Urteilskopf

138 II 379

27. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Erbengemeinschaft X. gegen Bundesamt für Strassen (ASTRA) und Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_74/2012 vom 19. Juni 2012

Regeste (de):
Erleichterungen für die Sanierung einer Nationalstrasse (Art. 17 USG; Art. 13 und 14 LSV); Verursacherprinzip (Art. 2 USG; Art. 16 Abs. 1 und Art. 31 Abs. 3 LSV).

Gewährung von Erleichterungen für in der Wohn- und Gewerbezone liegende, unüberbaute Parzellen, auf denen der nächtliche Immissionsgrenzwert für Strassenlärm 2030 trotz Belagsanierung voraussichtlich um 1 dB(A) überschritten sein wird (E. 5).

Sollten bei der künftigen Überbauung der Parzellen erhebliche Mehrkosten für die Einhaltung des Immissionsgrenzwerts entstehen, müssen diese nach dem Verursacherprinzip vom Bund als Inhaber der sanierungspflichtigen Anlage getragen werden (E. 5.6).

Regeste (fr):
Allégements pour l'assainissement d'une route nationale (art. 17 LPE; art. 13 et 14 OPB); principe de causalité (art. 2 LPE; art. 16 al. 1 et art. 31 al. 3 OPB).

Octroi d'allégements pour des parcelles non construites situées en zone d'habitation et d'activités sur lesquelles la valeur limite d'immission nocturne du trafic routier sera probablement dépassée, en 2030, d'environ 1 dB(A) en dépit de l'assainissement du revêtement (consid. 5).

Si le respect de la valeur limite d'immission devait, lors de la construction future des parcelles, occasionner d'importants coûts supplémentaires, ceux-ci devront selon le principe de la causalité être pris en charge par la Confédération en tant que détentrice des installations à assainir (consid. 5.6).

Regesto (it):
Facilitazioni per il risanamento di una strada nazionale (art. 17 LPAmb; art. 13 e 14 OIF); principio di causalità (art. 2 LPAmb; art. 16 cpv. 1 e art. 31 cpv. 3 OIF).

Facilitazioni per fondi inedificati situati nella zona di abitazione e artigianale su cui il valore limite d'immissione notturno per il rumore del traffico stradale secondo le priorità fino al 2030 sarà presumibilmente superato di 1 dB(A), nonostante il risanamento del rivestimento (consid. 5).

Se per il rispetto del valore limite d'immissione in caso di futura edificazione dei fondi dovessero sorgere notevoli costi supplementari, gli stessi dovranno essere assunti secondo il principio di causalità dalla Confederazione quale detentrice dell'impianto da risanare (consid. 5.6).

Sachverhalt ab Seite 380

Am 16. Februar 2011 genehmigte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Projekt des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) zur Lärmsanierung der Nationalstrasse N08 im Abschnitt Alpnach Süd - Alpnachstad mittels Einbaus einer Drainasphalt-Deckschicht PA von km 82,200 bis 83,000. Mit der Plangenehmigung gewährte das UVEK u.a. Erleichterungen für die in der Wohn- und Gewerbezone von Alpnachstad liegenden, nicht überbauten Parzellen Nrn. 211 und 213. Die Einsprache der Erbengemeinschaft X., bestehend aus A., B. und C. (Eigentümer der Parzelle Nr. 211; heute: Nrn. 1386, 2388 und 2390), wies es ab. Gegen diese Plangenehmigung reichten die Mitglieder der Erbengemeinschaft X. am 15. März 2011 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Dieses wies die Beschwerde am 20. Dezember 2011 ab, soweit die Erteilung von Erleichterungen angefochten war. Dagegen haben die Mitglieder der Erbengemeinschaft X. am 2. Februar 2012 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, die Sache sei an das Bundesverwaltungsgericht bzw. an das ASTRA zurückzuweisen, damit das Auflageprojekt zur Lärmsanierung der Nationalstrasse N08 im Abschnitt Alpnach Süd - Alpnachstad mit Sanierungsmassnahmen ergänzt werde, welche die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte gemäss Lärmschutz-Verordnung auf ihren Liegenschaften während der Tages- und Nachtzeit sicherstellen. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde teilweise gut. Es ergänzt die Plangenehmigungsverfügung dahin, dass allfällige erhebliche

Mehrkosten zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte bei der Überbauung der Parzellen der Beschwerdeführer vom Bund (ASTRA) zu tragen sind. Im Übrigen weist es die Beschwerde ab. (Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. Bestehende ortsfeste Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Lärmimmissionsgrenzwerte beitragen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG; SR 814.01]; Art. 13 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]), und zwar so weit, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG; Art. 13 Abs. 2 lit. a LSV). Ziel der Sanierung ist, zumindest eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte zu vermeiden (Art. 13 Abs. 2 lit. b LSV). Die Vollzugsbehörde gewährt Erleichterungen, soweit die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen würde oder überwiegende Interessen namentlich des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes, der Verkehrs- und Betriebssicherheit sowie der Gesamtverteidigung der Sanierung entgegenstehen (Art. 17 USG und Art. 14 Abs. 1 LSV). Bei der Gewährung von Erleichterungen wird die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in einer bestimmten Situation zugelassen. Es handelt sich um eine Ausnahmebewilligung, deren Erteilung nur in Sonderfällen erfolgen soll. Die Gewährung von Erleichterungen soll nach dem Willen des Gesetzgebers restriktiv gehandhabt werden (vgl. SCHRADE/WIESTNER, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Stand: März 2001, N. 14 zu Art. 17 USG; Urteile des Bundesgerichts 1C_496/2009 vom 16. Juli 2010 E. 3.1, in: URP 2010 S. 729, RDAF 2011 I S. 468; 1C_45/2010 vom 9. September 2010 E. 2.1, in: URP 2010 S. 625).

5.1 Vorliegend ist streitig, ob zusätzlich zur geplanten Belagsanierung ein Lärmschutzwall gebaut werden muss, um die Immissionsgrenzwerte im Betriebszustand 2030 auf den unüberbauten (aber in einer erschlosse-

nen Bauzone liegenden) Parzellen der Beschwerdeführer einzuhalten. Andere Sanierungsmassnahmen werden nicht vorgeschlagen und sind auch nicht ersichtlich. Im Folgenden sind daher die Nachteile der von den Beschwerdeführern vorgeschlagenen Sanierungsmassnahme und ihr Nutzen für die Umwelt und

für die von Immissionen betroffenen Privaten gegeneinander abzuwägen (Urteil 1A.86/1996 vom 24. Juni 1997 E. 6c, in: URP 1997 S. 495, RDAF 1998 I S. 626; SCHRADE/WIESTNER, a.a.O., N. 18 zu Art. 17 USG).

5.2 Nach den Feststellungen der Vorinstanz würde der Bau eines 1,5 m hohen Lärmschutzwalls im Bereich der Parzellen der Beschwerdeführer Kosten von erheblich über Fr. 100'000.- verursachen; dazu kommen noch die Kosten für die Verkabelung von Versorgungsleitungen in etwa derselben Höhe. Wie das ASTRA überzeugend dargelegt hat, könnten die Kosten der Belagsanierung dadurch nicht reduziert werden. (...) Unbestritten ist weiter, dass ein Lärmschutzwall nicht unerhebliche betriebliche Nachteile hätte; insbesondere würde er den Freihaltestreifen in Anspruch nehmen und die darunterliegenden Zuleitungen verbauen.

5.3 Die Vorinstanz ging davon aus, dass mit einem 1,5 m hohen Erdwall (zusätzlich zum geplanten Einbau eines lärmarmen Belags) die ohnehin nur geringfügig überschrittenen Immissionsgrenzwerte im Betriebszustand 2030 nachts auf den Parzellen der Beschwerdeführer eingehalten werden könnten. Daran haben die Beschwerdeführer insofern ein Interesse, als sie ihre Parzellen nur überbauen können, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 22 USG und Art. 31 LSV). Hierfür muss im Baubewilligungsverfahren eine Lärmprognose vorgenommen werden (Art. 36 Abs. 1 LSV), bei der nicht nur die aktuellen Aussenlärmimmissionen der Nationalstrasse, sondern auch die zu erwartende Zu- oder Abnahme der Lärmimmissionen wegen der Errichtung, Änderung oder Sanierung ortsfester Anlagen zu berücksichtigen sind (Art. 36 Abs. 2 LSV). Insofern kann - entgegen der Auffassung des ASTRA - nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführer ihre Parzellen bis ins Jahr 2030 (Datum der erwarteten Überschreitung des nächtlichen Immissionsgrenzwerts) ohne jegliche Einschränkungen überbauen können.

5.4 Sind die Immissionsgrenzwerte überschritten, muss der Baugesuchsteller mit baulichen oder gestalterischen Mitteln dafür sorgen, dass die Immissionsgrenzwerte in allen lärmempfindlichen Räumen eingehalten werden (Art. 22 Abs. 2 USG; Art. 31 Abs. 1 LSV). Das Bundesverwaltungsgericht ging davon aus, dass dies mit einfachen bauseitigen Massnahmen möglich sei. Es verwies auf die lärmmässig vergleichbaren, inzwischen offenbar überbauten

Nachbarparzellen (...), auf denen mit einer Quartierplanung bzw. mit planerischen, gestalterischen und baulichen Massnahmen die Einhaltung der Grenzwerte im Ausgangszustand 2002 und im Betriebszustand 2030 habe erreicht werden können. (...)

5.5 Art. 13 Abs. 4 lit. b LSV bestimmt, dass auf eine Sanierung verzichtet werden kann, wenn aufgrund des kantonalen Bau- und Planungsrechts am Ort der Lärmimmissionen planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen getroffen werden, mit denen die Immissionsgrenzwerte bis zum Ablauf der festgesetzten Fristen eingehalten werden können. Diese Bestimmung ist vorliegend nicht anwendbar, wie die Beschwerdeführer

richtig darlegen: Es sind keine Massnahmen aufgrund des kantonalen Bau- und Planungsrechts (das auch das kommunale Recht mitumfasst) getroffen worden oder bis zum Ablauf der Sanierungsfrist (d.h. bis zum 1. März 2015; vgl. Art. 17 Abs. 4 lit. a LSV) projektiert. Dies schliesst es jedoch nicht von vornherein aus, bei der für die Gewährung von Erleichterungen gebotenen Interessenabwägung zu berücksichtigen, dass der Immissionsgrenzwert durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen gemäss USG eingehalten werden kann. Zweck des Umweltschutzgesetzes ist es, Menschen (und nicht unüberbaute Grundstücke) vor schädlichen und lästigen Immissionen zu schützen. Dieses Ziel wird auch dann erreicht, wenn die Belastungsgrenzwerte nach der Überbauung der Parzellen eingehalten werden können (so auch BGE 131 II 616 E. 4.2 S. 625 f.).

5.6 Den Beschwerdeführern ist allerdings einzuräumen, dass es nicht angeht, den Anlagebetreiber durch die Gewährung von Erleichterungen zu Lasten der lärmbelasteten Grundeigentümer von seiner Sanierungspflicht und den damit verbundenen Kosten (vgl. Art. 16 LSV) zu befreien. Gemäss Art. 31 Abs. 3 LSV trägt der Eigentümer die Kosten von bauseitigen Lärmschutzmassnahmen im Baubewilligungsverfahren. Die Gesetzmässigkeit dieser Bestimmung ist allerdings umstritten (vgl. ALAIN GRIFFEL, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, 2001, Rz. 262 S. 195 f.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, 2004, Rz. 111 S. 40; GRIFFEL/RAUSCH, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsbd. zur 2. Aufl. 2011, N. 11 zu Art. 22 USG S. 310). In BGE 132 II 371 E. 3.3 entschied das Bundesgericht, dass die Kosten einer Lärmschutzmauer nicht allein den

Grundeigentümern aufgebürdet werden dürften, sondern zumindest teilweise vom Kanton als (damaligem) Werkeigentümer und Bauherrn der Autobahn zu tragen seien (ähnlich BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Bd. I, 3. Aufl. 2009, Rz. 573). Dieses Urteil wurde in der Literatur kritisiert, weil es gegen das Verursacherprinzip verstosse, wenn der Kanton als lärmverursachender Werkeigentümer die Kosten (teilweise) auf die lärmbelasteten Grundeigentümer überwälze (THOMAS HERZOG, SJZ 103/2007 S. 217 ff., insb. 221 f.; ALAIN GRIFFEL, Urteilsanmerkung, URP 2006 S. 702 ff.; ANNE-CHRISTINE FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, 2002, S. 276; dieselbe, Urteilsanmerkung, RDAF 2007 I S. 487 f.). Anders als im Fall BGE 132 II 371 ist vorliegend ein Sanierungsverfahren hängig. In diesem Verfahren ist der Anlageninhaber kostenpflichtig (Art. 2 USG; Art. 16 LSV); er muss grundsätzlich alle Massnahmen finanzieren, die zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte erforderlich sind. Werden Erleichterungen erteilt, dürfen diese nicht dazu führen, dass den Grundeigentümern erhebliche Mehrkosten für die Überbauung ihrer Parzellen entstehen.

5.6.1 Vorliegend wird die N08 durch den Einbau eines lärmarmen Belags (d.h. einer Massnahme an der Quelle gemäss Art. 13 Abs. 3 LSV) weitgehend saniert. Der Immissionsgrenzwert wird auf den Parzellen der Beschwerdeführer erst gegen Ende des Betrachtungszeitraums (2030) und geringfügig (um rund 1 dB[A]nachts) an gewissen Orten (im 3. Obergeschoss ca. 7,5 m über Terrain) überschritten. Solange die Parzellen unüberbaut sind, bedarf es keiner zusätzlichen Lärmschutzmassnahmen. Im Falle ihrer Überbauung ist davon auszugehen, dass die Immissionsgrenzwerte durch einfache bauliche und gestalterische Massnahmen eingehalten werden können, ohne erhebliche Mehrkosten oder wesentliche Einschränkungen der Überbaubarkeit (vgl. oben, E. 5.4).

5.6.2 Allerdings sind Verkehrs- und Lärmprognosen mit Unsicherheiten behaftet. Sollte sich im Zeitpunkt der Überbauung der Parzellen ergeben, dass einfache bauseitige Massnahmen nicht ausreichen, sondern erhebliche Zusatzkosten für die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte auf den Parzellen der Beschwerdeführer anfallen, so müssten diese Kosten vom Bund als Inhaber der N08 getragen werden. Dies ist in Form einer Auflage in der Plangenehmigungsverfügung festzuhalten.

5.7 Mit diesem Vorbehalt durften die Vorinstanzen davon ausgehen, dass ein Missverhältnis zwischen den Kosten und den betrieblichen Nachteilen eines Lärmschutzwalls einerseits und dem mit ihm erzielbaren Nutzen andererseits besteht und deshalb auf die Errichtung eines Lärmschutzwalls verzichten. Die Gewährung von Erleichterungen für die prognostizierte geringfügige Überschreitung des Immissionsgrenzwerts auf den Parzellen der Beschwerdeführer im Betriebszustand 2030 verletzt deshalb (mit der gebotenen Auflage betreffend allfällige Mehrkosten) Bundesrecht nicht.