550/2008 vom 27. August 2009 E. 8.1 mit Hinweisen; ALAIN GRIFFEL/HERIBERT RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2011, Art. 25 N. 11). Für die Abgrenzung sind nebst umweltrechtlichen Kriterien, im Speziellen des Lärmschutzes, das Ausmass der baulichen Änderung sowie eine Betrachtung der Nutzungsart vor und nach der Änderung massgebend (Urteil des Bundesgerichts 1C_361/2008 vom 27. April 2009 E. 6.2 f. mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1A.195/2006 vom 17. Juli 2007 E. 2.3-2.5; grundlegend BGE 116 Ib 435 E. 5d/bb). Im Zusammenhang mit der Beurteilung von Verkehrsanlagen hat das Bundesgericht die Frage, ob eine bestehende Anlage infolge baulicher oder betrieblicher Änderungen als neue Anlage zu behandeln ist, im Wesentlichen aufgrund einer funktionalen Betrachtungsweise entschieden und die Frage

bejaht, wenn die Änderung der Anlage mit einem Charakterwechsel verbunden war (Urteil des Bundesgerichts 1C_544/2008, 1C_548/2008 und 1C_550/2008 vom 27. August 2009 E. 8.1 mit Hinweisen und E. 8.5; Urteil des Bundesgerichts 1E.15/2001 vom 21. Mai 2002 E. 4 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 21.2 f.; vgl. Art. 2 Abs. 2 LSV; ferner BGE 125 II 643 E. 17a; Urteil des Bundesgerichts 1C_10/2010 vom 16. September 2010 E. 4 und 5.1 f.). Kann bei wesentlich geänderten Anlagen die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nicht erreicht werden, so gewährt die Vollzugsbehörde im Einzelfall Erleichterungen. Voraussetzung ist allerdings, dass die vom Lärm betroffenen Gebäude auf Kosten des Eigentümers der lärmigen Anlage durch Schallschutzfenster oder ähnliche bauliche Massnahmen geschützt werden (Art. 10 und 11 LSV; vgl. auch BGE 125 II 643 E. 17c). Diese Schutzvorkehren sind, anders als im Rahmen einer reinen Lärmsanierung, bereits ab Überschreitung der massgeblichen Immissionsgrenzwerte zu treffen und dem Inhaber der lärmigen Anlage steht die Möglichkeit, sich nach Art. 20 Abs. 2 USG von der Übernahme der Kosten zu befreien, nicht mehr offen (vgl. Art. 11 Abs. 2 LSV im Vergleich zu Art. 16 Abs. 2 LSV).

Die wesentlichen Änderungen i.S.v. Art. 8 Abs. 2 LSV sind im Grundsatz somit nach zwei Richtungen abzugrenzen. Auf der einen Seite von den kleineren, unwesentlichen Änderungen wie Unterhalts- und Reparaturarbeiten zur Erhaltung der bestehenden Bausubstanz. Die Lärmemissionen der neuen oder geänderten Anlageteile müssen in diesem Fall und in Nachachtung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 8 Abs. 1 LSV). Auf der anderen Seite sind die wesentlichen Änderungen von denjenigen Sachverhalten zu unterscheiden, auf welche die Vorschriften für neue Anlagen zur Anwendung gelangen (ROBERT WOLF, in: Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2004, Stand Mai 2000, Art. 25 N. 47; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 3.1). Wird eine bestehende Anlage lärmrechtlich saniert, ist nach der Rechtsprechung zu unterscheiden zwischen der reinen Lärmsanierung und der wesentlichen Änderung der bestehenden Anlage. Hat die Änderung allein die Lärmsanierung zum Ziel, so fällt sie nicht unter die Bestimmung von Art. 18 USG bzw. Art. 8 Abs. 2 LSV. Führt demgegenüber die Lärmsanierung zu einer wesentlichen Änderung oder erfolgt eine solche nach durchgeführter Sanierung, rechtfertigt sich eine bevorzugte Behandlung nicht weiter und hat die lärmige Anlage den Bestimmungen

über die wesentlich geänderten Anlagen zu entsprechen (verschärfte Sanierungspflicht; BGE 119 Ib 463 E. 7a; vgl. BGE 133 II 181 E. 7.2; ferner das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 26. Februar 1986, publiziert in: Umweltrecht in der Praxis [URP] 1986 S. 26 ff., S. 28 f.). Die Unterscheidung ist nötig, weil bei reinen Lärmsanierungen i.S.v. Art. 16 USG Erleichterungen eher gewährt werden, als wenn die Anlage wesentlich geändert wird (vgl. Art. 18 Abs. 2 USG). Zudem hat der Inhaber der wesentlich geänderten Anlage die Kosten für passive Schallschutzmassnahmen bereits ab Überschreitung der Immissionsgrenzwerte zu tragen (Art. 11 Abs. 2 LSV; SCHRADE/WIESTNER, a.a.O., Art. 18 N. 19 und 35).

4.2 Das vorliegende Ausführungsprojekt umfasst im Wesentlichen die Instandsetzung bzw. Erneuerung der Nationalstrasse, deren lärmrechtliche Sanierung sowie ein neues Anschluss- und Verkehrskonzept. Gleichzeitig soll der Strassenraum in städtebaulicher Hinsicht aufgewertet und die Entwässerung der Nationalstrasse dem neuen Stand der Gesetzgebung angepasst werden.

Die bestehende Nationalstrasse weist aufgrund ihres Alters einen erheblichen Instandsetzungsbedarf auf. Die Projektunterlagen sehen daher in strassenbaulicher Hinsicht nebst der vollständigen Erneuerung der Betriebs- und Sicherheitsausrüstung sowie der Signalisation insbesondere eine Erneuerung des Trassees vor (Ausführungsprojekt, Zusammenfassender Bericht vom 26. März 2010, Beilage Nr. 4 g, S. 19 [nachfolgend Zusammenfassender Bericht]). Konkret ist geplant, den Strassenbelag (Deck-, Binde- sowie Tragschichten) zu erneuern und die Fundationsschicht mit zusätzlichen Koffermaterial zu verstärken. Als Deckschicht soll neu ein lärmmindernder Strassenbelag (Deckschicht AC MR 8, Typ ASTRA) eingebaut werden (Trassee, Technischer Bericht vom 26. März 2010, Beilage Nr. 20 g, S. 19; Trassee, Autobahn N01 / Bernerstrasse Nord und Süd, Querprofile 1:100, Beilage Nr. 27e). Die Nationalstrasse würde wie bisher auf einem Grossteil des Abschnitts 2x3 Fahrstreifen aufweisen, wobei innerhalb des Siedlungsgebiets eine Reduktion der Fahrstreifenbreite auf 3.25 m geplant ist, um Platz für den baulichen Lärmschutz und eine städtebauliche Aufwertung des Strassenraumes zu schaffen (Zusammenfassender Bericht, S. 21 f.; Trassee, Situation 1:1'000 vom 26. März 2010, Beilage Nr. 21b). Die Reduktion der Fahrstreifenbreite und der geplante Verzicht auf Fahrzeugrückhaltesysteme und Wildzäune wiederum machen es aus Gründen der Verkehrssicherheit erforderlich, die allgemeine Höchstgeschwindigkeit auf 60 km/h herabzusetzen, wie das ASTRA in seiner Stellungnahme vom 15. Juli 2013 ausführt. Es handle sich dabei

entsprechend nicht um eine reine Lärmschutzmassnahme, die beliebig realisiert werden könne.

Im Weiteren sehen die Projektunterlagen vor, den Verkehrsraum neu zu organisieren. Ziel der geplanten (baulichen) Massnahmen ist es, die Verkehrssicherheit zu erhöhen und den Verkehr möglichst direkt auf die Nationalstrasse zu leiten. Hierzu soll insbesondere der bestehende, lang gezogene Autobahnanschluss in die zwei Anschlüsse Zürich Schlieren und Zürich Altstetten aufgeteilt werden. Der Autobahnanschluss Zürich Schlieren würde östlich der Bändlistrasse neu erstellt, während für den Autobahnanschluss Zürich Altstetten der bestehende Anschluss im Bereich der Europabrücke umgestaltet werden soll (Zusammenfassender Bericht, S. 23–25; Trassee, Technischer Bericht vom 26. März 2010, Beilage Nr. 20 g, S. 11 f.). Das neue Anschlusskonzept erfordert sodann verschiedene (bauliche) Anpassungen am nachgelagerten Strassennetz; strassenbauliche Massnahmen sind insbesondere an der Europabrücke sowie nachgelagert zum Anschluss Zürich Schlieren an der Nationalstrassenunterführung Bändlistrasse und im Bereich des Knotens Bernerstrasse Süd / Bändlistrasse vorgesehen. Um das Quartier Grünau vom Durchgangsverkehr zu entlasten, soll schliesslich die Bernerstrasse Nord teilweise rückgebaut werden und zukünftig allein der Quartiererschliessung dienen, während die Bernerstrasse Süd anstatt wie bisher im Einbahn- neu im Gegenverkehr betrieben würde (Zusammenfassender Bericht, S. 25–30; Trassee, Technischer Bericht vom 26. März 2010, Beilage Nr. 20 g, S. 13).

Das Ausführungsprojekt hat zudem die Lärmsanierung der bestehenden Nationalstrasse N 1 zum Ziel. Hierzu ist nebst dem bereits erwähnten Einbau eines lärmmindernden Strassenbelages und der Entlastung der (Wohn-)Quartiere vom Durchgangsverkehr insbesondere der Bau zweier Lärmschutzwände entlang der Bernerstrasse Nord und der Bernerstrasse Süd vorgesehen. Gemäss dem UVB trägt zudem die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h auf 60 km/h wesentlich zu einer Reduktion der Lärmemissionen der Nationalstrasse bei (UVB Stufe 3 vom 26. März 2010, Beilage Nr. 9 i, S. 51 f.; Technischer Bericht zum Lärmschutz vom 26. März 2010, Beilage Nr. 53 g, S. 10). Mit diesen Massnahmen werde eine erhebliche Reduktion der Lärmimmissionen erreicht, ohne dass allerdings die massgebenden Immissionsgrenzwerte bei allen Liegenschaften eingehalten werden könnten. Die Vorinstanz hat daher Erleichterungen gewährt und das ASTRA zur Übernahme der Kosten für die notwendigen passiven Schallschutzmassnahmen verpflichtet (vgl. Ziff. 5 des Dispositivs der Plangenehmigung vom 26. März 2013).

Nebst dem Bau einer SABA sieht das Ausführungsprojekt schliesslich eine städtebauliche Aufwertung des Verkehrskorridors vor. Der Mittelstreifen der Nationalstrasse soll verbreitert und mit einer Allee aus Laubbäumen bepflanzt werden. Dasselbe ist auf den Flächen seitlich der Nationalstrasse zwischen der Nationalstrasse und der Bernerstrasse Süd bzw. der Bernerstrasse Nord vorgesehen. Im Übrigen würden der Mittelstreifen und die Seitenbereiche als Ruderalflächen gestaltet und einer eigenständigen Entwicklung überlassen. Im Mittelstreifen soll ferner eine neue Fahrbahnbeleuchtung erstellt werden. Ziel der Massnahmen ist es insbesondere, den Charakter des Strassenabschnitts als Übergangsbereich zwischen einer Nationalstrasse 1. Klasse im Westen und einer städtischen Strasse im Osten visuell hervorzuheben. Zudem soll ein kontinuierliches Grünelement geschaffen werden, welches an die östlich der Europabrücke bereits realisierte Gestaltung des Strassenraumes anknüpft (Zusammenfassender Bericht, S. 22 und 42–44).

Die Kosten für die Realisierung des Ausführungsprojekts betragen insgesamt rund 78.9 Mio. Franken. Nicht in diesem Betrag enthalten sind die finanziellen Aufwendungen für Drittprojekte wie etwa den Bau einer neuen Fussgängerüberführung über die Nationalstrasse N 1 und die beiden Bernerstrassen sowie die Kostenfolgen verschiedener Unterhaltsmassnahmen; unter Einbezug der Kosten für die Unterhaltemassnahmen ergeben sich Gesamtkosten in der Höhe von rund 110.7 Mio. Franken (Gesamtkostenübersicht vom 26. März 2010, Beilage Nr. 5 j, S. 2 f. sowie Anhang A S. 14; Zusammenfassender Bericht, S. 4 f.). Eine detaillierte Zuordnung der Kosten zu den einzelnen vorerwähnten (baulichen) Massnahmen ist den Planunterlagen nicht zu entnehmen. Immerhin kann festgehalten werden, dass der Bau der SABA und der Entwässerungsanlage in der Nationalstrasse rund 9.2 Mio. Franken, der Bau der beiden Lärmschutzwände rund 4.9 Mio. Franken und die Realisierung der Grünflächen (inkl. Bepflanzung) rund 3.6 Mio. Franken an Kosten verursachen werden (vgl. die Kostenübersicht in der Gesamtkostenübersicht vom 26. März 2010, Beilage Nr. 5 j, Anhang A S. 5 f. und 14). Der verbleibende Betrag in der Höhe von rund 61.2 Mio. Franken entfiele demnach im Wesentlichen auf die Erneuerung des Trassees der Nationalstrasse und den Neubau bzw. die Umgestaltung der beiden Autobahnanschlüsse.

4.3 Für die Beurteilung der Umweltauswirkungen des vorliegenden Ausführungsprojekts sind, ausgehend vom Istzustand für das Jahr 2008, Verkehrsprognosen für den Referenzzustand im Jahr 2014 (ohne Ausführungsprojekt) sowie die Betriebszustände in den Jahren 2014 und 2030

(mit Ausführungsprojekt) errechnet worden (Zusammenfassender Bericht, Anhang A / Arbeitspapier Verkehrszahlen vom 3. Dezember 2009). Die Verkehrsprognosen wurden alsdann der Berechnung der Emissions- und Immissionspegel gemäss dem technischen Bericht zum Lärmschutz vom 26. März 2010 zu Grunde gelegt, wobei die Berechnung der Beurteilungspegel für den Betriebszustand im Jahr 2014 die reinen Lärmschutzmassnahmen noch unberücksichtigt lässt, um eine Beurteilung der projektbezogenen Umweltauswirkungen zu ermöglichen. Die entsprechenden Massnahmen, konkret der Einbau eines lärmmindernden Strassenbelages und der Bau von Lärmschutzwänden, finden alsdann in der Prognose für den Betriebszustand im Jahr 2030, dem Sanierungshorizont, Berücksichtigung (Technischer Bericht zum Lärmschutz vom 26. März 2010, Beilage Nr. 53 g, S. 25).

Die Verkehrsprognosen zeigen insbesondere als Folge des geänderten Anschlusskonzepts eine Verlagerung des Verkehrs auf die Nationalstrasse N 1. Hierdurch werden die parallel verlaufenden Strassen, insbesondere die Bernerstrasse Nord und die Bernerstrasse Süd, aber auch das Wohngebiet Grünau, vom Durchgangsverkehr entlastet. Diesen Verkehr werden im Gegenzug die neuen Autobahnanschlüsse und die ihnen vorgelagerten Strassenabschnitte übernehmen (müssen). Auf den betreffenden Strassenabschnitten kommt es daher zu einer teils erheblichen projektbedingten Zunahme des Verkehrs (Zusammenfassender Bericht, Anhang A / Arbeitspapier Verkehrszahlen vom 3. Dezember 2009, S. 11 f.; UVB Stufe 3 vom 26. März 2010, Beilage Nr. 9 i, S. 11 und 45 f.). Dasselbe gilt für die Nationalstrasse N 1 im Bereich zwischen den beiden Autobahnanschlüssen Zürich Schlieren und Zürich Altstetten; die Nationalstrasse übernimmt in diesem Bereich insbesondere den Durchgangsverkehr von der Bernerstrasse Nord (Zusammenfassender Bericht, Anhang A / Arbeitspapier Verkehrszahlen vom 3. Dezember 2009, S. 14 f.).

Die Realisierung des Ausführungsprojekts führt gemäss dem technischen Bericht zum Lärmschutz vom 26. März 2010 nicht dazu, dass entlang der Nationalstrasse N 1 bzw. des Verkehrskorridors wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden. Die Berichtsverfasser schliessen für den Betriebszustand im Jahr 2014 im Gegenteil auf eine projektbedingte Reduktion der Lärmimmissionen. Sie führen aus, bereits die optimierte Verkehrsführung und die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit würden sich lärmmindernd auswirken. Insofern stellten die beiden Massnahmen auch Lärmschutzmassnahmen dar (Technischer Bericht zum

Lärmschutz vom 26. März 2010, Beilage Nr. 53 g, S. 10, 14, 33 sowie Anhänge D.2.1–D.3.2 und Anhang E).

4.4 Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden zu prüfen, wie das Ausführungsprojekt in lärmrechtlicher Hinsicht zu qualifizieren ist. Im Hinblick darauf ist vorab festzuhalten, dass die bestehende Nationalstrasse mit dem vorliegenden Ausführungsprojekt funktional nicht verändert wird. Sie bildet bereits heute den Übergang zwischen der Nationalstrasse 1. Klasse im Westen und einer städtischen Hauptverkehrsachse im Osten und wird diesen Charakter – akzentuiert mit einer städtebaulichen Aufwertung – mit gleicher Anzahl Fahrstreifen auch weiterhin haben. Es handelt sich mithin vorliegend nicht um einen Sachverhalt, auf welchen im Sinne der vorstehend in Erwägung 4.1 wiedergegebenen Rechtsprechung die Bestimmungen für neue Anlagen anzuwenden wären.

Auf der anderen Seite fällt in Betracht, dass das Ausführungsprojekt nicht nur (reine) Lärmschutzmassnahmen sondern insbesondere auch die Erneuerung der Nationalstrasse umfasst und insofern nicht allein umweltrechtlich motiviert ist. Die geplante Erneuerung wiederum ist nicht bzw. zumindest nicht in erster Linie lärmrechtlich, sondern strassenbaulich begründet, weist doch die bestehende Nationalstrasse einen hohen Instandsetzungsbedarf auf. Entsprechend sehen die Projektunterlagen den vollständigen Ersatz der Deck- und der Bindeschicht sowie der beiden Tragschichten vor; der Oberbau der Nationalstrasse soll weitgehend, nämlich bis auf die verbleibende Fundationsschicht, neu erstellt werden (vgl. zum typischen Schichtaufbau einer Nationalstrasse das Fachhandbuch Trassee / Umwelt, hrsg. vom ASTRA, Ausgabe 2014 V1.01, Blatt Nr. 21 001-10201, abrufbar unter <http://www.astra.admin.ch> > Dienstleistungen > Fachdokumente für Nationalstrassen > 21001 Fachhandbuch Trassee / Umwelt [FHB T/U], besucht am 7. August 2014). Die bestehende Nationalstrasse wird in strassenbaulicher Hinsicht somit umfassend erneuert und die geplanten strassenbaulichen Massnahmen sind mit hohen Kosten verbunden. Zudem werden der Verkehrsraum neu organisiert und die Autobahnanschlüsse Zürich Schlieren und Zürich Affoltern neu gebaut bzw. umgestaltet, wobei diese Massnahmen nicht nur dem Lärmschutz dienen, sondern auch im öffentlichen Interesse der gesetzlich geforderten sicheren Abwicklung des Verkehrs liegen (vgl. Art. 5 Abs. 1 NSG). Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, die strassenbaulichen Massnahmen dienten allein der Erhaltung der bestehenden Bausubstanz, weshalb die Auffassung der Vorinstanz und des ASTRA, es handle sich bei den geplanten strassenbaulichen Massnahmen um (reine) Unterhaltsmassnahmen, nicht zu

überzeugen vermag. Vielmehr ist davon auszugehen, dass mit dem Ausführungsprojekt die bestehende Nationalstrasse lärmrechtlich saniert und zugleich umfassend erneuert wird. Strittig ist jedoch, wie dieser Sachverhalt lärmrechtlich zu qualifizieren ist. Darauf ist im Folgenden einzugehen.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die umfassende strassenbauliche Erneuerung der Nationalstrasse sei als wesentliche Änderung zu qualifizieren, wogegen die Vorinstanz und das ASTRA dafür halten, die Änderung der Verkehrsanlage erzeuge keine wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen und daher sei entsprechend Art. 8 Abs. 3 LSV nicht von einer wesentlichen Änderung der bestehenden Nationalstrasse auszugehen.

Tatsächlich ist vorliegend entlang der Nationalstrasse nicht mit wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen zu rechnen und es wäre auch nicht sachgerecht, von der beabsichtigten Kanalisierung des Verkehrs auf der Nationalstrasse N 1 darauf zu schliessen, die Nationalstrasse selbst erzeuge wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen (vgl. Art. 8 Abs. 3 Satz 1 LSV; zur Beurteilung, wenn an einem Immissionsort mehrere Quellen wirksam sind vgl. zudem Leitfaden Strassenlärm, Vollzugshilfe für die Sanierung, hrsg. vom BAFU und ASTRA, Bern 2006, S. 30, abrufbar unter <http://www.bafu.admin.ch> > Dokumentation > Umwelt-Vollzug > Lärm, besucht am 19. August 2014); die Kanalsierung des Verkehrs stellt in erster Linie eine Lärmschutzmassnahme dar und ist auch nicht mit einer Erweiterung der Kapazitäten auf der Nationalstrasse verbunden. Die Beschwerdeführerin macht Entsprechendes jedoch auch nicht geltend, sondern verweist im Wesentlichen auf die geplanten baulichen Massnahmen. Zu beurteilen ist somit, ob die umfassende strassenbauliche Erneuerung der Verkehrsanlage lärmrechtlich als wesentliche Änderung der bestehenden Anlage zu qualifizieren ist, selbst wenn hierdurch keine wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen erzeugt werden. Hierzu ist in einem ersten Schritt die Rechtsprechung insbesondere zum Verhältnis von Art. 8 Abs. 2 LSV über wesentlich geänderte ortsfeste Anlagen zu den Vorschriften über die (reine) Lärmsanierung nach den Art. 13 ff. LSV und den unwesentlichen Änderungen i.S.v. Art. 8 Abs. 1 LSV beizuziehen.

5.2 Das Bundesgericht hatte sich in seiner Rechtsprechung wiederholt mit der Modernisierung sanierungsbedürftiger Schiessanlagen zu befassen und insbesondere zu beurteilen, ob mit dem Einbau elektronischer Trefferanzeigen die bestehenden Schiessanlagen in lärmrechtlicher Hinsicht we-

sentlich geändert werden. Dabei stellte das Bundesgericht im Wesentlichen darauf ab, ob mit dem Einbau einer elektronischen Trefferanzeige eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Schiessanlage bezweckt war. Gegebenenfalls qualifizierte es die Änderung als wesentlich; nach Ansicht des Bundesgerichts war zu erwarten, dass in diesem Sinn geänderte Schiessanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugen. Bezweckte demgegenüber die Änderung allein die lärmrechtliche Sanierung der bestehenden Anlage, indem etwa gleichzeitig mit dem Einbau der elektronischen Trefferanzeige bei gleichbleibender Schusszahl die Schiesszeiten reduziert wurden, nahm das Bundesgericht an, es liege eine reine Lärmsanierung vor (BGE 119 Ib 463 E. 5d und 7a mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Diese Rechtsprechung findet sich in einem jüngeren Entscheid betreffend die Erweiterung einer Schiessanlage bestätigt (BGE 133 II 181 E. 7.2).

Weitere Entscheide des Bundesgerichts betrafen die Erweiterung bestehender Flugplätze um zusätzliche Infrastruktur; zu beurteilen waren etwa der Bau eines zusätzlichen Docks und zusätzlicher Abstellflächen für Flugzeuge sowie die Erweiterung bzw. der Neubau von Parkhäusern. Das Bundesgericht qualifizierte in diesen Fällen – wie bereits im Zusammenhang mit der Modernisierung von Schiessanlagen – eine Änderung als wesentlich, wenn mit der Erweiterung die bestehenden Kapazitäten erheblich erhöht wurden und somit voraussehbar mit wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen zu rechnen war (Urteil des Bundesgerichts 1C_372/2009 vom 18. August 2010 E. 3.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Im selben Sinn hat sodann das Bundesverwaltungsgericht über die Erweiterung eines bestehenden Heliports um ein vergrössertes Bürogebäude entschieden. Es erwog, die Betreiberin des Heliports werde durch den Neubau des Bürogebäudes sowohl faktisch wie auch rechtlich in die Lage versetzt, die Fluggastzahlen und mit ihnen die Kapazitäten jederzeit zu erhöhen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6536/2010 vom 23. August 2011 E. 2.6.1). Weitere Entscheide des Bundesgerichts betrafen die Erweiterung der Werkstatt eines Metallbaubetriebs um ein Vordach, um Aussenarbeiten auch bei schlechtem Wetter vornehmen zu können (Urteil des Bundesgerichts 1C_751/2013 vom 4. April 2014 E. 2), und die Erweiterung einer Sportanlage um ein zweites Betriebsgebäude (BGE 115 Ib 446 E. 4), wobei das Bundesgericht für die lärmrechtliche Beurteilung wiederum darauf abgestellt hat, ob die Anlage als Folge der Änderung voraussichtlich wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt.

Nach der Rechtsprechung gelten Änderungen – dem Wortlaut von Art. 8 Abs. 3 LSV entsprechend – somit als wesentlich, wenn zu erwarten ist, dass die Anlage etwa als Folge einer Erhöhung der Kapazitäten wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt. Die bisherigen Entscheide standen jedoch – soweit ersichtlich – im Zusammenhang mit der Erweiterung bzw. Modernisierung bestehender Anlagen. Entsprechendes ist mit dem vorliegenden Ausführungsprojekt indes gerade nicht vorgesehen. Vielmehr ist geplant, die bestehende Verkehrsanlage umfassend zu erneuern, womit – anders etwa als im Rahmen einer Erweiterung oder Modernisierung im Sinne der erwähnten Rechtsprechung – in erheblichem Masse in die bestehende Substanz eingegriffen werden soll. Das vorliegend zu beurteilende Ausführungsprojekt unterscheidet sich daher in tatsächlicher Hinsicht erheblich von den bisher ergangenen Entscheiden und lässt sich aus diesem Grund die dargestellte Rechtsprechung nicht ohne Weiteres auf den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt übertragen (vgl. immerhin die Eventualbegründung im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6536/2010 vom 23. August 2011 E. 2.6.2, wonach ein erheblicher Eingriff in die Bausubstanz wohl als wesentliche Änderung einer bestehenden Anlage anzusehen sei). Als nächstes ist daher auf die Literatur einzugehen.

5.3 Die Lehre kritisiert die Bestimmung von Art. 8 Abs. 3 LSV als gesetzwidrig, soweit der Verordnungsgeber damit den Begriff der wesentlichen Änderung abschliessend geregelt habe. Es wird die Ansicht vertreten, nach dem Sinn und Zweck von Art. 18 USG würden auch grössere bauliche Änderungen dazu führen, dass eine Anlage gleichzeitig saniert werden müsse, selbst wenn hierdurch keine zusätzlichen Lärmimmissionen entstehen würden. Nach der Lehre liegt eine wesentliche Änderung somit nicht nur vor, wenn die geänderte Anlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen verursacht, sondern unabhängig von ihrem Einfluss auf die Emissionen auch dann, wenn die Änderung ein erhebliches Ausmass annimmt, indem entweder die Bausubstanz stark verändert oder erhebliche Kosten verursacht werden (SCHRADE/WIESTNER, a.a.O., Art. 18 N. 17 und 22 sowie THOMAS WIDMER DREIFUSS, Planung und Realisierung von Sportanlagen, Zürich/Basel/Genf 2002, S. 306 ff., je mit Hinweisen auf die Literatur). Ob diese Auffassung bzw. die in der Literatur geäusserte Kritik zutreffend ist, hat das Bundesgericht bisher (ausdrücklich) offen gelassen (Urteil des Bundesgerichts 1C_372/2009 vom 18. August 2010 E. 3.2; BGE 116 Ib 435 E. 5d/bb; BGE 115 Ib 456 E. 5b f.: vgl. immerhin den Entscheid des Bundesgericht 1C_751/2013 vom 4. April 2014 E. 2.2 f.).

Es ist daher im Folgenden durch Auslegung von Art. 8 Abs. 3 LSV zu ermitteln, ob die umfassende Erneuerung einer bestehenden Verkehrsanlage lärmrechtlich ebenfalls als wesentliche Änderung zu qualifizieren ist, selbst wenn hierdurch keine wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen erzeugt werden.

5.4

5.4.1 Den Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht klar oder sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck, auf die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 91 ff., insbes. Rz. 91 f., 97 f. und 120 f.). Verordnungsrecht ist zudem gesetzeskonform auszulegen, d.h. es sind die im Gesetz enthaltenen Anordnungen, Wertungen und der in der Delegationsnorm enthaltene Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen (Urteil des Bundesgerichts 2C_518/2013 vom 1. November 2013 E. 2.3.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2811/2011 vom 13. April 2012 E. 5.3).

5.4.2 Der Wortlaut von Art. 8 Abs. 3 LSV ist an und für sich klar: Als wesentlich gelten Änderungen, wenn zu erwarten ist, dass sie zu wahrnehmbar stärkeren Lärmemissionen führen oder eine Anlage wieder aufgebaut wird. Alleine nach dem Wortlaut der Verordnungsbestimmung erscheint der Begriff der wesentlichen Änderung abschliessend umschrieben; für eine gegenteilige Auffassung fehlt es an einem Wort wie „insbesondere“ oder „namentlich“. Entscheidend ist jedoch nicht der (vordergründig) klare Wortlaut einer Norm, sondern dessen wahrer Rechtssinn (sog. ratio legis). Bestehen triftige Gründe dafür, dass der Wortlaut den wahren Rechtssinn einer Vorschrift nicht wiedergibt, ist es zulässig, davon abzuweichen (BGE 131 II 217 E. 2.3; vgl. zudem das Urteil des Bundesgerichts 1A.184/2003 vom 9. Juni 2004 E. 4.6, wonach Verordnungsrecht stets im Licht der Grundsätze des USG anzuwenden ist). Es ist daher im Folgenden anhand der übrigen Auslegungselemente zu prüfen, ob der Wortlaut von Art. 8 Abs. 3 LSV die ratio legis zutreffend wiedergibt. Dabei ist im Sinne der geforderten gesetzeskonformen Auslegung zunächst auf die Art. 8 Abs. 3 LSV zu Grunde liegenden Gesetzesbestimmungen einzugehen ist.

5.4.3 Regelungsobjekt der Bestimmung von Art. 8 LSV sind bestehende Anlagen, das heisst Anlagen, die älter sind als die Vorschriften, denen sie nicht genügen (vgl. Art. 8 Abs. 1 LSV; vgl. zum Begriff der bestehenden Anlage SCHRADE/WIESTNER, a.a.O., Art. 16 N. 16). Entsprechende Anlagen unterstehen dem Sanierungsrecht und müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG). Sie dürfen zudem nur umgebaut oder erweitert werden, wenn sie gleichzeitig saniert werden (Art. 18 Abs. 1 USG). Die Bestimmung von Art. 8 Abs. 2 LSV, welche sowohl das Sanierungsziel als auch den Zeitpunkt der Lärmsanierung bestimmt, ist insofern als Ausführungsbestimmung zu den Vorschriften von Art. 16 sowie 18 USG anzusehen. Dies entspricht auch der Systematik des Gesetzes; wesentlich geänderte Anlagen müssen nach Art. 18 USG nur saniert werden und gelten nicht als neue Anlagen (vgl. SCHRADE/WIESTNER, a.a.O., Art. 18 N. 2). Die Lehre ist sich jedoch uneins, auf welche Gesetzesbestimmung(en) sich die Vorschriften von Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV stützen. Hintergrund sind die Erläuterungen des Bundesrates in seiner Botschaft zum USG zu den heutigen Art. 18 und 25 USG. Darin führt er aus, dass Anlagen, die (wesentlich) umgebaut oder geändert werden, grundsätzlich den gleichen Anforderungen genügen müssen wie neue Anlagen (Botschaft des Bundesrates vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz [USG], Bundesblatt [BBl] 1979 III 798 und 800, nachfolgend Botschaft zum USG). Ein Teil der Lehre schliesst daraus, Art. 8 Abs. 2 LSV sei Ausführungsbestimmung (auch) zu Art. 25 USG (so etwa URS WALKER, Änderung von lärmigen Anlagen – Errichtung oder Sanierung?, URP 1994, S. 437–439 und HEINZ AEMISEGGER, Aktuelle Fragen des Lärmschutzrechts in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, URP 1994, S. 452 ff.; a.M. ALEXANDER ZÜRCHER, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, Zürich 1996, S. 157 ff.; vgl. ferner WOLF, a.a.O., Art. 25 N. 48). Das Bundesgericht hat die Frage, auf welche gesetzliche Grundlage sich die Vorschriften von Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV stützen, bisher offen gelassen (BGE 125 II 643 E. 17b mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Und sie braucht aus nachfolgenden Erwägungen auch vorliegend nicht abschliessend beantwortet zu werden.

Das Sanierungsrecht wird massgebend bestimmt durch den Grundsatz des Vertrauensschutzes, der eine Berücksichtigung von unter altem Recht getätigten Investitionen verlangt; die Inhaber bestehender Anlagen sollen möglichst schonend behandelt werden, etwa durch das Einräumen von Sanierungsfristen (SCHRADE/WIESTNER, a.a.O., Vorbemerkungen zu Art. 16–18 N. 3 f.; vgl. BGE 123 II 325 E. 4c/aa). Gibt allerdings der Inhaber der

Anlage den bestehenden Zustand freiwillig auf, so entfällt zumindest teilweise das Motiv für den Vertrauensschutz und muss grundsätzlich gleichzeitig mit dem Umbau oder der Erweiterung die Sanierung vorgenommen werden (vgl. Art. 18 Abs. 1 USG; THOMAS GÄCHTER, Grundsatzfragen und Konzepte der Sanierung, Gedanken zu den Zielen umweltrechtlicher Sanierungen und deren Durchsetzbarkeit, URP 2003, S. 472 und 476 mit Hinweis; SCHRADE/WIESTNER, a.a.O., Art. 18 N. 1). Ziel der Sanierung ist es, möglichst die für neue Anlagen geltenden Umweltschutzbestimmungen einzuhalten (Art. 16 Abs. 1 USG; Urteil des Bundesgerichts 1C_172/2011 vom 15. November 2011 E. 3.7.3). In diesem Sinn können Erleichterungen eingeschränkt oder aufgehoben werden (Art. 18 Abs. 2 USG). Für wesentlich geänderte Anlagen gilt somit eine verschärfte Sanierungspflicht (vgl. hierzu bereits vorstehend E. 4.1).

Die Anwendung des Sanierungsrechts setzt somit – seinem Sinn und Zwecke entsprechend – grundsätzlich den (Fort-)Bestand der unter altem Recht errichteten Anlage voraus. Gibt der Inhaber der Anlage den bestehenden Zustand und damit die unter altem Recht getätigten Investitionen auf, so fällt zumindest teilweise das Motiv für den Vertrauensschutz und damit der Grund für eine bevorzugte Behandlung dahin. Dieser Grundgedanke gilt unabhängig davon, auf welche gesetzliche Grundlage sich Art. 8 LSV stützt; auch wenn man einem Teil der Lehre folgend davon ausginge, die Vorschriften von Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV würden sich (auch) auf Art. 25 USG und nicht (nur) auf die Vorschriften des Sanierungsrechts stützen, wäre dem in Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerten Vertrauensschutz Rechnung zu tragen und eine wesentliche Änderung nur anzunehmen, wenn der Inhaber der Anlage den bestehenden Zustand im Wesentlichen aufgibt.

Daraus folgt eine Klärung des Begriffs der wesentlichen Änderung: Die Änderung einer bestehenden Anlage gilt im Lichte der Grundsätze des Sanierungsrechts (auch) dann als wesentlich, wenn die bestehende Bausubstanz stark verändert wird, selbst wenn die geänderte Anlage keine wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen verursacht; ein Anspruch, unbesehen des Fortbestandes einer Anlage auf unbestimmte Zeit ein bestimmtes Mass an Lärm verursachen zu dürfen, ergibt sich weder aus dem Umweltrecht noch aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes. Die Wesentlichkeit beurteilt sich entsprechend nicht nur immissions-, sondern auch anlagenbezogen. Wird also wie vorliegend die bestehende Verkehrsanlage um-

fassend erneuert und gibt der Inhaber der Anlage den bestehenden Zustand auf, so gilt diese Änderung gestützt auf eine gesetzeskonforme teleologische Auslegung und entgegen dem Wortlaut von Art. 8 Abs. 3 LSV als wesentlich (vgl. in diesem Sinn das Urteil des Bundesgerichts 1C_172/2011 vom 15. November 2011 E. 3.6 f.). Die Bestimmung von Art. 8 Abs. 3 LSV hat in diesem Sinn nicht einschränkenden, sondern hervorhebenden Charakter: Eine Änderung gilt jedenfalls als wesentlich, wenn die Anlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen verursacht. Ein anderes Verständnis wäre, auch mit Blick auf die Rechtsprechung zum Verschlechterungsverbot gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710), wonach im Sinne der Vorsorge die Immissionen generell möglichst tief zu halten sind, nicht sachgerecht (vgl. zum Verschlechterungsverbot gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. a NISV den vorstehend erwähnten Entscheid des Bundesgerichts 1C_172/2011 vom 15. November 2011 E. 3.7).

5.4.4 Das Ergebnis der gesetzeskonformen teleologischen Auslegung findet sich in den Gesetzesmaterialien bestätigt. In seiner Botschaft zum USG hielt der Bundesrat fest, die Bestimmung von Art. 18 USG schreibe für Anlagen, die vor Ablauf der Sanierungsfristen umgebaut oder erweitert würden, die gleichzeitige Sanierung vor. Dies sei schon allein deswegen angezeigt, weil die Kosten für eine Sanierung bedeutend niedriger seien, wenn diese in einem Zug mit einem Umbau oder einer Erweiterung durchgeführt werden könnten (Botschaft zum USG, BBl 1979 III 798). Das Anliegen des Gesetzgebers, nämlich Kosten einzusparen bzw. öffentliche Mittel effizient einzusetzen, lässt sich aber sinnvoll nur umsetzen, wenn auch grössere bauliche Veränderungen der bestehenden Anlage als wesentlich gelten und entsprechend die gleichzeitige Sanierung der Anlage zur Folge haben. Andernfalls könnte eine sanierungspflichtige Anlage – so wie vorliegend geplant – umfassend erneuert werden, ohne dass gleichzeitig die eigentlich notwendige Lärmsanierung durchgeführt werden müsste. Dies wäre nicht sachgerecht und widerspräche dem Anliegen des historischen Gesetzgebers.

5.4.5 Die gesetzeskonforme Auslegung von Art. 8 Abs. 3 LSV ergibt somit, dass entgegen dem (vordergründig) klaren Wortlaut der Bestimmung auch die umfassende Erneuerung einer Verkehrsanlage als wesentliche Änderung gilt, selbst wenn hierdurch keine wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen erzeugt werden.

Dieses Auslegungsergebnis entspricht den Entscheiden des Bundesverwaltungs- und des Bundesgericht betreffend den östlich an den Projektperimeter anschliessenden Nationalstrassenabschnitt. Das betreffende Ausführungsprojekt „Nationalstrasse SN 1.4.1 Zürich-Westast, Umbau Pfingstweidstrasse und Berner-Strasse / A1“ sah vor, die bestehende Verkehrsanlage umfassend zu erneuern und zu modernisieren, ohne jedoch die Kapazitäten der Verkehrsanlage zu erhöhen. Zudem sollte der Strassenraum umgestaltet und in städtebaulicher Hinsicht aufgewertet werden. Dabei war unbestritten, dass mit dem Ausführungsprojekt die bestehende Verkehrsanlage wesentlich geändert wird und auch die Fachbehörde des Bundes, das BAFU, hielt dafür, dass die Anlage zwar lärmrechtlich nur unwesentlich geändert werde, insgesamt der geplante Umbau jedoch als wesentliche Änderung anzusehen sei. Weder das Bundesverwaltungs- noch das Bundesgericht sahen sich im Folgenden veranlasst, von der Beurteilung des BAFU abzuweichen, wobei anzufügen ist, dass in jenem Beschwerdeverfahren nicht wie vorliegend die Abgrenzung zwischen einer reinen Lärmsanierung und einer wesentlichen Änderung im Streit lag, sondern die Beschwerdeführenden vielmehr vorbrachten, es handle sich bei der geänderten Verkehrsanlage um eine neue Anlage (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_544/2008, 1C_548/2008 und 1C_550/2008 vom 27. August 2009 E. 8, insbes. E. 8.5 f. sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4010/2007 vom 27. Oktober 2008 E. 13, insbes. E. 13.3). Ungeachtet der unterschiedlichen Rechtsfragen ist kein sachlicher Grund für eine abweichende lärmrechtliche Beurteilung der beiden unmittelbar aneinander angrenzenden Nationalstrassenabschnitte ersichtlich.

5.5 Die Beschwerde erweist sich somit als begründet, soweit die Beschwerdeführerin die lärmrechtliche Beurteilung des Ausführungsprojekts als bundesrechtswidrig kritisiert hat. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob die umfassende Erneuerung der Verkehrsanlage – wie die Beschwerdeführerin geltend macht – als Wiederaufbau zu qualifizieren ist und ob bereits die Umlagerung bzw. Kanalisierung der Verkehrsströme dazu führt, dass vorliegend von einer wesentlichen Änderung auszugehen ist, weil neu Grundstücke belastet werden, welche bisher dem Lärm weniger ausgesetzt waren (vgl. zu Letzterem das Urteil des Bundesgerichts 1C_544/2008, 1C_548/2008 und 1C_550/2008 vom 27. August 2009 E. 8.5; zudem Urteil des Bundesgerichts 1A.195/2006 vom 17. Juli 2007 E. 2.4). Näher einzugehen ist im Folgenden auf die von der Beschwerdeführerin anbegehrten Rechtsfolgen.

5.6 Die Beschwerdeführerin beantragt, es seien bei sämtlichen von Sanierungserleichterungen betroffenen Liegenschaften unter Kostenfolge zu Lasten des ASTRA Schallschutzfenster einzubauen. Passive Schallschutzmassnahmen wie Schallschutzfenster sind als Ersatzmassnahme jedoch nur – aber immerhin – dort vorgesehen, wo durch Massnahmen an der Quelle oder auf dem Ausbreitungsweg die Lärmimmissionen wegen gewährter Erleichterungen nicht unter den massgebenden Immissionsgrenzwert herabgesetzt werden können. Das Gewähren von Erleichterungen wiederum soll nach dem Willen des Gesetzgebers restriktiv gehandhabt werden (BGE 138 II 379 E. 5). Sie dürfen nur gewährt werden, wenn das öffentliche Interesse an der geänderten Anlage überwiegt und die Einhaltung der massgebenden Grenzwerte zu unverhältnismässigen Betriebseinschränkungen führen oder untragbare Kosten verursachen würde (BGE 125 II 643 E. 17c). Erleichterungen setzen mithin voraus, dass in Betracht fallende Emissionsbegrenzungen geprüft und die für und wider die Massnahmen sprechenden Interessen umfassend gegeneinander abgewogen worden sind (Urteil des Bundesgerichts 1C_45/2010 vom 9. September 2010 E. 2.1 und 2.5). Dabei ist zu beachten, dass im Unterscheid zu einer reinen Lärmsanierung der Bestimmung von Art. 18 Abs. 2 USG entsprechend strengere Anforderungen an Erleichterungen zu stellen sind, wenn eine bestehende Anlage wesentlich geändert wird (vgl. SCHRADE/WIESTNER, a.a.O., Art. 18 N. 19, 33 und 35).

Die Vorinstanz hat das vorliegende Ausführungsprojekt als reine Lärmsanierung beurteilt und – soweit die massgeblichen Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden konnten – dem ASTRA gestützt auf Art. 14 LSV die nachgesuchten Erleichterungen gewährt. Diese Beurteilung widerspricht jedoch, wie vorstehend erwogen, Bundesumweltrecht; das Ausführungsprojekt ist lärmrechtlich nicht als reine Lärmsanierung, sondern als wesentliche Änderung der bestehenden Nationalstrasse zu beurteilen. Folglich beruht die Interessenabwägung im Zusammenhang mit den anbegehrten Erleichterungen auf einer unrichtigen Gewichtung der berührten Interessen und kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass Emissionsbegrenzungen an der Quelle oder auf dem Ausbreitungsweg neu als verhältnismässig zu beurteilen sind bzw. weitergehende Emissionsbegrenzungen in Betracht kommen. Folglich kann das ASTRA nicht wie anbegehrt unmittelbar dazu verpflichtet werden, bei sämtlichen von Sanierungserleichterungen betroffenen Liegenschaften die Kosten für die notwendigen passiven Schallschutzmassnahmen zu übernehmen. Ist wie vorliegend das Ausführungsprojekt lärmrechtlich zu Unrecht nicht als wesentliche Änderung der bestehenden Nationalstrasse qualifiziert worden, sind

zunächst weitergehende Emissionsbegrenzungen in Betracht zu ziehen. Können die massgeblichen Immissionsgrenzwerte mit verhältnismässigen Massnahmen nicht eingehalten werden, ist sodann neu über Erleichterungen und – als dessen Folge – über passive Schallschutzmassnahmen sowie die Tragung der entsprechenden Kosten zu entscheiden.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet nach Art. 61 Abs. 1 VwVG in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Da vorliegend weitere Sachverhaltsabklärungen nötig sind und zudem das Bundesverwaltungsgericht nicht oberste Planungsbehörde ist, kommt einzig ein kassatorischer Entscheid in Betracht (PHILIPPE WEISSENBERGER, in: Praxiskommentar VwVG, Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 61 N. 16). Die Plangenehmigung ist daher aufzuheben, soweit die Vorinstanz in Dispositiv Ziff. 4.13 der Plangenehmigung vom 26. März 2013 die Einsprache-Anträge Ziffn. 11a und 11b der Beschwerdeführerin abgewiesen hat. Aufzuheben ist zudem Dispositiv Ziff. 5 der Plangenehmigung vom 26. März 2013, in welcher die Vorinstanz dem ASTRA die nachgesuchten Erleichterungen gewährt und das ASTRA zur Übernahme der Kosten für die erforderlichen passiven Schallschutzmassnahmen ab Überschreitung der Alarmwerte verpflichtet hat. Die Angelegenheit ist zum neuen Entscheid im Sinne der vorstehenden Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Hierzu ist der Sachverhalt hinsichtlich möglicher weitergehender Emissionsbegrenzungen wie etwa dem Einbau eines noch stärker lärmmindernden Strassenbelags zu ergänzen und es sind die Erleichterungsanträge anzupassen. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass mit der Eröffnung der Westumfahrung Zürich das Verkehrsaufkommen auf der Nationalstrasse N 1 im vorliegend betroffenen Projektperimeter erheblich abgenommen hat (vgl. ASTRA, Auswertung der Zählstelle Nr. 066 [Schlieren] für das Jahr 2011, publiziert auf der Internetseite des Bundesamtes für Statistik <http://www.bfs.admin.ch> > 11 – Mobilität und Verkehr > Verkehrsinfrastruktur und Fahrzeuge > Schweizerische Strassenverkehrszählung > Schweizerische automatische Strassenverkehrszählung [SASVZ] 2007–2011 > Schweizerische automatische Strassenverkehrszählung [SASVZ] > Auswertungen pro Zählstelle, besucht am 19. August 2014). Im Hinblick auf die Tragung der Kosten für allfällige passive Schallschutzmassnahmen sind schliesslich – soweit erforderlich – die Anteile der verschiedenen Strassenanlagen an den Lärmimmissionen festzulegen (Art. 11 Abs. 4 LSV).

5.7 Strittig und daher zu beurteilen ist schliesslich, in welches Verfahren die erforderliche Neubeurteilung zu verweisen ist. Während die Beschwerdeführerin zumindest sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Plangenehmigung verlangt, beantragt die Vorinstanz, es sei die Vorinstanz zu verpflichten, im Rahmen der Detailprojektierung neu über den Umfang und die Tragung der Kosten für die notwendigen passiven Schallschutzmassnahmen zu entscheiden.

Die Gesetzgebung über die Nationalstrassen sieht für deren Bau und Ausbau eine Detailprojektierung nicht ausdrücklich vor. Dies schliesst einen solchen Verfahrensschritt indes nicht von vornherein aus. Die Möglichkeit, bestimmte Detailfragen in einem nachgeordneten Verfahren eingehender zu regeln, erlaubt deren vertiefte Abklärung unter Berücksichtigung des Planungsverlaufs. Dabei sind jedoch die Verfahrens- und Parteirechte umfassend zu wahren. Ein Detailprojekt ist daher der Vorinstanz zur Genehmigung einzureichen und diese hat ihren Entscheid in eine Verfügung zu kleiden. Schliesslich ist den Parteien derselbe Rechtsschutz wie gegen die Plangenehmigung zu gewähren (vgl. BGE 121 II 378 E. 6; Urteil des Bundesgerichts 1C_343/2011 vom 15. März 2012 E. 3.4; ferner BGE 131 II 581 E. 2 betreffend den Rechtsschutz im nachgelagerten vereinfachten eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren). In sachlicher Hinsicht setzt die Aufteilung des Verfahrens voraus, dass im Rahmen der Plangenehmigung sämtliche wesentlichen Aspekte beurteilt werden können; diese dürfen in der nachfolgenden Planung bzw. Detailprojektierung nicht mehr in Frage gestellt werden. Dazu gehört insbesondere die Feststellung, dass dem fraglichen Projekt aus umweltrechtlicher Sicht grundsätzlich nichts entgegensteht. In die nachfolgende Detailprojektierung dürfen demnach nur Fragen verweisen werden, denen bei gesamthafter Beurteilung lediglich untergeordnete Bedeutung zukommt. Hierbei ist auf die konkreten Umstände des Einzelfalls abzustellen (BGE 121 II 378 E. 6c; vgl. zudem BGE 140 II 262 E. 4.3 mit Hinweisen).

Die Vorinstanz hat das vorliegende Ausführungsprojekt zwar zu Unrecht als reine Lärmsanierung beurteilt und es sind aus diesem Grund weitergehende Emissionsbegrenzungen zu prüfen sowie die Erleichterungsanträge anzupassen (vgl. vorstehend E. 5.6). Mit Blick auf die bereits getroffenen und im technischen Bericht zum Lärmschutz zusammengestellten Abklärungen steht jedoch die Vereinbarkeit des vorliegenden Ausführungsprojekts mit den Anforderungen des Bundesumweltrechts nicht grundsätzlich in Frage (vgl. Technischer Bericht zum Lärmschutz vom 26. März 2010,

Beilage Nr. 53 g). Daran ändert auch nichts, dass die massgeblichen Immissionsgrenzwerte mit verhältnismässigen Massnahmen allenfalls nicht an allen Orten mit empfindlicher Nutzung eingehalten werden können; selbst im Rahmen der verschärften Sanierungspflicht ist nicht ausgeschlossen, dass gestützt auf eine Abwägung der berührten Interessen Erleichterungen gewährt werden (müssen) (vgl. BGE 125 II 643 E. 17, insbes. E. 17c). Die erforderliche Neubeurteilung ist daher entsprechend dem Antrag der Vorinstanz in eine nachgeordnete Detailprojektierung zu verweisen.

5.8 Zusammenfassend kann somit festzuhalten werden, dass die Bestimmung von Art. 8 Abs. 3 LSV den Begriff der wesentlichen Änderung nicht abschliessend regelt. Vielmehr ist im Lichte der Grundsätze des USG davon auszugehen, dass auch die umfassende Erneuerung einer Verkehrsanlage als wesentliche Änderung gilt, selbst wenn hierdurch keine wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen erzeugt werden. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, soweit die Beschwerdeführerin die lärmrechtliche Beurteilung des Ausführungsprojekts durch die Vorinstanz als bundesrechtswidrig kritisiert hat. Für das vorliegende Ausführungsprojekt gilt entsprechend eine verschärfte Sanierungspflicht, weshalb Erleichterungen nur noch in Ausnahmefällen gewährt werden dürfen. Die Vorinstanz hat daher im Rahmen der Detailprojektierung über weitergehende Emissionsbegrenzungen und hiernach erneut über allenfalls zu gewährende Erleichterungen sowie die Tragung der Kosten für passive Schallschutzmassnahmen zu entscheiden. Bei diesem Ergebnis ist auf die Rechtsbegehren gemäss Beschwerdeantrag Ziff. 1/Einsprache-Anträge Ziffn. 13a und 13b, welche mit Blick auf die Rechtsbegehren gemäss Beschwerdeantrag Ziff. 1/Einsprache-Anträge Ziffn. 11a und 11b sowie Beschwerdeantrag Ziff. 2 zumindest sinngemäss als Eventualbegehren anzusehen sind, nicht weiter einzugehen.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, das ASTRA habe den Projektperimeter falsch abgegrenzt. Sie verlangt jedenfalls dem Sinn nach, dass der Gutsbetrieb Juchhof, bei welchem die geänderte Anlage zu wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen führe, in die lärmrechtliche Beurteilung des Ausführungsprojekts mit einbezogen wird und hiernach die erforderlichen Emissionsbegrenzungen verfügt werden. Demgegenüber ist das ASTRA der Ansicht, der Projektperimeter sei korrekt abgegrenzt worden. Die übermässigen Lärmimmissionen im Bereich des Gutsbetriebes

Juchhof würden schwergewichtig durch den an den vorliegenden Projektperimeter angrenzenden Abschnitt der Nationalstrasse N 1 verursacht, wobei die betreffende Lärmsituation derzeit im Rahmen des Projekts "N01/36 UPlaNS Limmattalerkreuz – Anschluss Schlieren (LikAS)" überprüft werde. Es sei daher sachgerecht, emissionsbegrenzende Massnahmen im Rahmen eines späteren Sanierungsprojekts für den betreffenden Strassenabschnitt zu prüfen, anstatt zum jetzigen Zeitpunkt isoliert Emissionsbegrenzungen anzuordnen bzw. Erleichterungen zu gewähren und die notwendigen passiven Schallschutzmassnahmen vorzuschreiben.

6.2 Die Neuorganisation des Verkehrsraumes führt insbesondere im Bereich der beiden Autobahnanschlüsse Zürich Schlieren und Zürich Altstetten zu einer beträchtlichen Umlagerung der Verkehrsströme. Im Bereich der Bernerstrasse, die westlich an den Knoten Bändlistrasse/Bernerstrasse Süd/Hermetschloobrücke anschliesst, ist nach den Projektunterlagen mit einer projektbedingten Zunahme des Verkehrs um rund 25 % zu rechnen, womit sich die Lärmeinwirkungen um 1 dB(A) erhöhen würden. (UVB Stufe 3 vom 26. März 2010, Beilage Nr. 9 i, S. 46, 53 f.). Eine solche Erhöhung des Beurteilungspegels gilt nach der Erfahrung (gerade noch) als wahrnehmbar (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4). Davon ist entgegen der Ansicht des ASTRA auch vorliegend auszugehen; das ASTRA bringt in seiner Vernehmlassung vom 15. Juli 2013 nichts vor, was Zweifel an der Richtigkeit der Berechnung der Beurteilungspegel oder dem erwähnten Erfahrungswert zu wecken vermögen würde (vgl. auch Art. 38 Abs. 1 LSV).

6.3 Der Betrieb einer wesentlich geänderten (Verkehrs-)Anlage wie der Nationalstrasse N 1 darf nach Art. 9 LSV nicht dazu führen, dass im Bereich der Zufahrtsstrassen die Immissionsgrenzwerte überschritten (Bst. a) oder durch die Mehrbeanspruchung einer sanierungsbedürftigen Verkehrsanlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden (Bst. b); eine Verkehrsanlage gilt als sanierungsbedürftig, wenn sie wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beiträgt (Art. 13 Abs. 1 LSV). Die Bestimmung von Art. 9 LSV ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts allerdings nicht als abschliessend anzusehen und hat der Betrieb einer wesentlich geänderten Anlage in jedem Fall auch dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip zu entsprechen (Urteil des Bundesgerichts 1C_668/2013 vom 21. März 2014 E. 3.3; Urteil des Bundesgerichts 1C_10/2011 vom 28. September 2011 E. 4.1 mit Hinweisen auf die Literatur).

Die zusätzlichen Lärmeinwirkungen im Bereich der Zufahrtsstrassen sind also der geänderten (Verkehrs-)Anlage zuzurechnen und als Lärm, der von ihr indirekt erzeugt wird, bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit mit einzubeziehen (vgl. WOLF, a.a.O., Art. 25 N. 64). Über die erforderlichen Emissionsbegrenzungen, d.h. über Massnahmen zur Vermeidung oder Verminderung der durch den Betrieb der Nationalstrasse mittelbar, im Bereich der Zufahrtsstrecken verursachten Einwirkungen, ist grundsätzlich im Plangenehmigungsverfahren für die wesentlich geänderte (Verkehrs-)Anlage zu entscheiden (vgl. BGE 122 II 165 E. 14 und 16c; zudem WOLF, a.a.O., Art. 25 N. 89 f.). Dabei ist – entgegen der Ausführungen im UVB zum vorliegenden Ausführungsprojekt – nicht entscheidend, ob die betreffende Zufahrtsstrasse durch ein Gebiet mit oder ohne Wohnnutzung führt (vgl. UVB Stufe 3 vom 26. März 2010, Beilage Nr. 9 i, S. 47 und Lärm im erweiterten Perimeter, Memo 13 vom 11. Dezember 2009, enthalten im UVB Stufe 3 vom 26. März 2010, Beilage Nr. 9 i, Anhang 6); die Vorschriften von Art. 9 LSV gelten gleich den Belastungsgrenzwerten für Räume mit lärmempfindlicher Nutzung, wozu auch Räume in Betrieben gehören, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten (Art. 2 Abs. 6 Bst. b und Art. 39 Abs. 1 LSV).

6.4 Es ist unbestritten, dass die Immissionsgrenzwerte im Bereich des Gutsbetriebes Juchhof überschritten sind. Den Projektunterlagen ist sodann – soweit diese nachvollziehbar sind – zu entnehmen, dass die Beurteilungspegel der Bernerstrasse im Bereich des Juchhofs nur geringfügig unterhalb jener der Nationalstrasse N 1 liegen; am Immissionspunkt Bernerstrasse 301/1 betrug im Jahr 2008 der nächtliche Beurteilungspegel Lr allein der Nationalstrasse 51.8 dB(A) und jener der Bernerstrasse 50.1 dB(A) (Lärmbelastung Juchhof, Darstellung vom 21. Januar 2010, enthalten im UVB Stufe 3 vom 26. März 2010, Beilage Nr. 9 i, Anhang 6). Es ist daher entsprechend der Dezibel-Arithmetik davon auszugehen, dass die Bernerstrasse wahrnehmbar zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beiträgt und insofern sanierungsbedürftig ist, umso mehr, als der Verkehr auf der Bernerstrasse projektbedingt erheblich zunehmen wird (vgl. zur Dezibel-Arithmetik WOLF, a.a.O., Vorbemerkungen zu Art. 19–25 N. 1–7, insbes. N. 7).

Das vorliegende Ausführungsprojekte führt nach dem Gesagten im Bereich der sanierungsbedürftigen Bernerstrasse zu wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen, ohne jedoch Massnahmen zur Begrenzung der Immissionen insbesondere im Bereich des Gutsbetriebs Juchhof vorzusehen. Damit wiederspricht das Ausführungsprojekt sowohl der Vorschrift von Art. 9

Bst. b LSV wie auch dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip i.S.v. Art. 11 Abs. 2 USG. Das ASTRA wäre verpflichtet gewesen, den Gutsbetrieb Juchhof in das Ausführungsprojekt mit einzubeziehen und zusammen mit dem Inhaber der Strassenhoheit mögliche emissionsbegrenzende Massnahmen zu prüfen (vgl. hierzu das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1251/2012 vom 14. Januar 2014 E. 34, insbes. E. 34.2). Sollten keine verhältnismässigen Emissionsbegrenzungen möglich sein, wäre um Erleichterungen nachzusuchen und es wären auf Kosten des Inhabers der lärmigen Anlage(n) passive Schallschutzmassnahmen zu verfügen (Art. 10 f. LSV). Darauf könnte – auch im Sinne einer effizienten Verwendung beschränkter öffentlicher Mittel – nur verzichtet werden, wenn das erwähnte Projekt LikAS zumindest so weit fortgeschritten wäre, dass in naher Zukunft mit einer Reduktion der Lärmimmissionen beim Gutsbetrieb Juchhof zu rechnen wäre (vgl. Art. 36 Abs. 2 LSV; BGE 129 II 238 E. 3.3; GRIFFEL/RAUSCH, a.a.O., Art. 22 N. 3). Entsprechendes ist dem Bundesverwaltungsgericht jedoch nicht bekannt und wird vom ASTRA und der Vorinstanz auch nicht geltend gemacht.

Die Beschwerde ist daher auch in diesem Punkt gutzuheissen und die Plangenehmigung soweit aufzuheben, als die Vorinstanz auf einen Einbezug des Gutsbetriebs Juchhof in den Projektperimeter verzichtet hat. Die Angelegenheit ist daher zur Ergänzung des Sachverhalts im Sinne der vorstehenden Ausführungen und zum neuen Entscheid über (vorübergehende) Emissionsbegrenzungen im Bereich des Gutsbetriebs Juchhof an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Es rechtfertigt sich sodann, auch diese Streitfrage in die nachfolgende Detailprojektierung zu verweisen; die Frage nach (vorübergehenden) Emissionsbegrenzungen und allfälligen Erleichterungen im Bereich des Juchhofs erscheint zudem bei gesamthafter Betrachtung von untergeordneter Bedeutung (vgl. hierzu vorstehend E. 5.7).

7.

Mit Blick auf die Rückweisung der Angelegenheit zur Neubeurteilung im Rahmen der Detailprojektierung ist schliesslich auf das Folgende hinzuweisen: Nach dem UVB sind zur Lärmsanierung der Nationalstrasse verschiedene Massnahmen vorgesehen, so insbesondere die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h auf 60 km/h (UVB Stufe 3 vom 26. März 2010, Beilage Nr. 9 i, S. 9 und 52). Es ist daher davon auszugehen, dass diese Massnahme Bestandteil des vorliegenden Ausführungsprojekts ist und entsprechend der Beurteilung der Umweltverträg-

lichkeit zu Grunde lag. Allerdings ist im zusammenfassenden Bericht festgehalten, die Höchstgeschwindigkeiten würden in einem separaten Verfahren gemäss dem Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) verfügt (Zusammenfassender Bericht, S. 22). Ein solches Vorgehen wäre mit Bundesrecht nicht vereinbar. Über die erforderlichen Emissionsbegrenzungen, d.h. über Massnahmen zur Vermeidung oder Verminderung der durch den Betrieb der Nationalstrasse verursachten Einwirkungen und damit auch über die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit ist im konzentrierten Plangenehmigungsverfahren zu entscheiden (Art. 26 Abs. 1 und 2 NSG; vgl. zudem vorstehend E. 6.3 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 29.3 f.). Sollte die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit nicht bereits Bestandteil des vorliegenden Ausführungsprojekts sein, hätte die Vorinstanz im Rahmen der Detailprojektierung zwingend die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit zu verfügen, ansonsten die Umweltverträglichkeit des Ausführungsprojekts nicht gegeben wäre.

8.

Die Beschwerde erweist sich somit als begründet, soweit sie nicht zu Folge Einigung als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist. Die Beschwerdeführerin macht zu Recht geltend, dass vorliegend die Nationalstrasse N 1 wesentlich geändert wird und somit einer verschärften Sanierungspflicht unterliegt. Die Angelegenheit ist daher zur Ergänzung des Sachverhalts und zum neuen Entscheid im Rahmen der Detailprojektierung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird (erneut) über weitergehende Emissionsbegrenzungen im Bereich der wesentlich geänderten Nationalstrasse N 1 sowie über allenfalls zu gewährende Erleichterungen zu entscheiden haben. Zudem ist der Gutsbetrieb Juchhof in die lärmrechtliche Beurteilung mit einzubeziehen und es ist – soweit erforderlich – die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf 60 km/h zu verfügen.

9.

9.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Ist jedoch gleichzeitig mit der Plangenehmigung über enteignungsrechtliche Begehren zu entscheiden, richten sich die Kosten- und Entschädigungsfolgen gegenüber Verfahrensbeteiligten, denen eine Enteignung droht, nach dem Enteignungsrecht. Demnach trägt die Kosten des Verfahrens, einschliesslich einer Parteientschädigung an den Enteigneten, der Enteigner. Werden die Begehren des Enteigneten ganz oder teilweise abgewiesen, können die

Kosten auch anders verteilt werden (Art. 116 Abs. 1 EntG). Die Bestimmung von Art. 116 Abs. 1 EntG geht als lex specialis der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen im VwVG und damit auch der Bestimmung von Art. 33b Abs. 5 VwVG betreffend die Auferlegung von Verfahrenskosten im Falle einer Einigung grundsätzlich vor.

Die enteignungsrechtliche Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen schliesst nur jene Kosten ein, die im Zusammenhang mit der Geltendmachung des Enteignungsrechts stehen. Für die übrigen Kosten gilt die eingangs erwähnte Kostenverteilung anhand von Obsiegen und Unterliegen. Keine Kosten zu tragen haben Vorinstanzen sowie beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden. Anderen Behörden sowie Kantonen und Gemeinden werden Verfahrenskosten auferlegt, wenn sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Das für die Kostenverlegung massgebende Ausmass von Obsiegen und Unterliegen hängt von den in der konkreten Beschwerde gestellten Rechtsbegehren ab, gemessen am Ausgang des Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht. Dabei gilt die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur weiteren Abklärung und neuem Entscheid praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (Urteil des Bundegerichts 1C_397/2009 vom 26. April 2010 E. 6).

Vor diesem Hintergrund ist vorab auf die Natur der vorliegenden Beschwerde einzugehen. Dabei fällt in Betracht, dass mit dem Ausführungsprojekt zwei im Eigentum der Beschwerdeführerin stehende Grundstücke vorübergehend enteignet werden. Es ist jedoch nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht, dass ihr darüber hinaus eine Enteignung der ihr als Grundeigentümerin zustehenden nachbarrechtlichen Abwehransprüche droht (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung [EntG, SR 711]). Sie sucht denn auch ihre Begehren im Wesentlichen gestützt auf die Bestimmungen des Bundesumweltrechts zu begründen. Es ist daher vorliegend davon auszugehen, dass die Begehren der Beschwerdeführerin vorab umweltrechtlicher und nicht enteignungsrechtlicher Natur sind, so dass von der vorübergehenden Enteignung zweier im Eigentum der Beschwerdeführerin stehender Grundstücke nicht auf die uneingeschränkte Anwendung der Kosten- und Entschädigungsfolgen nach EntG geschlossen werden kann. Nach dem EntG sind somit lediglich die Kosten für die Beurteilung der Begehren betreffend die vorübergehende Enteignung bzw. die Beurteilung der entsprechenden Einigung zu verlegen.

Das Bundesverwaltungsgericht setzt die Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren auf Fr. 7'000.-- fest (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Davon entfällt 1/7 auf die Beurteilung der Einigung über die vorübergehende Enteignung. Die entsprechenden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.-- sind daher dem ASTRA als Enteigner zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aufzuerlegen (Art. 116 Abs. 1 EntG). Im Übrigen bestimmen sich die Kostenfolgen nach Obsiegen und Unterliegen, wobei vorliegend das gesuchstellende ASTRA als unterliegend anzusehen ist. Die verbleibenden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 6'000.-- sind daher ebenfalls dem ASTRA zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG); die obsiegende Beschwerdeführerin und die Vorinstanz tragen keine Kosten. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 7'000.-- ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

9.2 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Die Beschwerdeführerin ist im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht nicht anwaltlich vertreten und hat daher trotz ihres Obsiegens keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben die Vorinstanz und das ASTRA (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist und soweit sie nicht zu Folge Einigung als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist.

2.
Die angefochtene Plangenehmigung wird aufgehoben, soweit die Vorinstanz in Ziff. 4.13 des Dispositivs der Plangenehmigung vom 26. März 2013 die Einsprache der Beschwerdeführerin hinsichtlich deren Anträge Ziffn. 9a, 9b, 11a sowie 11b abgewiesen hat. Zudem wird Ziff. 5 des Dispositivs der Plangenehmigung vom 26. März 2013 aufgehoben. Die Angelegenheit wird im Sinne der Erwägungen zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.
Ziff. 2 des Dispositivs der Plangenehmigung vom 26. März 2013 wird aufgehoben, soweit die vorübergehende Beanspruchung der beiden Grundstücke Nrn. AL7490 und AL7497 gemäss dem Plan Landerwerb, Situation 1:1'000, vom 26. März 2010 (Beilage Nr. 12k) genehmigt worden ist und es wird der Plan Landerwerb, Familiengärten, Situation 1:1'000 (Situation vorher-nachher) vom 7. August 2013 hinsichtlich der vorübergehenden Beanspruchung der Grundstücke Nrn. AL7490 und AL7497 zum verbindlichen Bestandteil der Plangenehmigung vom 26. März 2013 für das Ausführungsprojekt "N01/36 Anschluss Schlieren - Europabrücke / Umgestaltung und Lärmschutz Grünau" erklärt.

4.
Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 7'000.-- werden dem ASTRA zur Bezahlung auferlegt. Der Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

5.
Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 7'000.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Die Beschwerdeführerin hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Kontonummer bekannt zu geben.

6.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

7.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 533-361; Gerichtsurkunde)
– das Bundesamt für Strassen ASTRA (Einschreiben)
– das Bundesamt für Umwelt BAFU

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christoph Bandli	Benjamin Kohle

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 (Art. 42 BGG).

Versand: