Urteilskopf

118 Ib 206

28. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 8. Januar 1992 i.S. A. P. und Mitbeteiligte gegen Kanton Freiburg und Staatsrat des Kantons Freiburg (Verwaltungsgerichtsbeschwerde).
Regeste (de):
Einsprache gegen Nationalstrassen-Ausführungsprojekt; Umweltverträglichkeitsprüfung.

Das Umweltschutzrecht hat nichts daran geändert, dass nur das Ausführungsprojekt - und nicht auch das vom Bundesrat genehmigte generelle Projekt - Anfechtungsobjekt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bilden kann (E. 8). Indessen hat das Bundesgericht je nach Art der gegen das Ausführungsprojekt erhobenen Einwände allenfalls zu untersuchen, was konkret Inhalt des generellen Projektes sei (E. 9).

Interessenabwägung gemäss Art. 5 NSG (E. 10).

Vorkehren zur Luftreinhaltung beim Strassenbau (E. 11). Wann muss der Massnahmenplan im Sinne von Art. 31 und 33 LRV vorliegen? (E. 11 f).

Lärmschutz; Festlegung der Empfindlichkeitsstufen (E. 12).

Umfang der Untersuchungen über die Umweltverträglichkeit (E. 13, 14).

Regeste (fr):
Opposition au projet définitif d'une route nationale; étude d'impact sur l'environnement.

Même depuis l'entrée en vigueur du droit de la protection de l'environnement, seul le projet définitif - à l'exclusion du projet général approuvé par le Conseil fédéral - peut être attaqué par la voie du recours de droit administratif (consid. 8). Toutefois, selon la nature des griefs soulevés contre le projet définitif, le Tribunal fédéral doit éventuellement déterminer quels sont les points que le projet général a effectivement réglés (consid. 9).

Pesée des intérêts selon l'art. 5 LRN (consid. 10).

Mesures de protection de l'air à prévoir lors de la construction d'une route (consid. 11). Quand le plan des mesures selon les art. 31 et 33 de l'ordonnance sur la protection de l'air doit-il être établi? (consid. 11 f).

Protection contre le bruit; détermination des degrés de sensibilité (consid. 12).

Ampleur de l'étude d'impact sur l'environnement (consid. 13, 14).

Regesto (it):
Opposizione a un progetto esecutivo di strade nazionali; esame dell'impatto sull'ambiente.

Anche dopo l'entrata in vigore del diritto sulla protezione dell'ambiente, soltanto il progetto esecutivo - e non anche il progetto generale approvato dal Consiglio federale - può essere impugnato tramite ricorso di diritto amministrativo (consid. 8). Tuttavia, secondo la natura delle censure sollevate contro il progetto esecutivo, il Tribunale federale deve, se del caso, determinare quali sono i punti che nella specie il progetto generale ha effettivamente regolato (consid. 9).

Ponderazione degli interessi secondo l'art. 5 LSN (consid. 10).

Misure di protezione dell'atmosfera da prevedere al momento della costruzione di una strada (consid. 11). Quando dev'essere allestito il piano dei provvedimenti secondo gli art. 31 e 33 OIAt? (consid. 11 f).

Protezione contro i rumori; determinazione dei gradi di sensibilità (consid. 12).

Estensione dell'esame d'impatto ambientale (consid. 13, 14).

Sachverhalt ab Seite 207

BGE 118 Ib 206 S. 207

A.- Gemäss dem ursprünglichen Beschluss der Bundesversammlung über die Festlegung des Nationalstrassennetzes vom 21. Juni 1960 (heute: Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz; vgl. AS 1984 S. 1118) sollte die Nationalstrasse N 1 Genf-Lausanne-Bern-Winterthur-St. Gallen- St. Margrethen ab Genf-Nord auf der ganzen Länge als Nationalstrasse erster Klasse oder, im Bereich der städtischen Agglomerationen, als Expressstrasse erster Klasse erstellt werden (AS 1960 S. 872, Anhang S. 874). Das galt ebenfalls für die Strecke Yverdon (E)-Murten-Bern (Weyermannshaus), die über die stark ineinander verzahnten und mit Enklaven durchsetzten Gebiete der drei Kantone Waadt, Freiburg und Bern führen soll. Da auch die hier interessierende Teilstrecke Avenches-Murten/Löwenberg die Kantone Waadt und Freiburg sowie - durch die Exklaven Münchenwiler und Clavaleyres - den Kanton Bern berührt, stellte die generelle Projektierung für dieses Strassenstück eine enge Zusammenarbeit der betroffenen kantonalen und eidgenössischen

BGE 118 Ib 206 S. 208

Behörden voraus, deren Vorgehen noch durch weitere Umstände erschwert wurde. a) Im Jahre 1972 legte der Kanton Freiburg einen ersten Entwurf zum generellen Projekt für den Teilabschnitt Greng-Löwenberg öffentlich auf und unterbreitete ihn hierauf dem Bundesrat bzw. dem seinerzeit zur Antragstellung zuständigen Eidgenössischen Departement des Innern zur Genehmigung. Dieser Entwurf sah auf der ganzen, rund 6 km langen Strecke eine oberirdische Trasseeführung ohne Tunnelbauten vor. Die Gemeinde Münchenwiler sollte auf einem Viadukt von 480 m Länge auf bernischem Boden umfahren werden. Ausserdem sollte in Löwenberg ein Vollanschluss erstellt werden. Die gewählte Linienführung stiess jedoch auf grossen Widerstand seitens der betroffenen Gemeinden. b) Auf die Opposition der Gemeinde Münchenwiler gegen die Inanspruchnahme ihres Gebietes hin wurden in den Jahren 1973 und 1974 weitere Variantenstudien für dieses Teilstück unternommen. Im Februar 1975 beschlossen das Eidgenössische Amt für Strassen- und Flussbau sowie die Baudirektionen der Kantone Freiburg und Bern, die Nationalstrasse im Gebiet "Im Loch" nördlich von Münchenwiler auf einer Länge von 210 m zu überdecken (Tunnel "Bois Domingue"). Ein entsprechendes, vom Kanton Bern erstelltes generelles Projekt wurde im August/September 1975 publiziert. Die Gemeinde Münchenwiler widersetzte sich diesem Projekt erneut und verlangte, dass die Nationalstrasse in Richtung Murten verschoben werde. Eine neuerliche Prüfung verschiedener Varianten unter Beizug des Delegierten für Raumplanung führte schliesslich zu einer Verlängerung der Tunnelüberdeckung von 210 m auf 660 m. Der derart abgeänderte bernische Entwurf zum generellen Projekt lag im Oktober/November 1977 auf und wurde im August 1978 dem Eidgenössischen Amt für Strassen- und Flussbau zur Genehmigung durch den Bundesrat übermittelt. c) Für das auf waadtländischem Boden liegende Teilstück Avenches-Faoug (Kantonsgrenze) erstellte der Kanton Waadt seinerseits im

Jahre 1976 in Zusammenarbeit mit dem Kanton Freiburg einen Entwurf zum generellen Projekt. Auch dieser Entwurf wurde den Bundesbehörden zur Genehmigung eingereicht. d) Im Zusammenhang mit der Volksinitiative "Demokratie im Nationalstrassenbau" (vgl. BBl 1976 II S. 1133 ff.) wurde der Bundesrat durch eine von der nationalrätlichen Kommission ausgehende Motion vom 23. März/22. Juni 1977 beauftragt, in einem Bericht darzulegen, ob der Beschluss über die Festlegung des Nationalstrassennetzes

zu revidieren sei; insbesondere sollten sechs umstrittene Nationalstrassenabschnitte, darunter die Strecke N 1 Yverdon-Avenches, überprüft werden. Für diese Strecken durften bis zu Beschlussfassung durch die Bundesversammlung weder Baubeschlüsse ergehen noch Bauarbeiten vergeben werden. Nach Ablehnung der Volksinitiative in der Abstimmung vom 26. Februar 1978 (BBl 1978 I S. 1085) setzte der Bundesrat eine ausserparlamentarische Expertenkommission, die Kommission zur Überprüfung von Nationalstrassenstrecken (NUP oder nach ihrem Vorsitzenden "Kommission Biel" genannt), zur Erfüllung des parlamentarischen Auftrages ein. Diese erstattete im Frühjahr 1982 ihren Schlussbericht, in welchem sie u.a. beantragte, den Abschnitt Yverdon-Avenches als Strassenverbindung zweiter Klasse im Nationalstrassennetz beizubehalten. Der Bundesrat schloss sich wie die Mehrheit der zur Vernehmlassung eingeladenen Kantone den Anträgen der Expertenkommission an und schlug den Räten in seiner Botschaft vom 17. Dezember 1984 die entsprechenden Änderungen des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz vor (BBl 1985 I S. 534 ff.). Das Parlament stimmte den Änderungen des Netzbeschlusses am 19. Dezember 1986 zu (AS 1987 S. 52 f.).
e) Obschon der Nationalstrassen-Teilabschnitt Avenches-Murten nicht zu den umstrittenen Strecken gehörte, stellten die eidgenössischen Behörden während der Untersuchungen der "Kommission Biel" das Genehmigungsverfahren für das generelle Projekt einstweilen ein, um den Entscheid über die angrenzende Strecke nicht zu präjudizieren. Nach verschiedenen Aussprachen mit den Regierungen der Kantone Waadt, Freiburg und Bern ermächtigte jedoch der Vorsteher des damals noch zuständigen Eidgenössischen Departementes des Innern die Kantone mit Schreiben vom 23. Dezember 1981, die Projektierung weiterzutreiben, damit bis 1984 das Ausführungsprojekt vorgelegt werden könne. In der Folge führte der Kanton Freiburg weitere zahlreiche Studien durch und liess das kantonale Autobahnbüro durch die "Association d'Ingénieurs N 1" in einer Nutzwertanalyse, wie sie auch von der "Kommission Biel" angestellt worden war (vgl. BBl 1985 I S. 538 f.), acht Varianten näher überprüfen. Gestützt auf den Untersuchungsbericht der Ingenieurgemeinschaft vom September 1983 vereinbarten die Verantwortlichen der kantonalen Autobahnämter Freiburg und Bern sowie des Bundesamtes für Strassenbau und die Vertreter der Gemeinden Altavilla, Courgevaux, Galmiz, Greng, Münchenwiler und Murten an einer Sitzung vom 30. September

1983, dass die Studien auf der Grundlage der Variante 1 weiterzuführen und das generelle Projekt auf der Strecke Greng-Löwenberg entsprechend anzupassen sei. Auch der Freiburgische Bund für Naturschutz stimmte dieser Variante grundsätzlich zu und sah einzig mit Blick auf die noch laufenden Abklärungen der "Kommission Biel" davon ab, die Vereinbarung ebenfalls zu unterzeichnen. Bei der Ausarbeitung dieses weiteren Entwurfes zum generellen Projekt wurde den Lärmgutachten des Büros C. von der Weid und von Prof. E. Rathe Rechnung getragen. Der Kanton Freiburg stellte den überarbeiteten Entwurf zum generellen Projekt am 30. November 1983 dem Bundesamt für Strassenbau zu. Dieses sah nun neu neben einer Galerie zwei Tunnels, einen Basis- und einen Scheiteltunnel, vor. Der Vollanschluss Löwenberg wurde aus dem ursprünglichen Projekt

übernommen. Auf Wunsch des Freiburgischen Bundes für Naturschutz, der sich für die Bewahrung des noch weitgehend unberührten "Burggrabens" einsetzte, wies jedoch das Bundesamt für Strassenbau die kantonalen Behörden nachträglich an, den Vollanschluss in zwei durch den Löwenberg-Viadukt getrennte Halbanschlüsse aufzuteilen. Zudem wurde auf Begehren der Gemeinde Murten der Tunnel im Gebiet "Combette" mit Rücksicht auf Umwelt und Landschaft von 400 m auf mehr als 1000 m verlängert.

B.- Am 15. Juni 1987 erteilte der Bundesrat auf Antrag des nunmehr zuständigen Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes (EVED) und nach Durchführung des Mitberichtsverfahrens den ihm unterbreiteten Plänen, auf welche in den Erwägungen noch näher einzugehen sein wird, seine Genehmigung. Der den Kantonen Bern, Freiburg und Waadt mitgeteilte Bundesratsbeschluss lautet wie folgt: "1. Das bereinigte generelle Projekt der N 1, Nationalstrasse 1. Klasse, vom November/Dezember 1986, für die Teilstrecke Avenches-Murten/Löwenberg wird genehmigt. 2. Die Ausarbeitung des Ausführungsprojektes erfolgt in direkter enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Strassenbau und den übrigen interessierten Bundesstellen gemäss Art. 17 der Verordnung über die Nationalstrassen. 3. Die zu Lasten des Nationalstrassenbaus gehenden Anpassungsarbeiten werden im Rahmen des Ausführungsprojektes festgelegt. 4. Mitteilung
An die Regierung der Kantone Bern, Freiburg und Waadt durch die

Bundeskanzlei."
Im Anschluss an die Projektgenehmigung erging folgende Mitteilung an die Presse: "Der Bundesrat hat das generelle Projekt der Nationalstrasse N 1, Teilstrecke Avenches-Murten/Löwenberg, genehmigt, nachdem die Bundesversammlung mit Beschluss vom 19. Dezember 1986 den Abschnitt Yverdon-Avenches im Nationalstrassennetz beibehalten und damit den Weg für die Fortsetzung der bis Murten gebauten Nationalstrasse freigegeben hat. Die Gesamtkosten dieses rund 11,9 km langen 4spurigen Abschnittes werden auf 421 Mio. Franken veranschlagt. Die relativ hohen Kosten von 35,4 Mio. Franken je Kilometer sind auf den beträchtlichen Anteil (26%) der Tunnelstrecken an der Gesamtlänge des Abschnittes zurückzuführen. Dadurch wird den Belangen von Natur- und Umweltschutz weitestgehend entgegengekommen."

C.- Das auf der Grundlage des generellen Projekts ausgearbeitete Ausführungsprojekt Greng-Löwenberg (km 133.190 - km 139.270) wurde in den Freiburger Gemeinden Murten, Salvenach, Greng und Courgevaux erstmals vom 22. Juni bis zum 10. August 1987 öffentlich aufgelegt. Nach den Projektplänen verläuft die Autobahn ab der Kantonsgrenze Waadt/Freiburg bei Courgevaux in nordöstlicher Richtung bis zur Siedlung "La Parralle". Sie durchquert hierauf in einem 2230 m langen Tunnel den Hügel "Les Vignes" sowie fast das ganze Gebiet der bernischen Gemeinde Münchenwiler. Kurz nach dem noch auf Berner Boden liegenden Tunnelausgang, bei welchem ein Abluftkamin für die Ost-Röhre erstellt werden soll, erreicht die Nationalstrasse erneut die Freiburger Kantonsgrenze. Von da aus wird sie auf Murtener Gebiet durch die Halbgalerie "Chantemerle" sowie den 1080 m langen Tunnel "Combette" zur Senke südlich des Adera-Hubels geführt, wo der Halbanschluss von und nach Lausanne erstellt werden soll. An diesen schliesst der 654 m lange Löwenberg-Viadukt an, der zum Halbanschluss von und nach Bern führt, für welchen bereits 1984 eine Planauflage stattfand und der im November 1987 dem Verkehr übergeben worden ist. Nach der Drucklegung der deutschen und der französischen Fassung des Umweltverträglichkeitsberichtes vom Januar 1988 liess der Kanton Freiburg das Ausführungsprojekt zusammen mit dem Bericht vom 20. April bis 20. Mai 1988 nochmals öffentlich auflegen.

D.- Gegen das Ausführungsprojekt wurden in der Gemeinde Murten insgesamt 82 Einsprachen eingereicht, so unter anderem von

A. P. und vier weiteren Grundeigentümern, alle wohnhaft im Adera-Gebiet östlich von Murten. Nach Durchführung von Einigungsverhandlungen wies die Baudirektion des Kantons Freiburg die Einsprachen mit Entscheid vom 22. Juni 1988 erstinstanzlich ab. Hierauf gelangten die genannten Einsprecher mit Verwaltungsbeschwerde an den Staatsrat des Kantons Freiburg. Der Staatsrat holte die Stellungnahmen des kantonalen Umweltschutzamtes und des Bundesamtes für Umweltschutz (heute: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft/BUWAL) ein und liess den Umweltverträglichkeitsbericht durch eine Studie über die "Auswirkungen der verschärften Abgasvorschriften für schwere Motorwagen im Raume Murten" ergänzen. In dieser Studie wurde einerseits abgeklärt, wie sich die damals angekündigten verschärften Vorschriften über die Abgasemissionen schwerer Motorwagen auf die Lufthygiene auswirken werden (vgl. Ziff. 6.1 und 6.2 der am 13. Februar 1989 abgeänderten Verordnung über die Abgasemissionen schwerer Motorwagen (FAV 2) vom 22. Oktober 1986, SR 741.435.2), andererseits untersucht, inwieweit die Immissionen durch eine Entlüftung sämtlicher Tunnelröhren mittels Kaminen gesenkt werden könnten. Im Dezember 1988 wurden zudem verschiedene Varianten des Halbanschlusses geprüft. Zu diesen weiteren Unterlagen nahm das BUWAL mit Eingabe vom 14. März 1989 erneut Stellung.

E.- Mit Beschlüssen vom 10. Januar 1989 wies der Staatsrat des Kantons Freiburg die Verwaltungsbeschwerden ab, soweit er auf sie eintrat. Gegen diese Beschlüsse haben A. P. und die vier Mitbeteiligten Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Das Bundesgericht weist die Beschwerden - die zur Instruktion mit den Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen den Berner Einspracheentscheid betreffend das Gemeindegebiet Münchenwiler vereinigt worden sind - im wesentlichen ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

8. In der Sache selbst widersetzen sich die Beschwerdeführer dem Bau der Nationalstrasse an sich nicht, sie verlangen jedoch, dass von Löwenberg bis Greng ein durchgehender Basis-Tunnel erstellt werde; zumindest aber sollte der Tunnel "Combette" tiefergelegt und gegen Löwenberg um etwa 250 m verlängert werden. In diesem Zusammenhang bringen die Beschwerdeführer vor, eine

Gegenüberstellung der verschiedenen Tunnel-Varianten habe nie stattgefunden und hätte daher trotz des genehmigten generellen Projekts von der kantonalen Einsprachebehörde noch vorgenommen werden müssen. Damit wird die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit im Rahmen der Anfechtung des Ausführungsprojektes noch auf das generelle Projekt zurückgekommen werden könne. Hiezu sind einige grundsätzliche Erwägungen anzustellen: a) Gemäss Art. 36bis Abs. 1 der Bundesverfassung hat der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherzustellen. Zu Nationalstrassen werden, wie in Art. 1 des Nationalstrassengesetzes wiederholt wird, die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt. Welche Gebiete einer Verbindung durch Nationalstrassen bedürfen und welche allgemeine Linienführungen und Strassenarten in Betracht fallen, wird im Rahmen der Planung durch die eidgenössischen Ämter in Zusammenarbeit mit den Kantonen abgeklärt und auf Antrag des Bundesrates von der Bundesversammlung endgültig entschieden (Art. 9 bis 11 NSG; Bundesbeschluss über das

Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960, SR 725.113.11). Den Kantonen obliegt es dagegen nach Art. 36bis Abs. 2 BV, die Nationalstrassen nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes zu bauen und zu unterhalten. An diesem verfassungsmässigen Auftrag zum Bau und Betrieb der Nationalstrassen und der Zuweisung der Aufgaben an Bund und Kantone ist durch die Aufnahme von Art. 24septies in die Bundesverfassung, wonach der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu erlassen hat, nichts geändert worden. Soweit sich zwischen den öffentlichen Interessen am Nationalstrassenbau und den Zielen der Umweltschutzgesetzgebung Konflikte ergeben, sind diese - wie auch in Art. 5 Abs. 2 NSG festgehalten wird - von den zuständigen Instanzen im Rahmen einer Interessenabwägung zu lösen (vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 III S. 759). b) Nach der Festlegung der allgemeinen Linienführung und der Art der Nationalstrassen durch die Bundesversammlung sind die geplanten Strassen in generellen Projekten darzustellen, aus denen sich insbesondere die Linienführung, die Anschlussstellen und die Kreuzungsbauwerke ergeben müssen (Art. 12 NSG). Die generelle Projektierung wird vom Eidgenössischen Amt für Strassen- und Flussbau (heute: Bundesamt für Strassenbau) in Zusammenarbeit mit

den interessierten Bundesstellen und Kantonen durchgeführt (Art. 13 NSG) oder von ihm den Kantonen übertragen (Art. 13 der Verordnung über die Nationalstrassen vom 24. März 1964; NSV, SR 725.111). Diese legen die generellen Projekte den Gemeinden und allenfalls den betroffenen Grundeigentümern vor (Art. 19 NSG). Weiter werden im Bereinigungsverfahren die Mitberichte der vom Kanton bezeichneten Natur- und Heimatschutz-Stelle und der Regionalplanungs-Stelle (Art. 14 NSV) wie auch die Beurteilungen der kantonalen Umweltschutz-Fachstellen und des BUWAL als Fachstelle des Bundes (Art. 42 Abs. 1 und 2 USG) eingeholt. Das Bereinigungsverfahren wird mit der Genehmigung des Projekts durch den Bundesrat abgeschlossen, der hiebei über streitig gebliebene Fragen entscheidet (Art. 20 NSG, Art. 15 NSV). Die generellen Projekte bilden in der Folge die Grundlage für die Ausarbeitung der Ausführungsprojekte. Erst diese sind von Bundesrechts wegen in den Gemeinden öffentlich aufzulegen und können Gegenstand des Einspracheverfahrens bilden, das schliesslich vor Bundesgericht führt, sofern es um die Abtretung von Rechten aus dem Grundeigentum geht. Nach dieser Verfahrens- und Zuständigkeitsordnung sind die Kantone bei der Ausführungsprojektierung an die generellen Projekte und die damit getroffene Wahl zwischen den möglichen Varianten weitgehend gebunden. Dass die vom Bundesrat beschlossenen generellen Projekte auch für die eidgenössischen Departemente und die Bundesämter verbindlich sind, versteht sich von selbst. Sie sind sogar dem Grundsatze nach der Überprüfung durch das Bundesgericht entzogen, da Bundesratsentscheide - soweit das Gesetz nicht ausdrücklich Ausnahmen vorsieht - der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht unterliegen (BGE 111 Ib 28 E. 2a, 292 E. 1c, 110 Ib 402). Objekt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bildet daher sowohl für die Privaten als auch für das in der Sache zuständige Departement oder weitere durch das Bundesrecht ermächtigte Organisationen und Behörden (Art. 104 lit. a-c OG) allein das Ausführungsprojekt bzw. der betreffende Einspracheentscheid. In ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist deshalb festgehalten worden, dass der vom Nationalstrassenbau betroffene Private nicht allgemein am generellen Projekt, insbesondere an der darin festgelegten Linienführung, Kritik üben dürfe, sondern dieses nur im Zusammenhang mit dem Ausführungsprojekt beanstanden könne, wobei er - da die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach der Legitimationsvorschrift von Art. 103 lit. a OG nicht zur Popularbeschwerde werden darf - konkret aufzuzeigen habe, inwiefern das Ausführungsprojekt im Bereiche seines

Grundstücks gegen Bundesrecht verstosse. Dagegen hat das Bundesgericht anerkannt, dass die gegen das Ausführungsprojekt gerichteten gutgeheissenen Einsprachen mittelbar eine Änderung des generellen Projekts nach sich ziehen können, die allerdings von den zuständigen Instanzen vorzubereiten und vom Bundesrat nachträglich zu genehmigen ist (vgl. BGE 114 Ib 137 ff., BGE 112 Ib 550, BGE 111 Ib 28, 292 E. 1c, BGE 110 Ib 402 E. 3). Würde diese Möglichkeit nämlich ausgeschlossen, bestünde die Gefahr, dass der sich aus Art. 22ter BV und Art. 6 EMRK ergebende Anspruch des Privaten auf richterliche Überprüfung des geplanten Eingriffs eingeschränkt und das Einspracheverfahren zur leeren Formalität würde. c) An diesen Eigenheiten des nationalstrassenrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens hat die Umweltschutzgesetzgebung grundsätzlich nichts geändert. Da der eidgenössische Gesetzgeber von der Einführung einer besonderen Umweltschutzbewilligung abgesehen und die Prüfung der Umweltverträglichkeit eines Vorhabens in das von der zuständigen Behörde durchzuführende Bewilligungs- oder Genehmigungsverfahren eingebettet hat, ist auch die Vereinbarkeit der Nationalstrassen-Projekte mit den Geboten des Umweltschutzes im geschilderten mehrstufigen Verfahren zu untersuchen. Dementsprechend wird in Art. 5 Abs. 2 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011) und Ziff. 11.1 des Anhangs eine erste Kontrolle bei der Antragstellung des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Festlegung der allgemeinen Linienführung vorgesehen, eine zweite bei der Genehmigung des generellen Projekts durch den Bundesrat und eine dritte im Zusammenhang mit dem Entscheid über die gegen das Ausführungsprojekt gerichteten Einsprachen. Nach Art. 6 UVPV ist die Prüfung bei jedem Verfahrensschritt so weit durchzuführen, als die Auswirkungen des Projektes auf die Umwelt für den jeweiligen Entscheid bekannt sein müssen. Das Umweltschutzrecht nimmt somit seinerseits Rücksicht darauf, dass Gross-Anlagen wie Nationalstrassen vom Stadium der allgemeinen Planung bis zur Detailprojektierung notwendigerweise in Etappen festgelegt werden müssen und auf abgeschlossene Projektierungsschritte nicht vorbehaltlos zurückgekommen werden soll (BGE 117 Ib 301 E. 7d in fine). Unverändert geblieben sind auch die Möglichkeiten zur Anfechtung der Projekte, wird doch in Art. 54 USG ausdrücklich auf die allgemeinen Rechtsmittelbestimmungen verwiesen. Neues hat sich einzig aus der Norm von Art. 55 USG ergeben, welche - analog der Bestimmung von Art. 12 NHG - auch den gesamtschweizerischen

Umweltschutzorganisationen ein Beschwerderecht einräumt, soweit es um die Planung, Errichtung oder Änderung von der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehenden Anlagen geht. Dieses Beschwerderecht unterscheidet sich - wie schon in BGE 112 Ib 550 f. E. 1d erwähnt worden ist - in verschiedener Hinsicht von jenem der Privaten. Die Organisationen können, da sie durch das Werk nicht selbst betroffen sein müssen (Art. 103 lit. c OG), nicht nur Abschnitte, sondern das ganze Ausführungsprojekt in Frage stellen; insofern nähert sich ihre Beschwerdeberechtigung der Popular- oder Behördenbeschwerde. Zudem müssen sie, um dem ihnen erteilten Auftrag zur Wahrung der Umweltschutzinteressen nachzukommen, auch insoweit Rügen gegen die im Ausführungsprojekt vorgesehene Linienführung erheben können, als sich diese aus dem generellen Projekt ergibt. Dagegen fällt als Beschwerdegrund einzig die Verletzung von Bestimmungen in Betracht, welche die Umwelt schützen. Für die Organisationen ergeben sich im übrigen - während von ihnen wie von den Privaten die Teilnahme am kantonalen Verfahren verlangt wird - keine verfahrensmässigen Ansprüche aus Art. 22ter BV oder Art. 6 EMRK. Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass der Bundesgesetzgeber die gesamtschweizerischen Vereinigungen nicht allgemein zur Mitwirkung am Projektierungsverfahren berufen, sondern nur dort zum Eingreifen ermächtigt hat, wo die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht gegeben ist.
d) Es muss daher sowohl für die Privaten wie auch für die Organisationen bei der bisherigen Rechtsprechung bleiben, wonach allein das Ausführungsprojekt Anfechtungsgegenstand der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bildet und das vom Bundesrat genehmigte generelle Projekt nur indirekt und insofern beanstandet werden kann, als sich die behaupteten Mängel im Ausführungsprojekt niedergeschlagen haben (vgl. BGE 110 Ib 402 für die Privaten, BGE 112 Ib 550 f. für die Organisationen). Von der direkten Anfechtung ausgeschlossen wird damit nicht nur der Inhalt des Genehmigungsbeschlusses, sondern auch dessen Zustandekommen, d.h. das vor Bun-

desrat durchgeführte Bereinigungs- und Genehmigungsverfahren (BGE 110 Ib 402 E. 3 in fine). Aus BGE 117 Ib 290 ff. ergibt sich nichts anderes. Wohl wird in jenem Entscheid von allfälliger Mangelhaftigkeit der für das generelle Projekt getroffenen Abklärungen gesprochen, jedoch sinngemäss dargelegt, dass solchen Mängeln nur dann Bedeutung erwüchse, wenn sie sich im Ausführungsprojekt widerspiegelten und sich dieses mit dem Umweltschutzrecht nicht

BGE 118 Ib 206 S. 217

vereinbaren liesse; es wäre alsdann Sache des Bundesrates, die nötigen Konsequenzen hinsichtlich des Widerrufs oder der Änderung seines Genehmigungsbeschlusses zu ziehen (E. 7c und d in fine). Keine Folge kann somit der Aufforderung von HANS RUDOLF TRÜEB geleistet werden, "in konsequenter Fortführung" von BGE 110 Ib 402 "alle beschwerdeberechtigten Parteien" im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren auch mit Rügen zuzulassen, die sich gegen das generelle Projekt richten, damit "sinnvollerweise direkt die 'Quelle des Übels' angefochten werden" könne (Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm, Diss. Zürich 1990, S. 91/92). Resultat einer solchen "Weiterentwicklung" wäre, dass sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Privaten kaum noch von der Popularbeschwerde unterschiede, dass das Beschwerderecht der Organisationen den gesetzlichen Rahmen sprengte (Art. 55 USG, Art. 12 Abs. 1 NHG) und die Organisationen zu eigentlichen "Aufsichtsstellen" des Bundesrates würden. Weiter könnten die beschwerdeberechtigten Departemente - hier das EVED und das Eidgenössische Departement des Innern (vgl. Art. 56 USG) - ihre Meinungsverschiedenheiten, über die der Bundesrat im Bereinigungs- und Genehmigungsverfahren endgültig zu befinden hat (vgl. oben b), vor Bundesgericht neu aufleben lassen und damit den Entscheid der ihnen übergeordneten Behörde anfechten. Eine solche Lösung verstiesse nicht nur gegen die gesetzliche Regelung von Art. 103 lit. b OG, sondern auch gegen die hierarchische Ordnung der Bundesverwaltung.

9. a) Das Gesagte bedeutet allerdings nicht, dass sich das Bundesgericht im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren mit dem generellen Projekt überhaupt nicht zu befassen hätte. Vielmehr ist das Gericht je nach Art der gegen das Ausführungsprojekt erhobenen Einwendungen gehalten, im Einzelfall anhand der massgeblichen Vorschriften (Art. 12 f. und 19 f. NSG, Art. 12-15 NSV), des Wortlautes des bundesrätlichen Genehmigungsbeschlusses und der diesem zugrundeliegenden Akten und Pläne zu untersuchen, was konkret Inhalt des generellen Projektes sei. Eine solche Prüfung ist auf die Rüge hin erforderlich, das Ausführungsprojekt sehe Bauwerke vor, die im generellen Projekt enthalten sein müssten, aber nicht enthalten seien (BGE 114 Ib 137 ff.), oder, das Ausführungsprojekt sei derart erweitert worden, dass es vom generellen Projekt nicht mehr gedeckt sei (BGE 112 Ib 553 ff. E. 3). Unklarheit über die Tragweite des Genehmigungsbeschlusses kann auch entstehen, wenn der Bundesrat gewisse Projektteile

BGE 118 Ib 206 S. 218

ausklammert und der Sinn dieser Ausklammerung umstritten ist (vgl. BGE 117 Ib 294 ff. E. 6a), wenn der Kanton beauftragt wird, bei der Ausführungsprojektierung den Begehren der Gemeinden "im Rahmen des Möglichen" zu entsprechen (BGE 112 Ib 553), oder wenn sich das Dispositiv des bundesrätlichen Entscheides in anderer Hinsicht als auslegungsbedürftig erweist. Welche Akten des verwaltungsinternen Verfahrens vom Bundesgericht zur Klärung solcher Auslegungsfragen beigezogen werden können und welche als vertraulich zu gelten haben (vgl. JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Traité de droit constitutionnel, S. 571 f. N 1590, 1592; Suppl., S. 163 N 1510), kann hier offenbleiben. b) Im vorliegenden Fall sieht sich das Bundesgericht einer weiteren

Sondersituation gegenüber: Der Bundesrat hat sich bei seinem Beschluss über das "bereinigte generelle Projekt vom November/Dezember 1986" nicht auf die ihm von den Kantonen unterbreiteten Entwürfe zum generellen Projekt oder auf entsprechend nachgeführte Pläne gestützt, sondern auf die bereits für das Ausführungsprojekt erarbeiteten Unterlagen, welche im bundesrätlichen Verfahren mit dem Genehmigungs-Stempelaufdruck sowie der Aufschrift "Gilt als generelles Projekt" versehen worden sind. Dieses etwas eigenartige Vorgehen findet seine Erklärung darin, dass der Vorsteher des seinerzeit zuständigen Departementes des Innern angesichts der Verzögerungen, die durch die Überprüfung des Nationalstrassennetzes durch die "Kommission Biel" ab 1977 eingetreten waren, die Kantone ermächtigte, die Projektierung fortzusetzen und trotz der noch ausstehenden Genehmigung des generellen Projektes auch das Ausführungsprojekt zu erarbeiten (vgl. Sachverhalt lit. A d). Mit der Genehmigung der im Juni 1987 auf den neusten Stand gebrachten Pläne des Ausführungsprojekts 1:1000 wollte der Bundesrat offensichtlich bekunden, dass auch jene der zahlreichen seit dem Jahre 1972 vorgenommenen Projektänderungen, die in den von den Kantonen vorgelegten Entwürfen noch nicht enthalten waren, gutgeheissen wurden. Dies wird indirekt durch den "Technischen Bericht" vom Oktober 1986 bestätigt, in welchem die verschiedenen Änderungen ab 1972 bis zur abschliessenden Verlängerung des "Combette"-Tunnels auf Begehren der Gemeinde Murten aufgelistet sind. Es ist somit davon auszugehen, dass der Bundesrat nicht dem Ausführungsprojekt selbst zustimmte - was er auch nicht hätte tun können -, sondern das generelle Projekt genehmigte, welches in den Grundzügen des Ausführungsprojektes besteht.

BGE 118 Ib 206 S. 219

Es stellt sich daher hier die Frage, welche Teile des Ausführungsprojektes das generelle Projekt bilden, das vom Bundesrat am 15. Juni 1987 genehmigt worden ist. Dies ist einerseits anhand der gesetzlichen Umschreibungen, andererseits aufgrund der dem Bundesrat im Bereinigungs- und Genehmigungsverfahren vorliegenden Akten zu bestimmen. aa) Aus den Vorschriften von Art. 12 NSG und Art. 12 NSV, nach welchen im generellen Projekt insbesondere die Linienführung, die Anschlussstellen und die Kreuzungsbauwerke festgelegt werden müssen, ist zunächst zu schliessen, dass in erster Linie diese Bestandteile Objekt des bundesrätlichen Genehmigungsbeschlusses bildeten. Was die Anschlussstellen anbelangt, sind somit die Aufteilung des Anschlusses Löwenberg und der Bau des Halbanschlusses Lausanne bergseits des Löwenberg-Viaduktes genehmigt worden. Was die Linienführung betrifft, so ist diese nicht nur horizontal, sondern im wesentlichen auch vertikal zu bestimmen. Durch die Festsetzung der Höhenlage des Trassees ist demnach hier ebenfalls weitgehend über die Art und Länge der Untertunnelung entschieden worden. Dass sich der Bundesrat bewusst für zwei längere, aber durch eine offene Strecke getrennte Tunnels entschieden hat, darf auch deshalb angenommen werden, weil ihm Projekt-Entwürfe mit bloss einem oder zwei Tunnels von geringerer Länge vorgelegen hatten; zudem standen ihm die Resultate der im Kanton Freiburg durchgeführten Variantenprüfung ("Analyse multicritère et rapport technique") zur Verfügung, aufgrund derer die Weiterbearbeitung der Variante 1 und nicht der Variante 8 beschlossen worden war, welche eine vollständige Untertunnelung vorsah (vgl. Sachverhalt lit. A e). Im weiteren müssen bei einem mehrere Kantone berührenden Projekt auch die Stellen, an denen die Strasse die Kantonsgrenzen überquert, vom Bundesrat als verantwortlicher Koordinationsbehörde festgelegt werden. Diese Fixpunkte, die ihrer Bedeutung nach den Anschlussstellen oder Kreuzungsbauwerken gleichzusetzen sind, müssen und dürfen, da die Aufzählung von Art. 12 NSG nicht abschliessend ist, ebenfalls als Bestandteil des generellen Projektes gelten. bb) Aus dem Dispositiv des bundesrätlichen Genehmigungsbeschlusses ergibt sich nichts, was auf eine Ausklammerung gewisser Projektteile oder auf eine Verschiebung der Abklärung von Sonderfragen auf die nachfolgende Projektierungsetappe hinweisen würde. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat das

BGE 118 Ib 206 S. 220

generelle Projekt stufengemäss auf seine Vereinbarkeit mit den Geboten des Landschafts- und Umweltschutzes untersucht hat. Dass die UVPV im November/Dezember 1987 noch nicht in Kraft stand, spricht nicht gegen diesen Schluss, stand doch schon vor ihrem Inkrafttreten fest, dass sich die Prüfungspflicht im Sinne von Art. 9 USG auch auf Nationalstrassen erstreckt und die Bewilligungsbehörden aller Stufen bindet (vgl. BGE 112 Ib 548 mit Hinweisen). Ebensowenig kann eingewendet werden, dem Bundesrat habe kein Umweltverträglichkeitsbericht vorgelegen. Zwar trifft zu, dass damals noch kein eigentlicher Umweltverträglichkeitsbericht erstellt worden war, doch wurden die Umweltbelange - wie im Bericht Zurwerra über die "Voruntersuchung bezüglich umweltrelevanter Massnahmen (Inventar)" vom Oktober 1986 zusammenfassend dargestellt - in zahlreichen Einzelstudien eingehend behandelt. So standen verschiedene vom Freiburgischen Bund für Naturschutz eingereichte Gutachten über die Auswirkungen der N 1 auf den Raum Löwenberg, auf die Drumlin-Landschaft zwischen Löwenberg und Greng, auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild bei Greng sowie auf das historisch bedeutsame Schlachtfeld von Murten zur Verfügung. Weiter hatte der Kanton Freiburg Lärm-Prognosen erstellen und Windmessungen vornehmen lassen. Insbesondere lag aber der schon erwähnte Bericht der "Association d'Ingénieurs N 1" vom September 1983 über die Ergebnisse der Nutzwertanalyse von acht Varianten vor, in welchem unter verschiedener Gewichtung der im Spiele stehenden Interessen aufgezeigt wird, inwieweit mit den untersuchten Linienführungen - darunter die fast vollständige Untertunnelung - den Umweltschutzbelangen Rechnung getragen werden kann. Damit standen dem Bundesrat genügend Unterlagen zur Verfügung, um in voller Kenntnis der Sachlage und der in Frage stehenden Umweltprobleme über das generelle Projekt zu befinden. Dass die Beurteilung der Umweltverträglichkeit des Projektes stattgefunden hat und nicht ausgeklammert worden ist, ergibt sich übrigens auch aus der im Anschluss an die bundesrätliche Genehmigung ergangenen Pressemitteilung, nach der bei der Ausgestaltung des Projektes "den Belangen von Natur- und Umweltschutz weitestgehend entgegengekommen" worden ist. c) Ist demnach festzustellen, dass der Bundesrat über sämtliche Fragen, die im Rahmen der generellen Projektierung zu prüfen sind, rechtskräftig entschieden hat, so besteht im vorliegenden Verfahren kein Anlass und ist dem Bundesgericht auch verwehrt, auf die abgeschlossene Projektierungsetappe zurückzukommen. Auf die

Einwendungen gegen das vor Bundesrat durchgeführte Verfahren, so vor allem auf die Rüge, dass der Bundesrat keinen richtigen Varianten-Vergleich vorgenommen und die vollständige Untertunnelung nicht ernsthaft geprüft habe, ist demnach nicht einzugehen. - Zu untersuchen bleibt, ob sich das Ausführungsprojekt mit den bundesrechtlichen Vorschriften vereinbaren lasse.

10. Soweit die Einwendungen der Beschwerdeführer gegen die Ausgestaltung des Tunnels "Combette" als Scheiteltunnel so verstanden werden können, dass in dieser Hinsicht die in Art. 5 NSG vorgesehene Interessenabwägung nicht vorgenommen worden sei und die Umweltschutzinteressen unberücksichtigt geblieben seien, kann auf diese Vorbringen eingetreten werden. Es ist jedoch auch in diesem Rahmen nicht Sache des Bundesgerichtes zu untersuchen, ob die getroffene Lösung die beste unter mehreren möglichen sei. Das Gericht, das weder Oberplanungsbehörde noch Aufsichtsinstanz in Umweltschutzbelangen ist, hat auch in bezug auf die nach Art. 5 NSG vorzunehmende Interessenabwägung nur zu prüfen, ob die Vorinstanz durch unrichtige Gewichtung oder Nichtbeachtung öffentlicher Interessen Bestimmungen des Bundesrechts verletzt oder das ihr zustehende Ermessen missbraucht oder überschritten hat. Das ist hier jedoch nicht der Fall. Wohl würde, wie die Beschwerdeführer betonen, eine weitergehende Untertunnelung und Tieferlegung des Trassees Brennstoffeinsparungen und damit auch eine gewisse Reduktion der Schadstoffemissionen ermöglichen. Andererseits müsste in den durchgehenden Tunnel eine besondere Querlüftung eingebaut werden, die einen Energieverbrauch aufwiese, welcher von den Vertretern des Bundesamtes für Strassenbau geradezu als "Energieverschleiss" bezeichnet worden ist, der sich nur dort rechtfertigen lasse, wo es keine andere Lösung gebe. Übrigens könnte sich der Baustellen-Verkehr, wenn der "Combette"-Tunnel im Bergbau erstellt würde, zwischen dem Adera-Gebiet und

dem Deponie-Ort "Im Loch" nicht auf der Baupiste abwickeln, sondern müsste das öffentliche Strassennetz beanspruchen. Ausserdem wäre fraglich, ob dieser nahgelegene Deponie-Ort beibehalten werden könnte. Als weiterer wesentlicher Punkt fällt in Betracht, dass bei Absenkung des Trassees der Halbanschluss Richtung Lausanne nicht mehr am vorgesehenen Ort erstellt werden könnte. Der ursprünglich geplante Vollanschluss Löwenberg ist aber gerade aus Landschaftsschutzgründen in zwei Halbanschlüsse aufgeteilt worden, und der Halbanschluss Richtung Bern ist aufgrund von früher genehmigten Projekten bereits erstellt

und seit 1987 in Betrieb. Eine Zusammenlegung der beiden Halbanschlüsse, wie sie nun wieder gefordert wird, müsste deshalb - abgesehen davon, dass der ursprünglich angestrebte Landschafts- und Umweltschutz aufgegeben würde - die Neuprojektierung und den Umbau des bereits erstellten Teilstücks bedingen. Würde dagegen auf den Halbanschluss Lausanne verzichtet, verbliebe der Verkehr bis zum nächsten Autobahn-Anschluss auf der Hauptstrasse Murten-Avenches und würde den Raum Murten weiterhin belasten. Schliesslich machen die Beschwerdeführer selbst darauf aufmerksam, dass der "Combette"-Tunnel eine Grundwasser-Schutzzone durchquert und verschiedene Trinkwasserfassungen beeinträchtigen könnte. Es ist daher zu vermuten, dass eine Tieferlegung des Tunnels einerseits zu einer noch grösseren Gefährdung des Grundwasser-Vorkommens führte und andererseits mit erheblichen bautechnischen Schwierigkeiten verbunden wäre. Ein durchgehender Tunnel würde auch die Sicherheitsrisiken für den Verkehr selbst und die Umwelt erhöhen. Somit sprechen selbst unter dem Gesichtswinkel des Umweltschutzes gute Gründe für das von den Beschwerdeführern beanstandete Autobahn-Längenprofil und kann keine Rede davon sein, dass bei der Trasseeführung den Umweltschutzanliegen keine Rechnung getragen worden wäre.

11. Zur Frage der Luftverunreinigung wird im angefochtenen Entscheid ausgeführt, dass infolge des Autobahnbaus die Schadstoffbelastung entlang der Hauptstrasse T 1 (Bern-Murten-Lausanne) und im Raume Murten-Muntelier wesentlich verringert werde. Andererseits würden aller Voraussicht nach die Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO_2) an drei Stellen längs der geplanten Nationalstrasse überschritten. Der Kanton sei daher grundsätzlich verpflichtet, an der Strassenanlage und an den Fahrzeugen alle technisch und betrieblich möglichen Vorkehren zu treffen, um die Grenzwerte einzuhalten, während der Bau der Anlage an sich nicht in Frage stehe. Da aber die Kantone weder zum Erlass von Vorschriften über den Schadstoffausstoss von Motorfahrzeugen noch zur Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Nationalstrassen zuständig seien, könnten sie insofern dem Vollzugsauftrag von Art. 36 USG nicht nachkommen. Unter diesen Umständen würde auch eine Massnahmenplanung im Sinne von Art. 31 der Luftreinhalte-Verordnung (LRV; SR 814.318.142.1) nicht zum Ziele führen, ganz abgesehen davon, dass der Massnahmenplan für die nachträgliche Sanierung von bestehenden Anlagen bestimmt sei. Den

Kantonen verbleibe demnach einzig die Möglichkeit, an der Strassenanlage selbst bauliche Massnahmen zur Verhinderung von Immissionen zu treffen und die Errichtung von Abluftkaminen, Dämmen, Schutzwänden usw. vorzusehen. Solche Vorkehren hätten jedoch lediglich die Verdünnung oder Umverteilung der Schadstoffe zur Folge; sie seien daher gegenüber der Einschränkung der Emissionen an der Quelle als zweitrangig anzusehen und nur nach eingehenden Abklärungen bei extremer Grenzwertüberschreitung zu ergreifen. Eine solche Zurückhaltung rechtfertige sich hier umso mehr, als die von den Umweltschutzfachstellen vorgeschlagenen zusätzlichen Massnahmen nicht zu Projektänderungen, sondern einzig zu baulichen Ergänzungen führten, die

jederzeit noch vorgenommen werden könnten. Demgegenüber darf nach Ansicht der Beschwerdeführer eine Strasse überhaupt nicht gebaut werden, wenn vorauszusehen ist, dass nach ihrer Inbetriebnahme die in der Luftreinhalte-Verordnung festgelegten Immissionsgrenzwerte überschritten werden. Ausserdem wird in den Beschwerden bemängelt, dass der Kanton keine Massnahmenplanung gemäss Art. 31 LRV eingeleitet hat. Es gilt daher abzuklären, welche Rechtsfolgen das Umweltschutzgesetz und die Luftreinhalte-Verordnung vorsehen, wenn angenommen werden muss, eine neue Verkehrsanlage werde zu übermässigen Schadstoffimmissionen führen. a) Nach Art. 7 Abs. 7 USG zählen die Verkehrswege zu den "Anlagen" im Sinne des Umweltschutzgesetzes und sind die Fahrzeuge diesen gleichzustellen. Luftverunreinigungen, die durch den Bau oder Betrieb von Strassen oder Fahrzeugen verursacht werden, müssen daher gleich wie bei den anderen Anlagen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen schädlich oder lästig werden, sind die Emissionsbegrenzungen - d.h. die in Art. 12 USG genannten Massnahmen - auch für Verkehrswege und Fahrzeuge zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG). Wann die Luftverunreinigungen zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen, hat der Bundesrat durch Immissionsgrenzwerte zu bestimmen (Art. 13 f. USG). Weitere Vorschriften für neue Verkehrsanlagen enthält das Umweltschutzgesetz hinsichtlich der Luftreinhaltung nicht. Dagegen stellt das Verordnungsrecht für diese Anlagen gesetzesvertretend Sonderbestimmungen auf.

BGE 118 Ib 206 S. 224

b)... (Art. 17 bis 19 LRV als Sonderbestimmungen für Fahrzeuge und Verkehrsanlagen) c)... (Wesen des Massnahmenplanes im Sinne von Art. 31 LRV)
d) Zusammengefasst gilt somit für den Bau und die Erweiterung von Strassen, dass zunächst nach Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 18 LRV vorsorglich alle technisch und betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen anzuordnen sind, mit denen die vom Verkehr verursachten Emissionen begrenzt werden können. Nach diesem Gebot ist im Baubewilligungs- oder Plangenehmigungsverfahren in erster Linie zu prüfen, ob alle zur Verfügung stehenden, für den Bauherrn zumutbaren baulichen und technischen Mittel ausgeschöpft worden sind, um die Emissionen zu reduzieren. Soweit auch die Anordnung betrieblicher Massnahmen in die Zuständigkeit des Bauherrn oder der Plangenehmigungsbehörde fällt und diese die Ausgestaltung des Werks beeinflussen, sind sie ebenfalls schon im Baubewilligungsverfahren vorzusehen. Steht trotz dieser Massnahmen fest oder ist zu erwarten, dass vom Verkehr allein oder von ihm zusammen mit anderen Anlagen übermässige Immissionen verursacht werden, so hat die Behörde dafür zu sorgen, dass die Strassenanlage in eine Massnahmenplanung im Sinne von Art. 31 und 33 LRV einbezogen wird, in deren Rahmen über die Vorkehren zur Einschränkung der Luftverunreinigung zu beschliessen ist. Im Einspracheverfahren kann daher gefordert werden, dass die dem Gebot von Art. 18 LRV entsprechenden baulichen und sich auf die bauliche Ausgestaltung auswirkenden technischen und betrieblichen Massnahmen an der Anlage selbst ergriffen werden und gewährleistet bleibt, dass mögliche weitere bauliche Vorkehren, die allenfalls im Massnahmenplan vorbehalten werden, noch getroffen werden können. Dagegen verlangen die gesetzlichen Bestimmungen nicht, dass schon im Rahmen der Genehmigung des Strassenprojektes verfügt werde, welche zusätzlichen, die Fahrzeuge und den Verkehr betreffenden - insbesondere verkehrslenkenden und -beschränkenden - Massnahmen anzuordnen seien, um übermässige Immissionen zu verhindern oder zu beseitigen (BGE 117 Ib 430 E. 5c). e) Wie bereits in BGE 117 Ib 306 f. E. 8c und 428 E. 5 ausgeführt worden ist, ist somit der Bau oder Umbau einer Nationalstrasse auch dann nicht ausgeschlossen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass übermässige Immissionen verursacht werden. Ob eine - durch die im Rahmen der Massnahmenplanung beschlossenen Vorkehren zu bekämpfende - vorübergehende Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in Kauf genommen werden könne, ist vielmehr aufgrund

einer Abwägung der auf dem Spiele stehenden öffentlichen Interessen zu entscheiden, in der die Vor- und Nachteile des Strassenbaus einander gegenüberzustellen sind und in Fällen wie dem vorliegenden auch mitberücksichtigt werden darf, welche Entlastung die neue Strasse für schon bisher durch übermässige Immissionen betroffene Wohngebiete mit sich bringen wird. Dass diese Interessenabwägung hier bundesrechtswidrig vorgenommen worden wäre, wird von den Beschwerdeführern nicht dargetan. Dagegen ist den Beschwerdeführern darin zuzustimmen, dass der Staat Freiburg über das fragliche Gebiet einen Massnahmenplan im Sinne von Art. 31 und 33 LRV zu erstellen hat. Der Staatsrat hat dies denn auch sinngemäss anerkannt, indem er zugesichert hat, dass er alles in seiner Kompetenz Liegende zur Luftreinhaltung unternehmen und dem Bundesrat den Antrag unterbreiten werde, Geschwindigkeitsbeschränkungen anzuordnen und allenfalls weitere Abgasvorschriften zu erlassen. Solche Anträge sind aber nach dem Willen des Verordnungsgebers gerade im Rahmen eines Massnahmenplanes zu stellen. Der Kanton Freiburg wird daher die Massnahmenplanung in der notwendigen Form noch durchführen müssen, wozu er sich übrigens in seiner Vernehmlassung auch bereit erklärt hat.
f) Zu untersuchen bleibt demnach, ob der angefochtene Entscheid aufgehoben werden müsse, weil der Massnahmenplan zur Zeit des Einspracheentscheides noch nicht vorgelegen hat und auch heute noch nicht vorliegt. Über die Frage, ob der Massnahmenplan im Zeitpunkt der Projektgenehmigung schon beschlossen sein müsse oder ob es genüge, dass die Massnahmenplanung eingeleitet oder in Aussicht genommen sei, lässt sich der Luftreinhalte-Verordnung nichts entnehmen. Für die Pflicht zur Vorlage des Massnahmenplans im Plangenehmigungsverfahren für eine Verkehrsanlage spricht, dass die Plangenehmigungs- und Einsprachebehörde nur anhand des Planes prüfen kann, ob in der fraglichen Region oder gezielt für das betreffende Strassenprojekt geeignete Massnahmen ergriffen werden können, die zu einer Reduktion der Immissionen führen. Andererseits wird sich für neue Anlagen häufig erst im Plangenehmigungsverfahren aufgrund des Umweltverträglichkeitsberichts ergeben, dass der Verkehrsbetrieb aller Wahrscheinlichkeit nach zu übermässigen Immissionen führen wird. Muss in diesen Fällen noch vor dem Entscheid über das Vorhaben die Massnahmenplanung nachgeholt werden, so kann dies Verzögerungen von mehreren Jahren zur Folge haben. Eine

solche Verlängerung des Genehmigungsverfahrens lässt sich vor allem dort nur schwer rechtfertigen, wo auch die Bauzeit etliche Jahre dauert und deshalb nicht auszuschliessen ist, dass der im Baubewilligungsverfahren vorgelegte Massnahmenplan im Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Strassenanlage den dannzumal gegebenen Umständen nicht mehr in allen Teilen entspricht. Muss daher der Massnahmenplan grundsätzlich im Zeitpunkt des Plangenehmigungsentscheides vorliegen, so müssen doch Ausnahmen möglich sein und kann der Behörde insbesondere gestattet werden, gewisse Punkte offenzulassen und die Planung später nachzuführen bzw. den allenfalls geänderten Verhältnissen und den neuen technischen Möglichkeiten anzupassen. Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die zur Einschränkung der Immissionen notwendigen baulichen Massnahmen an der Strassenanlage selbst getroffen worden sind oder im Rahmen des Vollzugs des Massnahmenplans noch ergriffen werden können. Nach dem umstrittenen Ausführungsprojekt soll, weil vor allem in Nähe der Tunnelportale mit übermässigen Immissionen zu rechnen ist, am Ost-Portal des Tunnels "Les Vignes" ein Abluftkamin angebracht werden. Das BUWAL und der Regierungsrat des Kantons Bern haben den Bau von weiteren drei Kaminen empfohlen, auf den der Kanton Freiburg wegen der landschaftlichen Eingriffe und des hohen Energieverbrauchs lieber verzichten möchte. Sollten sich jedoch die zusätzlichen Kamine inskünftig als erforderlich erweisen, so könnten sie, wie die Verantwortlichen des Bundesamtes für Strassenbau an der Augenscheinsverhandlung und mit Vernehmlassung vom 6. Juni 1990 bestätigt haben, auch an den weiteren Portalen nachträglich noch erstellt werden. Die im Umweltverträglichkeitsbericht befürworteten Dämme, Schutzwände und Hecken können ebenfalls jederzeit noch angelegt oder ergänzt werden. Weitere bauliche Massnahmen

zur Beschränkung der Luftverschmutzung fallen, da eine Tieflegung des Trassees nicht verlangt werden kann, nicht in Betracht. Für das ganze Werk wird mit einer Bauzeit von mehreren Jahren gerechnet. Unter diesen Umständen wäre es unverhältnismässig, die Sache an den Freiburger Staatsrat zurückzuweisen, damit dieser zunächst in einem Massnahmenplan über die erst ab Inbetriebnahme der Strasse geltenden verkehrslenkenden und -beschränkenden Massnahmen beschliesse. Eine solche Verzögerung des sich schon über Jahrzehnte erstreckenden Projektierungsverfahrens liesse sich offensichtlich nicht rechtfertigen. Indessen ist der Staatsrat des Kantons Freiburg bei seiner in der Vernehmlassung

abgegebenen Erklärung zu behaften, dass er die notwendige Massnahmenplanung noch durchführen werde. Im Rahmen dieses Verfahrens wird ebenfalls noch vor der Inverkehrsetzung der Anlage über die Erstellung von zusätzlichen Abluftkaminen bei den Tunnelportalen entschieden werden müssen.

12. In bezug auf die Lärmbelastung machen die Beschwerdeführer geltend, ihre Liegenschaften befänden sich in der Landschaftsschutzzone und müssten daher nach Art. 43 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) der Empfindlichkeitsstufe I und nicht der Stufe III zugewiesen werden. Da nach den angestellten Lärmprognosen der Lärmpegel in diesem Gebiet am Tage 55 dB(A) erreichen, d.h. den massgeblichen Planungswert überschreiten werde, dürfe das aufgelegte Projekt nicht ausgeführt bzw. müsse die "Variante tief" verwirklicht werden. Zu dieser Einwendung ist zunächst in tatsächlicher Hinsicht zu präzisieren, dass die Lärmeinwirkungen auf den Liegenschaften der Beschwerdeführer auch nach dem Bau der Nationalstrasse nicht von dieser selbst, sondern - gleich wie heute - von der Kantonsstrasse Murten-Düdingen ausgehen werden, welche inskünftig um weniges verschoben über den "Combette"-Tunnel führen soll. Da angenommen wurde, wegen des nahen Autobahnanschlusses werde der Verkehr auch auf dieser Hauptstrasse anwachsen, ist in ihrem Bereich ein leichtes Ansteigen der Lärmbelastung prognostiziert worden. Daran würde sich auch bei einer Tieferlegung der Nationalstrasse nichts ändern. Ausserdem hat rechtlich gesehen die Ausscheidung einer Landschaftsschutzzone noch nicht zur Folge, dass das ausgeschiedene Gebiet als Zone mit erhöhtem Lärmschutzbedürfnis im Sinne von Art. 43 Abs. 1 lit. a LSV betrachtet werden müsste. Als solches könnte es nur gelten, wenn es sich um eine eigentliche Ruhezone handeln würde. Das ist hier jedoch nicht der Fall, da das fragliche Gebiet landwirtschaftlich genutzt wird und vor allem längs der Kantonsstrassen bereits heute lärmbelastet ist. Aus dem kantonalen Richtplan, auf den sich die Beschwerdeführer berufen, ergibt sich nichts anderes. Vielmehr spricht die Tatsache, dass die Nationalstrasse im Richtplan eingetragen ist, gegen die Meinung der Beschwerdeführer, dass das betreffende Gebiet nutzungsplanerisch als höchst lärmempfindlich anerkannt worden sei und als solches respektiert werden müsse. Fällt demnach eine Zuweisung der Grundstücke der Beschwerdeführer zur Empfindlichkeitsstufe I ausser Betracht, so werden nach den Lärmprognosen die massgebenden Grenzwerte im fraglichen Gebiet eingehalten werden können.

13. Die Beschwerdeführer werfen dem Staatsrat schliesslich vor, es seien keine oder nur ungenügende Abklärungen über die zu erwartende Schadstoffbelastung der Böden im Nahbereich der Autobahn sowie über die SO2-, NOx-, Pb- und Russstaub-Konzentrationen in Nähe der Tunnelportale vorgenommen worden. Der für den Einspracheentscheid notwendige Sachverhalt hinsichtlich der voraussehbaren Schadstoffbelastung der Böden und der Luft wird indessen im Umweltverträglichkeitsbericht vollständig und eingehend dargestellt. Auch das Bundesamt für Umweltschutz hat den Bericht insofern als mustergültig bezeichnet. Die Beschwerdeführer verkennen mit ihren Begehren um weitere Abklärungen offenbar den Zweck der Berichterstattung. Es

kann in diesem Verfahren nicht darum gehen, zu jeder Art möglicher Belastung durch die zukünftige Anlage umfassende wissenschaftliche Untersuchungen anzustellen, ungeachtet des Standes der bereits vorhandenen Kenntnisse und unabhängig von der Bedeutung im konkreten Fall. Der Umweltverträglichkeitsbericht darf sich auf das für den Entscheid Wesentliche beschränken und soll sich, soweit möglich, auf bereits andernorts gemachte Erfahrungen stützen. Im übrigen ist nicht einzusehen, welches Interesse die Beschwerdeführer an den verlangten zusätzlichen Untersuchungen und Prognosen haben könnten, da sie weder am Rande des oberirdischen Nationalstrassen-Trassees noch in unmittelbarer Nähe eines Tunnelportals wohnen.

14. Das Gesagte gilt sinngemäss auch für das insbesondere vom Beschwerdeführer G. gestellte Begehren um weitere Untersuchungen über die Auswirkungen des Projekts auf die Grundwasser-Vorkommen und auf die verschiedenen Quellfassungen. Die projektierenden Behörden sind sich bewusst, dass die Nationalstrasse Gewässerschutzzonen durchqueren oder berühren soll und die Gefahr besteht, dass nutzbare Trink- und Brauchwasser-Vorkommen beeinträchtigt werden. Wie im Umweltverträglichkeitsbericht festgehalten wird, hat die Bauherrschaft zusätzlich zu den bereits angestellten Untersuchungen zahlreiche weitere Studien in Auftrag gegeben, die dazu beitragen sollen, zu verhindern, dass während der Bauarbeiten Grundwasser verunreinigt wird oder durch die Strassenanlage selbst Grundwasserkörper zerstört werden. Übrigens kann beim Bau von Werken wie dem hier umstrittenen auch bei Vornahme umfassendster Untersuchungen und Einhaltung aller Sorgfaltspflichten nie völlig ausgeschlossen werden, dass der Grundwasser-Haushalt gestört wird. Sollten die Quellen auf den Grundstücken des Beschwerdeführers G. infolge des Autobahnbaus verschmutzt werden

oder versiegen, so wird der Staat Freiburg dem Grundeigentümer, sofern keine Wiederherstellungsmassnahmen möglich sind, Realersatz oder eine Entschädigung in Geld leisten müssen (vgl. Art. 10 EntG).