Urteilskopf

124 II 460

42. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 19. August 1998 i. S. Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) gegen Kanton Zug und Verwaltungsgericht des Kantons Zug (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Teileröffnung einer Nationalstrasse; Umweltverträglichkeitsprüfung.

Legitimation der Umweltschutzorganisationen zur Anfechtung von Verfügungen über die Änderung von Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist. Ist die Anfechtungsbefugnis der Umweltschutzorganisationen bei Änderung solcher Anlagen eingeschränkter als jene der Natur- und Heimatschutzorganisationen? Frage offen gelassen (E. 1).

Bei Teileröffnung einer Nationalstrasse ist nur dann eine zusätzliche Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen, wenn für die Teileröffnung ein neuer, im ursprünglichen Projekt nicht vorgesehener Nationalstrassen-Anschluss geschaffen wird (E. 2).

Genügen die für die Teileröffnung vorgenommenen Sachverhaltsabklärungen materiell, um die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Umweltschutzvorschriften beurteilen zu können, darf auf eine förmliche Prüfung im Sinne von Art. 9 USG verzichtet werden (E. 3a). Die Rüge, die für das Projekt erforderlichen Bewilligungen fehlten, erweist sich als unbegründet (E. 3b-c).

Die vorgenommenen Abklärungen hinsichtlich Lärmsituation und Luftbelastung beziehen sich weder auf einen zu kleinen Perimeter (E. 4a), noch beruhen sie auf falschen Verkehrsprognosen (E. 4b). "Flankierende Massnahmen" sind nicht notwendig (E. 5).

Regeste (fr):
Ouverture partielle d'une route nationale; étude de l'impact sur l'environnement.

Qualité pour recourir d'organisations de protection de l'environnement à l'encontre de décisions sur la modification d'installations soumises à une étude de l'impact sur l'environnement. Est-ce que, dans un cas de modification de ce genre d'installations, le droit de recours des organisations de protection de l'environnement est plus limité que celui des organisations de protection de la nature et du paysage? Question laissée indécise (consid. 1).

Lors de l'ouverture partielle d'une route nationale, une étude complémentaire de l'impact sur l'environnement ne doit être effectuée que si, pour l'ouverture partielle, on crée un nouvel accès à l'autoroute qui n'était pas prévu dans le projet originel (consid. 2).

Si les constations de fait auxquelles on a procédé en vue de l'ouverture partielle sont, matériellement, suffisantes pour apprécier la compatibilité du projet avec les exigences de la protection de l'environnement, on peut renoncer à une étude formelle au sens de l'art. 9 LPE (consid. 3a). Le grief selon lequel les autorisations nécessaires pour le projet feraient défaut, se révèle mal fondé (consid. 3b-c).

Les analyses effectuées au sujet des nuisances de bruit et de la pollution atmosphérique ne concernent pas un périmètre trop restreint (consid. 4a) et elles ne se fondent pas sur des prévisions de trafic erronées (consid. 4b). Des "mesures accessoires ou complémentaires" ne sont pas nécessaires (consid. 5).

Regesto (it):
Apertura parziale di una strada nazionale; esame di impatto ambientale.

Legittimazione delle organizzazioni per la protezione dell'ambiente a ricorrere contro decisioni riguardanti la modificazione di impianti sottoposti all'esame di impatto ambientale. In caso di modificazione di questi impianti, il diritto di ricorrere delle organizzazioni per la protezione dell'ambiente è più limitato di quello spettante alle associazioni di protezione della natura e del paesaggio? Questione lasciata indecisa (consid. 1).

In caso di apertura parziale di una strada nazionale deve essere eseguito un esame di impatto ambientale supplementare solo se, per l'apertura parziale, viene creato un nuovo accesso all'autostrada, non previsto nel progetto iniziale (consid. 2).

Se le constatazioni di fatto eseguite per l'apertura parziale sono materialmente sufficienti per valutare la compatibilità del progetto con le esigenze della protezione dell'ambiente, si può rinunciare ad un esame di impatto ambientale ai sensi dell'art. 9 LPAmb (consid. 3a). La critica, secondo la quale mancherebbero le autorizzazioni necessarie per il progetto, deve essere respinta (consid. 3b-c).

Le analisi effettuate in merito alle immissioni foniche e all'inquinamento atmosferico non si riferiscono né ad un perimetro troppo ristretto (consid. 4a), né si fondano su previsioni del traffico errate (consid. 4b). Non sono necessari "provvedimenti collaterali" (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 461

BGE 124 II 460 S. 461

Der Schweizerische Bundesrat beschloss am 7. Dezember 1987, das bereits in der ersten Hälfte der siebziger Jahre weitgehend fertig gestellte und seither stillliegende Teilstück der Nationalstrasse N 4 von der Verzweigung Blegi (Gemeinde Cham) bis Knonau in Betrieb zu nehmen. Die Teileröffnung wurde durch einen weiteren Beschluss vom 20. Juni 1988 an die Bedingung geknüpft, dass in den Dörfern des Knonaueramtes, die bei einer Inbetriebnahme der Autobahn unter einem erhöhten Verkehrsaufkommen zu leiden hätten,

BGE 124 II 460 S. 462

sog. flankierende Massnahmen zur Begrenzung der Gefahren und Immissionen verwirklicht würden. Hierauf erarbeitete der Kanton Zürich einerseits ein Ausführungsprojekt für die erforderlichen Instandstellungen und den provisorischen Autobahnanschluss in Knonau, andererseits ein Projekt für die flankierenden Massnahmen am Staatsstrassennetz. Die Projekte wurden öffentlich aufgelegt und vom Zürcher Regierungsrat nach Behandlung der Einsprachen mit Beschlüssen vom 26. Januar 1994 genehmigt. Gegen die beiden Beschlüsse reichte der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein.
In der Folge einigten sich die Kantone Zug und Zürich, auf das Provisorium im Kanton Zürich zu verzichten. Stattdessen sollte zur Entlastung der Gemeinden Steinhausen und Cham eine nur teilweise Inbetriebnahme der N 4 auf Zuger Boden realisiert und hiefür eine provisorische Auffahrtsrampe im Gebiet Bibersee erstellt werden. Am 10. März 1997 kam der Bundesrat auf seine früheren Entscheide zurück und erklärte sich damit einverstanden, dass der Kanton Zürich auf den provisorischen Anschluss in Knonau samt flankierenden Massnahmen im Knonaueramt verzichte. Gleichzeitig ermächtigte er den Kanton Zug, die redimensionierte Variante zu verwirklichen. Hierauf wurde das bundesgerichtliche Verfahren als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

Am 24. März 1997 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Zug das Ausführungsprojekt für eine provisorische Auffahrt auf die Nationalstrasse N 4 im Raume Bibersee sowie die Fertigstellung der Autobahn zwischen Bibersee und Blegi. Das Projekt sieht die Teileröffnung der N 4 in Richtung Nord-Süd auf einer Strecke von rund 1,2 km vor. Hiefür soll im Gebiet Bibersee eine rund 150 m lange, einspurige Rampe erstellt werden, die die Kantonsstrasse Knonau-Steinhausen mit der höher gelegenen Autobahn verbindet. Auf dem Trassee der N 4 wird der Verkehr bis zur Verzweigung Blegi zweispurig geführt werden. Zusammen mit dem Ausführungsprojekt wurden auch der Technische Bericht und ein "Detaillierter Bericht zu den Auswirkungen in den Bereichen Verkehr, Lufthygiene und Lärmschutz" veröffentlicht. Während der Projekt-Auflage erhob der VCS gegen das Projekt Einsprache und verlangte, dass auf die Inbetriebnahme des fraglichen Autobahnteilstücks verzichtet werde; allenfalls sei zunächst eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Subeventuell beantragte der VCS, es seien die notwendigen flankierenden Massnahmen anzuordnen und es sei rechtlich sicherzustellen, dass

diese bei der Inbetriebnahme des teileröffneten Strassenabschnitts tatsächlich realisiert seien. Mit Verfügung vom 12. Mai 1997 wies die Baudirektion des Kantons Zug die Einsprache des VCS ab, soweit auf diese eingetreten wurde. Am gleichen Tag erteilte die Zuger Baudirektion eine Baubewilligung für die provisorische Auffahrts-Rampe. Der VCS zog beide Verfügungen der Baudirektion an das Verwaltungsgericht des Kantons Zug weiter, welches die beiden Beschwerden vereinigte und mit Urteil vom 4. Dezember 1997 abwies, soweit auf diese eingetreten wurde. Gegen diesen Entscheid führt der VCS eidgenössische Verwaltungsgerichtsbeschwerde, welche abgewiesen wird, soweit auf sie eingetreten werden kann.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Umstritten ist zunächst, inwieweit der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) zur Anfechtung des nationalstrassenrechtlichen Ausführungsprojekts überhaupt zuzulassen sei. Das Zuger Verwaltungsgericht bringt vor, wenn die Änderung einer Nationalstrasse nicht der Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 9 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) unterliege, weil sie gemäss Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) nicht wesentlich sei, so entziehe sie sich nach Art. 55 Abs. 1 USG auch der Anfechtung durch die Umweltschutzorganisationen. Diese seien in solchen Fällen nur zur Rüge befugt, Art. 9 USG sei zu Unrecht nicht angewendet worden. - Die bundesrechtliche Regelung des Beschwerderechts der Umweltschutzorganisationen ist jedoch nicht in jeder Beziehung völlig klar: a) Auszugehen ist hier davon, dass das Zuger Verwaltungsgericht mit seinem Entscheid betreffend die Genehmigung des National-strassen-Ausführungsprojekts und die dagegen erhobene Einsprache in Anwendung von Bundesrecht und des damit zusammenhängenden kantonalen Rechts eine Verfügung über Pläne getroffen hat. Solche Verfügungen sind nach Art. 99 lit. c OG nur insoweit mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar, als es sich um Entscheide über Einsprachen gegen Enteignungen oder Landumlegungen handelt. Steht kein derartiger Rechtserwerb in Frage, so ist keine Weiterzugsmöglichkeit ans Bundesgericht gegeben und haben sich die Einsprecher mit Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat zu wenden (Art. 73 Abs. 1 lit. c und Art. 74 lit. a VwVG).

Das nationalstrassenrechtliche Einspracheverfahren erfüllt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes alle Funktionen des enteignungsrechtlichen Einspracheverfahrens im engeren und weiteren Sinn (vgl. etwa BGE 108 Ib 505 E. 2; BGE 111 Ib 32 E. 2a). Die Entscheide über Ausführungsprojekte gemäss Art. 27 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) vom 8. März 1960 gelten deshalb nicht nur gegenüber den betroffenen Grundeigentümern als Entscheid über Einsprachen gegen die Enteignung gemäss Art. 99 lit. c OG, sondern auch gegenüber den Organisationen, die zur Anmeldung von Begehren nach den Art. 7 bis 10 des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711) befugt sind. Zu diesen gehören die Vereinigungen, die kraft Art. 12 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) zu Einsprachen und Begehren gemäss Art. 9 EntG ermächtigt sind. Zu ihnen zählen aber auch - wie das Bundesgericht nach einem Meinungsaustausch mit dem Bundesrat in BGE 117 Ib 285 E. 2a festgehalten hat - die gesamtschweizerischen Organisationen, die aufgrund von Art. 55 Abs. 1 und 3 USG das Recht haben, Einwendungen im Sinne von Art. 7 Abs. 3 EntG zu erheben. Können die Umweltschutzorganisationen im nationalstrassenrechtlichen Auflageverfahren enteignungsrechtliche Einsprache erheben, so muss der Einsprachen- und Genehmigungsbeschluss der zuständigen kantonalen Instanz auch ihnen gegenüber als Entscheid über eine Einsprache gegen die Enteignung im Sinne von Art. 99 lit. c OG gelten und ihnen daher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen stehen. b) Nach Art. 55 Abs. 1 USG können die mehr als zehn Jahre bestehenden gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen gegen Verfügungen der zuständigen Behörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten, der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegenden Anlagen Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht einreichen. Die Organisationen sind auch befugt bzw. verpflichtet, von den kantonalen Rechtsmitteln Gebrauch zu machen, wobei ihnen das kantonale Recht dieselben Parteirechte zu gewähren hat wie das Bundesrecht (Art. 55 Abs. 3 USG, BGE 121 II 224 E. 2b mit Hinweisen).
Der Wortlaut von Art. 55 Abs. 1 USG - wonach die Organisationen gegen "Verfügungen über Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist", Beschwerde führen können - lässt zwei

Auslegungen zu. Einerseits kann die Bestimmung so verstanden werden, dass alle Bau- und Änderungsprojekte für Anlagen, welche gemäss Anhang zur UVPV prüfungspflichtig sind, von den Organisationen angefochten werden können. Andererseits lässt sich Art. 55 Abs. 1 USG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 UVPV so interpretieren, dass ein Änderungsprojekt für eine an sich prüfungspflichtige bestehende Anlage nur dann Anfechtungsobjekt für die Organisationen sein kann, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft.
Das Bundesgericht hat sich im Zusammenhang mit der Änderung von Nationalstrassen mit der hier aufgeworfenen Frage noch nie befassen müssen. Dagegen hat es in einem nicht veröffentlichten Entscheid über die Änderung einer luftfahrtrechtlichen Betriebskonzession gleich wie das Zuger Verwaltungsgericht die Auffassung vertreten, Art. 55 Abs. 1 USG sei in Beziehung zu Art. 2 Abs. 1 UVPV zu setzen und das Beschwerderecht der Umweltorganisationen entsprechend einzuschränken (Entscheid vom 25. September 1997 i.S. Vereinigung gegen Fluglärm, Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) und Einwohnergemeinde Muri bei Bern gegen Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft E. 2b/cc). Diese Auslegung scheint sich allein gestützt auf die Umweltschutzgesetzgebung aufzudrängen. Wie im Folgenden dargelegt, läuft sie allerdings darauf hinaus, dass die Anfechtungsbefugnis der Umweltschutzorganisationen im fraglichen Bereich limitierter wäre als diejenige der Natur- und Heimatschutzorganisationen. c) Gemäss Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966, in der Fassung vom 25. März 1995, steht den seit mindestens zehn Jahren bestehenden gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, das Beschwerderecht zu, soweit gegen die Verfügungen der kantonalen oder

Bundes-Behörden letztinstanzlich die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben ist. Die Vereinigungen sind auch zur Ergreifung der kantonalrechtlichen Rechtsmittel berechtigt und können Einsprachen und Begehren nach den Artikeln 9, 35 und 55 des Bundesgesetzes über die Enteignung erheben (Art. 12 Abs. 3 lit. a und b NHG). Voraussetzung zur Anfechtung einer Verfügung ist einzig, dass diese im Sinne von Art. 2 NHG in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen ist. Demnach können Projekte für die Änderung der dem Bundesrecht unterstehenden öffentlichen Anlagen - wie die Nationalstrassen -

von den Natur- und Heimatschutzorganisationen unabhängig davon angefochten werden, ob das Bauvorhaben gemäss Art. 2 Abs. 1 UVPV einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist oder nicht. Nun hat das Bundesgericht in BGE 116 Ib 418 E. 3e (übersetzt in ZBl 92/1991 S. 387 f.) auf die Gemeinsamkeiten und gegenseitigen Beziehungen von Art. 12 NHG und Art. 55 USG hingewiesen. Es hat dargelegt, dass sich der Gesetzgeber bei der Schaffung von Art. 55 USG vom Beispiel des Art. 12 NHG habe leiten lassen und deshalb jede sich aus der neueren Vorschrift ergebende Präzisierung Auswirkungen auf die ältere haben müsse. Die beiden Normen seien nur schwer auseinander zu halten und so weit als möglich im gleichen Sinne auszulegen. Dementsprechend ist die Pflicht der beschwerdeberechtigten Organisationen, am kantonalen Verfahren teilzunehmen, auf die gestützt auf Art. 12 NHG Beschwerdeführenden ausgedehnt worden, obschon der damalige Gesetzestext nicht einmal die Möglichkeit einer solchen Teilnahme vorsah (vgl. AS 1966 S. 1637; s.a. BGE 121 II 224 E. 2b mit Hinweisen). Auch bei der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes ist betont worden, dass eine weitgehende Harmonisierung der verschiedenen Verbandsbeschwerden anzustreben sei (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1991 über die Änderung des NHG, BBl 1991 III 1121, 1135). Im Lichte dieser Ausführungen erschiene es als näher liegend, die Beschwerdebefugnis der Umweltschutzorganisationen hinsichtlich der öffentlichen Anlagen des Bundes generell zu bejahen. Damit würde auch dem Umstand Rechnung getragen, dass für solche Anlagen und deren Änderungen das Enteignungsrecht ausgeübt werden kann und die Befugnis zur Erhebung von Einsprachen im Sinne von Art. 7 bis 10 EntG ebenfalls möglichst einheitlich geregelt werden sollte. d) Die heikle Frage der Anfechtbarkeit von Anlageänderungen, welche die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 1 UVPV nicht erfüllen, braucht hier jedoch nicht abschliessend behandelt zu werden, da das umstrittene Projekt - wie sich im Folgenden zeigt - einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss Art. 9 USG bedarf.

2. Im angefochtenen Entscheid wird zum Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung für das Änderungsprojekt ausgeführt, dass das fragliche Autobahnteilstück der N 4 bis Knonau vor mehr als zwanzig Jahren nach dem damaligen Recht erstellt worden sei. Eine nachträgliche Umweltverträglichkeitsprüfung kenne das

Gesetz nicht. Ebenso wenig erfordere die Inbetriebnahme der Anlage eine Nachkontrolle. Grosse Verkehrsanlagen müssten regelmässig in Etappen erstellt und in Betrieb genommen werden; ein solches Vorgehen in Etappen könne nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung keinen Anlass für zusätzliche Prüfungen geben. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung wäre hier daher nur durchzuführen, wenn es sich bei den geplanten baulichen Vorkehren um eine wesentliche Änderung der bestehenden Anlage im Sinne von Art. 2 Abs. 1 UVPV handeln würde. Dies treffe jedoch nicht zu. Der bisherige bauliche Zustand der Nationalstrasse werde nur unwesentlich geändert. Zudem sei die Teileröffnung der Autobahn nicht als Betriebsänderung zu qualifizieren, die eine Prüfungspflicht nach sich ziehen würde. Jedenfalls unterscheide sich das angefochtene Vorhaben von seinem

Umfang her klar von der zuvor angestrebten Eröffnung der Autobahn bis zum Anschluss Knonau. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers müsse deshalb nicht mit einem Verkehrsaufkommen gerechnet werden, das der Hälfte des damals prognostizierten Umfangs entspreche. Die vorliegenden Berichte legten überzeugend dar, dass sich die Teileröffnung der relativ kurzen Strecke auch im Knonaueramt nicht in rechtserheblicher Weise belastend auswirken werde. Unter diesen Umständen könne von einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 9 USG abgesehen werden. Dem Zuger Verwaltungsgericht ist darin zuzustimmen, dass bei Änderung von unter altem Recht erstellten Anlagen Umweltverträglichkeitsprüfungen nur dann und insoweit durchgeführt werden müssen, als dies der Umfang der Änderung erfordert. Weiter trifft zu, dass die Inbetriebnahme einer Nationalstrasse keine zusätzliche Prüfung nach Art. 9 USG bedingt. Dies gilt grundsätzlich auch, wenn die Nationalstrasse in Etappen erstellt wird und die Teilstücke entsprechend gestaffelt eröffnet werden, sofern diese Teilstücke über die in den genehmigten Projektplänen vorgesehenen Anschlüsse erreichbar sind. Im vorliegenden Fall soll jedoch für die Teileröffnung der N 4 ein neuer Anschluss geschaffen werden, der weder im generellen Projekt noch im ursprünglichen Ausführungsprojekt vorgesehen war. Anschlussstellen gehören nach Art. 12 NSG und Art. 10 der Verordnung über die Nationalstrassen vom 18. Dezember 1995 (NSV, SR 725.111) zu den wesentlichen Bestandteilen der Nationalstrassen, die bereits in den Plänen des mit der Richtplanung abzustimmenden generellen Projekts festgelegt werden müssen. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist mehrmals betont worden, dass die Frage, wie viele Zugänge zum Nationalstrassennetz zu

schaffen und wo diese vorzusehen seien, für die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und eines raschen Verkehrsflusses auf den Schnellverbindungsstrassen von ausserordentlich grosser Bedeutung sei. Die Wahl der Anschlussstellen könne auch zu allgemein verkehrspolitischen und interkantonalen Problemen führen, zu deren Lösung der Bundesrat als überkantonale Behörde am besten in der Lage sei (BGE 114 Ib 135 E. 5b S. 138; s.a. BGE 118 Ib 206 E. 9b/aa, BGE 122 II 165 nicht publ. E. 9). Im Hinblick auf diese Bedeutung der Nationalstrassen-Anschlussstellen kann das umstrittene Ausführungsprojekt nicht als unwesentlich betrachtet werden, wenn auch die baulichen Vorkehren bloss geringfügig sind. Infolge des neuen Anschlusses an die Autobahn werden sich die bestehenden Umweltbelastungen anders verteilen und können neue auftreten. Der Anschluss wird sich nicht nur auf den Verkehrsablauf auf der N 4 auswirken, sondern auch das Verkehrsgeschehen auf dem kantonalen und kommunalen Strassennetz beeinflussen, was einer Betriebsänderung zumindest gleichgestellt werden kann. Hiergegen kann auch nicht eingewendet
werden, dass der Anschluss nur provisorisch und daher nicht der gleiche Massstab anzulegen sei. Da die Projektierung für das noch fehlende Teilstück zwischen Knonau und Filderen noch nicht abgeschlossen ist und die Bauarbeiten etliche Jahre dauern werden, wird das "Provisorium" von einiger Dauer sein. Im Übrigen kann der provisorischen Natur der Änderung einer bestehenden Anlage im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung selbst Rechnung ge-tragen werden. Betrifft somit das Ausführungsprojekt eine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a UVPV, untersteht das umstrittene Vorhaben, da auch die Voraussetzung von Art. 2 Abs. 1 lit. b UVPV gegeben ist (vgl. Art. 28 Abs. 1 NSV), der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss Art. 9 USG. Daraus ergibt sich, dass der Beschwerdeführer nach Art. 55 USG befugt ist, sämtliche Interessen des Umweltschutzes geltend zu machen und die Verletzung der einschlägigen Vorschriften zu rügen, zu denen gemäss der nicht abschliessenden Aufzählung in Art. 3 UVPV auch die Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz und die Walderhaltung zählen (vgl. BGE 118 Ib 301 E. 1c).

3. In formeller Hinsicht wirft der Beschwerdeführer den kantonalen Behörden vor, keine Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss Art. 9 USG angestellt und keine Rodungsbewilligung eingeholt zu haben, obschon eine Waldfläche beansprucht werde. Die umstrittene

Ausfahrt sei zudem im generellen Projekt nicht vorgesehen. Im Weiteren sei den Auflagen des Bundesrates nicht entsprochen und keine Begründung für das Projekt abgegeben worden. a) Es trifft wie dargelegt zu, dass das Änderungsprojekt keiner Umweltverträglichkeitsprüfung im formellen Sinne unterzogen worden ist. Die kantonalen Behörden haben jedoch das Ingenieurbüro Beat Sägesser beauftragt, die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt, insbesondere in Bezug auf den Verkehr, die Lufthygiene und den Lärmschutz, zu untersuchen und die Resultate in einem Bericht darzustellen. Dementsprechend ist ein "Detaillierter Bericht zu den Auswirkungen in den Bereichen Verkehr, Lufthygiene und Lärmschutz" (im Folgenden: "Detaillierter Bericht") verfasst und zusammen mit dem Ausführungsprojekt öffentlich aufgelegt worden. Im Bericht wird erwähnt, die Bauherrschaft gehe in Absprache mit dem kantonalen Amt für Umweltschutz davon aus, dass das Vorhaben nicht der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehe. Der vorliegende Bericht sei in diesem Sinne kein Umweltverträglichkeitsbericht, doch halte er sich, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit anderen Projekten zu gewährleisten, an die Richtlinien der Umweltschutzgesetzgebung und deren Verordnungen. Angesichts des vorgelegten Berichtes hat das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) in seiner Stellungnahme vom 1. Mai 1998 festgehalten, dass genügende Sachverhaltsabklärungen getroffen worden seien, um die Übereinstimmung des Vorhabens mit den Umweltschutzvorschriften des Bundes zu beurteilen. In Anbetracht der besonderen Umstände des vorliegenden Projektes könne deshalb nach Erachten des BUWAL auf die nachträgliche Durchführung einer formellen Umweltverträglichkeitsprüfung verzichtet werden. Die noch fehlenden Sachverhaltsabklärungen im Bereich Wald könnten im Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht mit vertretbarem Aufwand nachgeholt werden. Sind aber - mit Ausnahme der forstlichen Belange, auf die zurückzukommen sein wird - nach Auffassung der eidgenössischen Fachstelle die nötigen Prüfungen materiell bereits vorgenommen worden, so besteht für das Bundesgericht kein Grund, die Sache zur Durchführung einer erneuten Kontrolle an die kantonalen Instanzen zurückzuweisen. Einzuräumen ist allerdings, dass die materiellen Einwendungen des VCS im kantonalen Verfahren zu Unrecht nicht geprüft worden sind und dem Beschwerdeführer insofern das rechtliche Gehör verweigert worden ist. Dieser Mangel des vorinstanzlichen Verfahrens

kann jedoch ausnahmsweise dadurch behoben werden, dass die erhobenen Rügen im bundesgerichtlichen Verfahren, in dem sich der Beschwerdeführer umfassend hat äussern können, mit voller Kognition geprüft werden (vgl. BGE 117 Ib 64 E. 4 S. 87, BGE 112 Ib 170 E. 5e, je mit Hinweisen, s.a. BGE 114 Ia 307 E. 4a S. 314). Dem steht Art. 105 Abs. 2 OG nicht entgegen. Soweit nämlich das Verwaltungsgericht die Rügen des Beschwerdeführers unbehandelt liess, hat es auch keine Sachverhalts-Feststellungen getroffen, die das Bundesgericht binden könnten. Art. 105 Abs. 2 OG hindert das Bundesgericht auch nicht daran, selbst weitere tatsächliche Feststellungen zu treffen, wo dies zur Beurteilung der aufgeworfenen Fragen als nötig erscheint (nicht publ. Entscheid vom 19. Februar 1998 i.S. Flughafen-Immobilien-Gesellschaft FIG gegen VCS und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, E. 2). Im Übrigen kann dem im kantonalen Verfahren begangenen Fehler beim Entscheid über die Kosten- und Entschädigungsfolgen angemessen Rechnung getragen werden. b) Aus den vor Bundesgericht abgegebenen Stellungnahmen der kantonalen Behörden zur Frage einer allfälligen Rodung und aus den hiezu nachgereichten Akten hat sich ergeben, dass für das Bauvorhaben keine Waldfläche beansprucht wird und daher keine Rodungsbewilligung erforderlich ist. Zudem hat die Forstdirektion des Kantons Zug mit Verfügung vom 2. Juni 1998 die Bewilligung zur Unterschreitung des gesetzlichen Waldabstandes für den Fall erteilt, dass das kantonale Recht eine solche verlange. Der Beschwerdeführer hat zu all diesen zusätzlichen Unterlagen Stellung nehmen können und seine Rüge der fehlenden Rodungsbewilligung fallen gelassen. Er bringt indessen neu vor, der Kanton habe es unterlassen, die den Wald betreffenden Sachverhaltsabklärungen rechtzeitig, koordiniert mit den übrigen Bewilligungsverfahren, vorzunehmen. Ausserdem ergebe sich aus der

Dokumentation der Forstdirektion, dass das umstrittene Projekt während der Planauflage nicht richtig ausgesteckt gewesen sei. Beide Vorwürfe sind zurückzuweisen: Zum einen geht aus den zusätzlichen Stellungnahmen und Unterlagen hervor, dass die Frage der Einhaltung des Waldabstandes schon im November 1996 mit dem Kantonsforstamt untersucht wurde und die Behörden in vertretbarer Auslegung des kantonalen Rechts zur Auffassung gelangten, es bedürfe weder einer Ausnahmebewilligung noch einer Zustimmung der Forstbehörde zur Unterschreitung des gesetzlichen Waldabstandes. Was zum andern die Aussteckung anbelangt, hätte

der Beschwerdeführer aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Pläne zumindest daran zweifeln müssen, dass die im Oberwiler Wald vorgefundenen Pflöcke das Projekt betrafen. Er hätte sich unter diesen Umständen bei der Bauherrschaft erkundigen sollen, was ihm umso leichter gefallen wäre, als sich die Baudirektion am 23. Mai 1997 mit Vertretern des VCS zu einer Besprechung traf, die der Beseitigung von Unklarheiten hätte dienen sollen. Auf die Kritik an der Aussteckung ist daher im bundesgerichtlichen Verfahren nicht weiter einzugehen. c) Der Einwand, der zusätzliche provisorische Autobahn-Anschluss sei im generellen Projekt nicht vorgesehen, kann ebenfalls ohne weiteres zurückgewiesen werden. Der Bundesrat hat als Behörde, die zur Genehmigung und Änderung der generellen Projekte zuständig ist (Art. 20 NSG), der neuen Zufahrt zur N 4 mit Schreiben vom 10. März 1997 ausdrücklich zugestimmt und den Kanton Zug ermächtigt, ein entsprechendes Ausführungsprojekt zu erstellen. Damit ist die spezielle bundesrechtliche Kompetenzordnung für die Nationalstrassen-Projektierung gewahrt und der in BGE 114 Ib 135 vorgezeichnete Weg eingehalten worden. Einer Nachführung der Pläne des generellen Projekts bedurfte es nicht.
d) Der Bundesrat hat in seinem Schreiben vom 10. März 1997 ausgeführt, der zu erwartende Mehrverkehr in Richtung Nord-Süd, auf die neue Rampe zu, werde als marginal eingeschätzt. Diese Erwartung müsse im Rahmen des Ausführungsprojektes noch ausreichend belegt werden. Dann könnte eine solche, rund 3,2 Millionen Franken teure Variante ohne flankierende Massnahmen in den Dörfern entlang der heutigen Kantonsstrasse durch das Säuliamt erstellt werden. Sollte sich das als nicht möglich erweisen, müsste das Geschäft nochmals im Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis neu beurteilt werden.
Im "Detaillierten Bericht" sind die infolge der Autobahneröffnung zu erwartenden Verkehrsverlagerungen untersucht sowie grafisch und tabellarisch dargestellt worden. Danach ist mit einer Verkehrszunahme im Knonaueramt im Maximum von rund 700 Fahrzeugen bzw. rund 4% der massgebenden Verkehrsmenge zu rechnen. Aufgrund dieses Ergebnisses durften die Zuger Behörden davon ausgehen, es sei belegt, dass der zu erwartende Mehrverkehr in Richtung Nord-Süd nur marginal sei, und dementsprechend auf eine zusätzliche Projektierung von flankierenden Massnahmen im Knonaueramt und auf einen neuen Kosten-Nutzen-Vergleich verzichten. Der Vorwurf des Beschwerdeführers, der Kanton Zug sei

den Auflagen des Bundesrates nicht nachgekommen, geht somit fehl. Im Übrigen ergibt sich die vom Beschwerdeführer verlangte Begründung des Vorhabens aus dem Schreiben des Bundesrates selbst.

4. Materiell wird in der Beschwerde vorgebracht, dass sich die Abklärungen hinsichtlich der Auswirkungen des Projekts auf die Lärmsituation und die Luftbelastung auf einen zu kleinen Perimeter beschränkt hätten und auf falschen Verkehrsprognosen beruhten. Der Beschwerdeführer kritisiert die ermittelten Verkehrszahlen und rügt insbesondere, dass der Neuverkehr nicht berücksichtigt worden sei. Weiter werde die Teileröffnung der N 4 massive Auswirkungen im Kanton Zürich und teils auch im Kanton Aargau haben, die nicht untersucht wor-

den seien. Der "Detaillierte Bericht" stünde in verschiedener Hinsicht in Widerspruch zu den Ermittlungen und Prognosen, die seinerzeit für die geplante Teileröffnung der N 4 bis Knonau angestellt worden seien. a) Was die räumliche Ausdehnung der angestellten Untersuchung anbelangt, so wird im "Detaillierten Bericht" dargelegt, dass das Untersuchungsgebiet aufgegliedert worden sei. Der engere Perimeter A umfasse diejenigen Verkehrsachsen in der Region, auf denen eine massgebende Verkehrsänderung zu erwarten sei. In diesem Perimeter seien die Verkehrsmengen ermittelt und die Auswirkungen auf die Bereiche Lärm und Lufthygiene im Detail untersucht worden. Der weitere Perimeter B umfasse den Raum Stadt Zürich bis Zug und Reusstal bis Sihltal. In diesem Gebiet seien die regionalen Verkehrsverlagerungen ermittelt und deren Auswirkungen auf die Bereiche Lärm und Lufthygiene grob abgeschätzt worden. Es trifft somit nicht zu, dass sich der Untersuchungsperimeter auf Zuger Gebiet beschränkt hätte und die angrenzenden Gebiete der Kantone Zürich (Knonauer Amt) und Aargau (Freiamt) unberücksichtigt geblieben wären. Wären übrigens die Kantone Zürich und Aargau der Auffassung gewesen, dass ihren Anliegen zu wenig Rechnung getragen werde, so hätten sie ihre Interessen selbst mit Einsprache wahren können (vgl. BGE 122 II 165 E. 16a S. 176). b) Zur Kritik des Beschwerdeführers an der Verkehrsprognose hat das BUWAL in seiner Stellungnahme vom 1. Mai 1998 ausgeführt, es habe keine Veranlassung, am vom Kanton Zug verwendeten Verkehrsmodell zu zweifeln. Dem Beschwerdeführer sei zwar darin zuzustimmen, dass die grossräumigen Umlagerungen und der neu induzierte Verkehr für die Beurteilung nicht berücksichtigt worden seien. Dieses Vorgehen sei jedoch nach Auffassung des BUWAL

im vorliegenden Fall gerechtfertigt, da Umlagerungen in Fahrtrichtung Norden (Richtung Knonauer Amt) nicht vorkommen könnten und die grossräumigen Auswirkungen damit verschwindend klein sein dürften. Der allfällige Zeitgewinn in Richtung Süden (ca. 2 Minuten) habe vorwiegend lokale Auswirkungen. Die für den angefochtenen Entscheid massgebenden Verkehrsprognosen unterschieden sich deshalb zu Recht von jenen, die seinerzeit für die geplante Eröffnung des rund 5 km langen Abschnittes bis Knonau in beiden Fahrtrichtungen angestellt worden seien. Es dürfe für das vorliegende Projekt davon ausgegangen werden, dass die Steigerung der Attraktivität der überregionalen Verbindung in südlicher Richtung durchs Knonauer Amt klein bis vernachlässigbar sein werde. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind die Beurteilungen des Umweltverträglichkeitsberichts durch die Umweltschutzfachstellen jedenfalls in tatsächlicher Hinsicht amtlichen Expertisen gleichzustellen, von denen die entscheidende Behörde nur aus triftigen Gründen abweichen darf (BGE 119 Ib 254 E. 8a S. 274; BGE 118 Ib 599 E. 6, je mit Hinweisen). Auch das Bundesgericht darf sich - insbesondere in technischen und naturwissenschaftlichen Belangen - weitgehend auf die Darlegungen der Fachstellen stützen, die vom Bundesgesetzgeber als sachkundige Beurteilungs-Instanzen eingesetzt worden sind. Demgemäss kann auch im vorliegenden Fall aufgrund der klaren Aussage des BUWAL davon ausgegangen werden, dass die Verkehrsprognose nach anerkannten Regeln erstellt worden ist und dem Vorwurf der unrichtigen Sachverhaltsfeststellung entgeht. Soweit übrigens der Beschwerdeführer in seiner Stellungnahme zum BUWAL-Bericht daran festhält, dass der neu induzierte Verkehr mitberücksichtigt werden müsse, darf wie schon in früheren Entscheiden angemerkt werden, dass gerade auf dem Gebiet des "projektinduzierten" Neuverkehrs offenbar keine gesicherten Kenntnisse und Erfahrungszahlen bestehen (vgl. BGE 119 Ib 458 E. 8d; BGE 122 II 165 nicht publ. E. 11d). Eine nochmalige Untersuchung des zu erwartenden Neuverkehrs würde daher zu keinen rechtserheblichen neuen Resultaten führen.

5. Schliesslich verlangt der Beschwerdeführer, dass im Knonaueramt und allenfalls im Kanton Aargau flankierende Massnahmen zum Schutz von Fussgängern und Radfahrern sowie Vorkehren zur Lärmverminderung getroffen würden. a) Soweit um Schutzmassnahmen zugunsten von Fussgängern und Radfahrern auf den kantonalen und kommunalen Strassen ersucht wird, wird in der Beschwerde nicht dargelegt, aufgrund welcher

bundesrechtlichen Norm der Kanton Zug zu solchen Vorkehren verpflichtet wäre. Die Tatsache, dass der Bundesrat 1987 solche Massnahmen für eine Eröffnung der N 4 bis Knonau voraussetzte, bedeutet nicht, dass sie auch für das heutige Projekt "conditio sine qua non" wären. Vielmehr hat der Bundesrat wie erwähnt zum Ausdruck gebracht, die Teileröffnung der Nationalstrasse in einer Richtung bis Bibersee könne jedenfalls dann erfolgen, wenn sie nur zu geringem Mehrverkehr führe und daher keine flankierenden Massnahmen bedinge. Dass die Annahme, der projektbedingte Mehrverkehr sei nur gering, haltbar ist, ist bereits dargelegt worden.
b) Nach Auffassung des Beschwerdeführers ist das lokale Strassennetz im Kanton Zürich (Verbindung Birmensdorf-Knonau-Kantonsgrenze) nicht geeignet, Mehrverkehr aufzunehmen und erfordert die Teileröffnung der N 4 eine Lärmsanierung in Form von flankierenden Massnahmen. Der Mehrverkehr infolge der Eröffnung wird jedoch im Knonaueramt höchstens 4,2% erreichen. Eine solche Zunahme ist lärmmässig kaum feststellbar. Die Lärmimmissionen werden, wie auch das BUWAL bemerkt, bei der vorgesehenen Inbetriebnahme der Autobahn einzig beim Weiler Bibersee ansteigen, doch halten sie sich unterhalb der Planungswerte. Im Gebiet Knonau-Cham-Steinhausen werden zudem verschiedene Siedlungsgebiete vom Lärm wesentlich entlastet. Das Begehren um Anordnung flankierender Lärmschutzmassnahmen erweist sich damit als unbegründet.