



Urteil vom 15. Januar 2019

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiberin Rahel Gresch.

Parteien

Verkehrs-Club der Schweiz VCS,
Aarberggasse 61, Postfach 8676, 3001 Bern,
vertreten durch
VCS Sektion beider Basel, Gellertstrasse 29, 4052 Basel,
und durch VCS Sektion Aargau, Pfrundweg 14, 5000 Aarau,

beide vertreten durch
lic. iur. Ursula Ramseier, Rechtsanwältin,
Anwaltsbüro Martin Pestalozzi,
Seefeldstrasse 9a, 8630 Rüti ZH,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA,
3003 Bern,
Beschwerdegegnerin,

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

Gegenstand

Plangenehmigung betr. N02 / N03 Pannenstreifenumnutzung (PUN) Pratteln - Rheinfeldern.

Sachverhalt:**A.**

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) reichte am 18. Mai 2017 das Ausführungsprojekt „TP 2 – PUN Pratteln – Rheinfelden“ (nachfolgend: Ausführungsprojekt) bezüglich der Pannenstreifenumnutzung auf der N02/N03 beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein und ersuchte um dessen Genehmigung.

Das Ausführungsprojekt sieht vor, die im Abschnitt Pratteln bis Rheinfelden bestehenden Kapazitätsengpässe in den Spitzenstunden zu verringern. Dazu sollen zwischen Liestal und der Verzweigung Augst (in Fahrtrichtung Zürich) sowie zwischen der Verzweigung Augst und Rheinfelden West (in beide Fahrtrichtungen) die Pannenstreifen permanent zu Fahrstreifen umgenutzt werden, indem die entsprechenden Ein- und Ausfahrten verlängert werden.

B.

Die öffentliche Auflage des Ausführungsprojekts erfolgte vom 19. Juni 2017 bis am 19. August 2017 im Kanton Basel Landschaft bzw. vom 3. Juli 2017 bis am 4. September 2017 im Kanton Aargau.

C.

Der Verkehrsclub der Schweiz (VCS) liess durch die Sektionen beider Basel und Aargau am 19. August 2017 bzw. am 4. September 2017 je Einsprache gegen die öffentliche Auflage erheben. Die Einsprachen enthielten identische Anträge und folgten in der Begründung mehrheitlich den gleichen Argumentationen.

Darin beantragten sie unter anderem, dass die Plangenehmigung nicht zu erteilen sei sowie die Durchführung einer formellen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), da eine wesentliche Erweiterung oder Betriebsänderung vorliege. Die geplante zusätzliche Fahrspur der Nationalstrasse gelte als wesentlicher Bestandteil des Generellen Projekts im Sinne von Art. 12 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11) in Verbindung mit Art. 10 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV, SR 725.111), weshalb deren Änderung von Vornherein wesentlich sei. Des Weiteren würden Abklärungen der Auswirkungen auf das untergeordnete Strassennetz in den Auflegedokumenten fehlen. Es müsse bei Verhältnissen und Änderungen wie den vorliegenden davon ausgegangen werden, dass die Anlageänderung zu wesentlichen Auswirkungen auf das untergeordnete Strassennetz führe. Schliesslich

hänge die Wesentlichkeit der Umweltauswirkungen (Luftschadstoff- und Lärmbelastung) unter anderem mit der Kapazitätserweiterung durch die Pannenstreifenumnutzung zusammen, welche gemäss ASTRA maximal um 3 % zunehmen werde. Dies werde jedoch nicht nachvollziehbar dargestellt. Insbesondere sei unklar, welche Annahmen und welches Simulationsmodell mit welchem Betrachtungsperimeter dieser Annahme zugrunde lägen.

D.

Mit Verfügung vom 15. Februar 2018 genehmigte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Ausführungsprojekt mit verschiedenen Auflagen. Auf die Einsprache des VCS trat es nicht ein.

Zur Begründung führte es aus, dass den Umweltschutzorganisationen gemäss Art. 55 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) unter gewissen Voraussetzungen gegen Verfügungen von Bundesbehörden über die Planung, Errichtung und Änderung von Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (nachfolgend auch UVP) erforderlich ist, das Beschwerderecht – und daraus abgeleitet auch das Recht auf Teilnahme am erstinstanzlichen Verfahren – zustehe. Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) würden der Prüfung Änderungen bestehender Anlagen unterstehen, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betreffe. Änderungen seien demnach nur dann UVP-pflichtig, wenn sie wesentlich seien. Es sei deshalb von zentraler Bedeutung, ob eine Änderung zu einer wesentlichen Verstärkung bestehender Umweltbelastungen, zu einer wesentlich anderen Verteilung der bestehenden Umweltbelastungen oder zum Auftreten von neuen erheblichen Umweltbelastungen führe.

Der Technische Bericht, der von spezialisierten und vom ASTRA unabhängigen Verkehrsingenieuren verfasst worden sei, führe aus, dass die Kapazität mit der Massnahme einer Pannenstreifenumnutzung um ca. 2-3 % erhöht werde. Eine Kapazitätserhöhung während den Spitzenzeiten sei aufgrund der sehr stark belasteten und daher limitierten Anschlussknoten nicht zu erwarten. Die grosse Nachfrage könne lediglich im Übergangsbereich kurz vor und nach den Spitzen durch das etwas grössere Angebot leicht gesteigert werden. Weder das BAFU noch der VCS würden in ihren Stellungnahmen substantiiert darlegen, inwiefern die darin getroffenen Annahmen nicht dem Stand der Technik entsprechen sollen. Vielmehr würden

für das UVEK keine Anhaltspunkte vorliegen, die darauf hinweisen, dass der Berichtersteller von falschen Annahmen ausginge. Auch das BAFU als Fachbehörde komme schliesslich zum Ergebnis, dass bei einer Kapazitätssteigerung von 2-3 % keine wesentliche Änderung der bestehenden Anlage zu erwarten sei und somit keine UVP-Pflicht bestehe. Demgemäss handle es sich beim vorliegenden Projekt nicht um ein UVP-pflichtiges Vorhaben, weshalb der VCS nicht als einspracheberechtigt zu betrachten sei und auf seine Einsprache nicht eingetreten werden könne.

E.

Gegen diese Verfügung erhebt der VCS (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 23. März 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt deren Aufhebung und die Rückweisung der Angelegenheit an das UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) zur Durchführung einer formell und materiell korrekten Umweltverträglichkeitsprüfung und Anordnung der sich daraus ergebenden Massnahmen. Eventualiter sei festzustellen, dass das Projekt der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliege, und die Sache sei zur materiellen Behandlung der Einsprache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Zur Begründung bringt er vor, die durch das Projekt verursachten oder veränderten Umweltbelastungen seien sehr wohl wesentlich oder könnten sich als wesentlich herausstellen, wenn sie rechtsgenügend abgeklärt würden. Er ist der Meinung, dass im Zweifelsfall eine UVP durchzuführen sei. Allein der Umfang der Untersuchungen und Abklärungen zeige, dass keineswegs ohne Weiteres klar gewesen sei, dass durch das Vorhaben keine bestehenden Umweltbelastungen verstärkt würden oder gewichtige Umweltbelastungen neu oder an anderer Stelle auftreten würden. Dies sei im Rahmen einer UVP abzuklären. Indem das ASTRA eine UVP-Pflicht aufgrund einer 91-seitigen Umweltnotiz verneinte, habe es auf rechtsmissbräuchliche Weise die Vorschriften zur UVP und insbesondere das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 55 USG umgangen. Bezüglich der Umweltnotiz bemängelt der Beschwerdeführer die unzureichenden und nicht nachvollziehbaren Abklärungen zur möglichen Kapazitätssteigerung des Nationalstrassenabschnitts durch die Pannestreifenumnutzung (nachfolgend auch PUN). Schliesslich rügt er die fehlende Koordination des vorliegenden Projekts mit dem Kreiselpunkt (Rheinfelden Ost) und die in diesem Zusammenhang zu erwartenden gesamtheitlichen Auswirkungen.

Die geplante Änderung der Nationalstrasse könne auf jeden Fall die Umwelt erheblich belasten, dies sei nicht von vornherein ausgeschlossen. Entsprechend sei die Änderung UVP-pflichtig und demzufolge sei der Beschwerdeführer nach Art. 55 USG zur Erhebung einer Einsprache legitimiert.

F.

In ihrer Vernehmlassung vom 24. April 2018 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und verweist vollumfänglich auf die Ausführungen in der Plangenehmigungsverfügung vom 15. Februar 2018, an der sie unverändert festhalte. Da der Beschwerdeführer keine neuen Argumente vorbringe, verzichte sie auf weitere Ausführungen.

G.

Mit Beschwerdeantwort vom 2. Mai 2018 beantragt das ASTRA (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) die Abweisung der Beschwerde. Sie verweist auf die Erläuterungen der Vorinstanz unter Ziffer 2.1 der angefochtenen Verfügung sowie auf die im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens eingereichte Stellungnahme vom 16. Oktober 2017 zur Einsprache des VCS Sektion Aargau. Ihre bisherige Erfahrung habe gezeigt, dass Pannestreifenumnutzungen zur Verflüssigung des Verkehrs beitragen und keine erheblichen negativen, sondern sogar positive Auswirkungen auf die Umwelt hätten, wie das Pilotprojekt „PUN Morges – Ecublens“ gezeigt habe. Die Aufnahme von zusätzlichem Verkehr, der zu erheblichen Umweltauswirkungen führen könnte, sei bereits aufgrund der Dimensionierung der bestehenden Anschlüsse nicht zu erwarten. Um den Nachweis zu erbringen, dass mit dem vorliegenden Projekt nicht mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen sei, erstelle sie in derartigen Projekten immer eine Umweltnotiz. Unabhängig davon sei sie verpflichtet, die bundesrechtlichen Umweltvorschriften einzuhalten. Dass die Umweltnotiz aus Sicht des Beschwerdeführers offensichtlich zu umfangreich ausgefallen sei, könne ihr jedenfalls nicht zum Nachteil gereichen.

Aus Sicht der Beschwerdegegnerin lasse sich der Grundsatz des Beschwerdeführers „im Zweifelsfall für eine UVP-Pflicht“ weder aus den einschlägigen Rechtsgrundlagen noch der Rechtsprechung entnehmen. Es sei davon auszugehen, dass das vorliegende Projekt im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht zu einer wesentlichen Verstärkung bestehender Umweltbelastungen oder gar zum Auftreten von neuen Umweltbelastungen führe. Inwiefern die Auswirkungen auf die Umwelt in der Umweltnotiz ungenügend und fehlerhaft ermittelt worden sein sollen, lege

der Beschwerdeführer nicht substantiiert dar. Der Kreisverkehr an der Riburgstrasse liege im Bereich der Ausfahrt Rheinfelden Ost und somit nicht im Projektperimeter und sei auch nicht Bestandteil des vorliegenden Projekts. Dieses stehe weder zeitlich noch räumlich bzw. verkehrstechnisch in einem direkten Zusammenhang.

H.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) nahm in seiner Vernehmlassung vom 7. Mai 2018 zur Beschwerde Stellung. Es erachtet die vorgesehenen nötigen Umbauten für die Realisierung der Pannestreifenumnutzung als nicht wesentlich. Ob die durch die PUN bedingte Erweiterung der Anlage bzw. Betriebsänderung als wesentlich einzustufen ist, hänge weitgehend von der durch das Projekt bedingten Kapazitätserhöhung und deren Auswirkungen auf die Umwelt ab. Grundsätzlich gelte, dass eine zusätzliche Fahrspur eine wesentliche Änderung einer Anlage darstelle, wenn damit die Kapazität der Anlage wesentlich erhöht werde und die Umweltauswirkungen entsprechend zunehmen. Das BAFU bringt vor, obwohl die von der Beschwerdegegnerin dargelegte Kapazitätserhöhung von 2-3 % nicht nachvollziehbar belegt worden sei, es deren Ansicht stütze, dass es sich um keine wesentliche Änderung der bestehenden Anlage handle. Es erachtet die Kapazitätserhöhung von 2-3 % deshalb dennoch für plausibel.

I.

In seinen Schlussbemerkungen vom 15. November 2018 hält der Beschwerdeführer an seinen Rechtsbegehren vollumfänglich fest. Er weist darauf hin, dass das Thema der Auswirkungen auf das umliegende Strassennetz in sämtlichen Vernehmlassungen nicht vorkomme. Ob und in welchem Ausmass erhebliche Verlagerungen stattfänden, wisse er nicht. Die Wahrscheinlichkeit dafür sei jedoch hoch und da sich die Frage offensichtlich stelle, müsste diese im Rahmen einer UVP abgeklärt werden. Ein Vergleich zu anderen Pannestreifenumnutzungsprojekten könne diesbezüglich keine Auskunft geben, da diese Frage doch sehr von der lokalen Situation und dem umliegenden Strassennetz abhängen.

J.

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindenden Schriftstücke wird, soweit entscheiderelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Als Verfügungen gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und unter anderem die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren zum Gegenstand haben (Art. 5 Abs. 1 lit. c VwVG). Das UVEK ist eine Vorinstanz nach Art. 33 lit. d VGG. Es entschied über das Gesuch des ASTRA vom 18. Mai 2017 im Plangenehmigungsverfahren nach Art. 27 ff. des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11) mittels Verfügung im Sinne des VwVG. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht ersichtlich (Art. 32 VGG). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung das Ausführungsprojekt der Beschwerdegegnerin genehmigt und ist auf die Einsprache des Beschwerdeführers nicht eingetreten. Letzterer ist durch den Nichteintretensentscheid ohne Weiteres materiell beschwert, d.h. er kann unabhängig davon, ob seine Berechtigung zur Anfechtung des Entscheides in der Sache selbst gegeben ist oder nicht und ohne zusätzlichen Nachweis eines Rechtsschutzinteresses über seinen prozessualen Anspruch auf Zulassung zum Verfahren einen Rechtsmittelentscheid des Bundesverwaltungsgerichtes herbeiführen (für Verfügungsadressaten vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2013, Rz. 2.77 m.H.; BGE 124 II 502 E. 1b; Urteil des BVGer A-2992/2017 vom 27. November 2018 E. 1.2).

1.3 Der Beschwerdeführer beantragt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Rückweisung der Angelegenheit zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, eventualiter die Feststellung, dass das Projekt der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt und die Rückweisung der Sache zur materiellen Behandlung der Einsprache an die Vorinstanz.

1.3.1 Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft das Bundesverwaltungsgericht nur die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz auf die bei ihr erhobene Einsprache zu Recht nicht eingetreten ist. Es kann folglich nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen einer Eintretensvoraussetzung verneint. Damit wird das Anfechtungsobjekt auf die Eintretensfrage beschränkt, deren Verneinung als Verletzung von Bundesrecht mit Beschwerde gerügt werden kann. Die beschwerdeführende Partei kann entsprechend nur die Anhandnahme beantragen, nicht aber die Aufhebung oder Änderung der Verfügung verlangen; auf materielle Begehren kann mithin nicht eingetreten werden (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.8 und 2.164 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 685 ff.; BGE 132 V 76 E. 1.1; Urteile des BVerG A-2992/2017 vom 27. November 2018 E. 1.3 und A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.6).

1.3.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat demnach ohne Bindung an die Vorbringen der Parteien (Art. 62 Abs. 4 VwVG) einzig zu prüfen, ob die Vorinstanz die Einsprachebefugnis des Beschwerdeführers zu Recht verneint hat. Eine materielle Beurteilung der Angelegenheit durch die Rechtsmittelbehörde hat der Beschwerdeführer nicht verlangt.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

Wer nach den Vorschriften des VwVG oder des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG, SR 711) Partei ist, kann während der Auflagefrist gegen das Ausführungsprojekt beim Departement Einsprache erheben (Art. 27d Abs. 1 NSG). Nach Art. 6 VwVG gelten als Parteien im Verwaltungsverfahren Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen nach Art. 48 VwVG ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Es ist daher nachfolgend zu prüfen, ob der Beschwerdeführer in der Sache selber (und nicht nur bezüglich des Nichteintretensentscheides) beschwerdelegitimiert ist. Ist dies zu bejahen, steht ihm im vorinstanzlichen Plangenehmigungsverfahren ein Einspracherecht zu.

2.1 Der Beschwerdeführer zählt zu den gesamtschweizerischen Organisationen, die nach Art. 55 USG zur Erhebung von Beschwerden berechtigt

sind (vgl. Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO, SR 814.076], Anhang 1 Ziff. 20). Voraussetzung für die Beschwerdeerhebung nach Art. 55 Abs. 1 USG ist, dass sie sich gegen eine Verfügung einer Bundesbehörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen richtet, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 10a USG erforderlich ist. Die betreffenden Anlagen sind vom Bundesrat zu bezeichnen (Art. 10a Abs. 3 USG), was mit der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) erfolgt ist. Art. 2 Abs. 1 UVPV erklärt, dass Änderungen bestehender Anlagen, die im Anhang aufgeführt sind, der Prüfung unterliegen, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft. Darunter fallen gemäss Ziff. 11.1 Anhang UVPV Genehmigungen von Nationalstrassen (vgl. Urteil des BVGer A-6524/2015 vom 14. November 2016 E. 1.2.3).

2.2 Im vorliegenden Fall hängt die Legitimation des Beschwerdeführers im Einspracheverfahren vor der Vorinstanz davon ab, ob beim Ausführungsprojekt gestützt auf Art. 10a Abs. 2 USG eine UVP durchzuführen gewesen wäre oder nicht, da das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 55 Abs. 1 USG nur bei UVP-pflichtigen Vorhaben besteht. Es ist unbestritten, dass es sich beim Beschwerdeführer grundsätzlich um eine nach Art. 55 Abs. 1 USG beschwerdeberechtigte Organisation handelt.

2.3 Dem mit dem Plangenehmigungsgesuch eingereichten Technischen Bericht und der Umweltnotiz lässt sich entnehmen, dass die Beschwerdegegnerin zwischen Liestal und der Verzweigung Augst in Fahrtrichtung Zürich über 700 m sowie zwischen der Verzweigung Augst und Rheinfelden West in beide Fahrtrichtungen je über 1'300 m eine permanente Pannestreifenumnutzung plant, um die Kapazitätsengpässe bei den Ein- und Ausfahrtsspuren zu eliminieren und so die Kapazitäten zu erhöhen. Als weitere Massnahmen im Zusammenhang mit der Pannestreifenumnutzung sollen drei neue Signalportale gebaut, eine Nothaltebucht erstellt und die Notaus-/einfahrt beim Sagerweg optimiert werden. Ausserdem würde im Bereich der Brücke Challereweg mit einer Verschwenkung der Fahrbahn in Fahrtrichtung Basel und mit der Versetzung der Mittelleitschranke das notwendige Lichtraumprofil eingehalten werden.

2.3.1 Die Vorinstanz geht in ihrer Verfügung davon aus, dass es sich beim vorliegenden Projekt um keine wesentliche Änderung der Nationalstrasse handle und es daher nicht der UVP-Pflicht unterliege. Entsprechend sei

auch kein Umweltverträglichkeitsbericht gemäss Art. 7 UVPV zu erstellen. Um die Einhaltung der Umweltvorschriften zu prüfen, habe es deshalb eine Umweltnotiz eingereicht, welche die Darstellung der Auswirkungen auf die Umwelt sowie die im Rahmen des Projekts vorgesehenen Massnahmen zur Einhaltung des Umweltschutzes beinhalte. Anlageänderungen ohne oder ohne wesentliche Kapazitätserhöhung sowie Anlageänderungen, die weder geeignet seien, die Umweltbelastung erheblich zu erhöhen, die Verteilung bestehender Umweltbelastungen wesentlich zu ändern oder zu keinen neuen erheblichen Umweltbelastungen führen würden, seien nicht UVP-pflichtig. Dabei stützt sie sich im Wesentlichen auf den Technischen Bericht, den die Beschwerdegegnerin von spezialisierten und von ihr unabhängigen Verkehrsingenieuren erstellen liess. Die Frage der UVP-Pflicht bei Pannestreifenumnutzungen hätte bereits bei verschiedenen Projekten zur Diskussion gestanden. Im Entscheid „Pannestreifenumnutzung N01/42 Verzweigung Zürich Ost – Effretikon“ sei die Frage vertieft abgeklärt worden und dabei sei ein Mehrverkehr von +0.2 % bis 2.8 % ausgewiesen worden. Das BAFU als Fachbehörde habe sowohl bei diesem also auch beim Projekt „N06.32 PUN Wankdorf – Muri“, wo die Auswirkungen nicht genauer beziffert werden konnten, jeweils eine UVP-Pflicht verneint.

2.3.2 Aus dem Technischen Bericht ist weiter ersichtlich, dass mit dem vorliegenden Projekt nur eine geringe Kapazitätserhöhung von 2-3 % des durchschnittlichen Tagesverkehrs (auch DTV) auf der Autobahn erwartet wird. Eine Kapazitätssteigerung in den Spitzenzeiten, d.h. gewöhnlich am Morgen- und/oder am Abend während insgesamt etwa drei bis vier Stunden (Pendlerverkehr) sei aufgrund der bereits sehr stark belasteten und dadurch limitierenden Anschlussknoten nicht zu erwarten. Hingegen könne im Übergangsbereich, also kurz vor und nach den Spitzen die grosse Nachfrage durch das etwas grössere Angebot leicht gesteigert werden.

2.3.3 Das BAFU, d.h. die Umweltschutzfachstelle des Bundes, äussert sich in seiner Vernehmlassung vom 7. Mai 2018 sowie bereits in seiner Stellungnahme vom 29. November 2017 im vorinstanzlichen Verfahren zum Bauvorhaben bezüglich der Zahlen zur Kapazitätserhöhung dahingehend, dass diese Prozentzahlen Schätzungen zu sein schienen und für sie nicht nachvollziehbar belegt seien, diese jedoch aufgrund seiner Erfahrung für plausibel halte. Insgesamt geht das BAFU davon aus, dass das Vorhaben keine wesentlichen Umweltbelastungen verursacht und somit zu keiner wesentlichen Änderung der Umweltbelastungen führen werde.

2.4

2.4.1 Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Änderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 UVPV dann wesentlich, wenn die der Anlage zuzurechnenden Umweltbelastungen eine ins Gewicht fallende Änderung erfahren können. Diese Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn die Änderung dazu führt, dass entweder bestehende Umweltbelastungen verstärkt werden oder gewichtige Umweltbelastungen neu oder an neuer Stelle auftreten können (vgl. BGE 133 II 181 E. 6.2, BGE 115 Ib 472 E. 3; HERIBERT RAUSCH / PETER M. KELLER, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2001, N. 47 zu Art. 9 USG). Eine Änderung gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV ist auch dann wesentlich, wenn die Änderung zu zusätzlichen oder neuen Einwirkungen führt, die voraussichtlich auch wahrnehmbar sein werden. Oder mit anderen Worten: Eine Änderung ist wesentlich, wenn die Umweltbelastungen (hypothetisch/möglicherweise und nicht etwa konkret) eine ins Gewicht fallende Veränderung erfahren können (Urteil des BVGer A-2657/2011 vom 9. Oktober 2012 E. 6.12.1).

2.4.2 Vorliegend ist unbestritten, dass durch die zusätzliche Fahrspur, die durch die Pannestreifenumnutzung auf einer Länge von 1'300 m in zwei Fahrrichtungen sowie von 700 m in eine Fahrrichtung geschaffen würde, eine Kapazitätserhöhung von mindestens 2-3 % zu erwarten ist. Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass eine solche Kapazitätserhöhung möglicherweise zu einer ins Gewicht fallenden Veränderung der Umweltbelastungen führen könnte. Dies insbesondere deshalb, weil die im Technischen Bericht dargestellten Werte zur Kapazitätserhöhung für das BAFU als Fachbehörde des Bundes im Umweltschutz nicht nachvollziehbar belegt werden konnten. Darin zeigt sich auch der Unterschied zum Projekt „Pannestreifenumnutzung N01/42 Verzweigung Zürich Ost – Effretikon“, bei dem nach vertieften Abklärungen offensichtlich Mehrverkehr von 0.2 % bis 2.8 % ausgewiesen wurde. Vorliegend entsteht jedoch der Eindruck, dass die Abklärungen der Beschwerdegegnerin für das BAFU ungenügend vorgenommen wurden, sodass die Werte nicht nachvollziehbar sind und es deshalb die Angaben der Beschwerdegegnerin nicht als belegt betrachtet. Gleichzeitig bringt das BAFU aber auch nicht zum Ausdruck, dass es zum vorliegenden Projekt unmöglich ist, allfällige Kapazitätserhöhungen zu prognostizieren. Im Übrigen ist dem vom BAFU in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten von Peter M. Keller aus dem Jahr 2007 (abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/uvp/publikationen/uvp-pflicht-bei-aenderung-bestehender-uvp-pflichtiger-anlagen.html>, zuletzt

besucht am 7. Januar 2019) zu entnehmen, dass unter anderem der Ausbau einer Teilstrecke von mehr als 1'000 m mit einer oder mehreren zusätzlichen Fahrspuren als wesentliche Änderung betrachtet werden könne und dies somit als Argument für eine UVP-Pflicht spreche. Dementsprechend ist nicht auszuschliessen, dass beim vorliegenden Projekt aufgrund der Länge der zusätzlichen Fahrspur von je 1'300 m in beide Fahrtrichtungen eine wesentliche Änderung vorliegen könnte. Die Vorinstanz führt selbst aus, dass zwar nicht (alleine) die Länge der Umnutzung des Pannestreifens massgebend sei, „dies jedoch auf eine intensive Benutzung und somit auf eine wesentliche Kapazitätssteigerung mit entsprechend wesentlichen Auswirkungen auf die Umweltbeeinträchtigung hindeuten könne“.

2.4.3 Schliesslich äussern sich weder die Vorinstanz noch die Beschwerdegegnerin zum Vorwurf des Beschwerdeführers, dass sich alle Annahmen auf Prognosen stützen würden, die unter der Prämisse eines Modalsplits von 35 % für das Projekt „Salina Raurica“ berechnet worden seien, dieser Modalsplit und die damit zusammenhängenden Berechnungen zurzeit jedoch in Frage stünden. Auch die Frage der Auswirkungen allfälliger Verkehrsumlagerungen wurde nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts nur rudimentär abgeklärt, sodass auch in dieser Hinsicht Änderungen der Umweltbelastungen nicht ausgeschlossen werden können. Im Zusammenhang mit der in E. 2.4.1 zitierten Rechtsprechung könnte somit die Kapazitätserhöhung der Nationalstrasse N02/03 durch die Pannestreifenumnutzung durchaus Auswirkungen auf die Umwelt haben. Folglich ist die UVP-Pflicht zu bejahen, weshalb auch die Einsprachelegitimation des Beschwerdeführers im vorinstanzlichen Verfahren gegeben ist. Im Rahmen der UVP sind allenfalls auch die Einflüsse des Kreiselprojekts an der Riburgstrasse beim Anschluss Rheinfelden Ost auf das vorliegende Ausführungsprojekt im Sinne einer Gesamtbetrachtung gemäss Art. 8 USG miteinzubeziehen.

3.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz auf die Einsprache des Beschwerdeführers hätte eintreten müssen. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und die Sache zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.

Abschliessend bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung zu befinden.

4.1 Die Verfahrenskosten sind in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung in der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (vgl. BGE 132 V 215 E. 6.1; Urteile des BVGer A-2366/2018 vom 24. Mai 2018 E. 5.2 und A-1344/2015 vom 28. Juni 2018 E. 19.2). Der Beschwerdeführer hat demzufolge keine Verfahrenskosten zu tragen. Der von ihm geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Nachdem auch der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin als Bundesbehörden keine Verfahrenskosten auferlegt werden können (Art. 63 Abs. 2 VwVG), sind keine Verfahrenskosten zu erheben (vgl. auch Urteil des BVGer A-5871/2016 vom 21. Februar 2018 E. 5.1).

4.2 Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Das Gericht setzt die Entschädigung aufgrund der Kostennote oder, sofern keine solche eingereicht wird, der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Es liegt keine Kostennote des Beschwerdeführers vor. Unter Berücksichtigung des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für das vorliegende Beschwerdeverfahren erscheint eine Parteientschädigung von pauschal Fr. 3'000.– als angemessen. Diese wird der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt (Art. 64 Abs. 3 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und die Sache wird zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Dem Beschwerdeführer wird eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– zugesprochen, die von der Beschwerdegegnerin zu bezahlen ist.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 622.2-00241; Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Umwelt BAFU (Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Rahel Gresch

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: