



Abteilung I  
A-2061/2021

## Urteil vom 25. Januar 2023

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),  
Richter Maurizio Greppi,  
Richter Jérôme Candrian,  
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

**Einwohnergemeinde Attinghausen,**  
Schulhausweg 9, 6468 Attinghausen,  
handelnd durch  
Gemeinderat Attinghausen, 6468 Attinghausen,  
Beschwerdeführerin,  
gegen

**Bundesamt für Strassen ASTRA**

Fachbereich allgemeiner Rechtsdienst und Landerwerb,  
3003 Bern,

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK,**

Bundeshaus Nord, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Nationalstrassen; Plangenehmigung Ausführungsprojekte  
N02 Halbanschluss Altdorf.

**Sachverhalt:****A.**

**A.a** Der Kanton Uri plant im Rahmen des regionalen Gesamtverkehrskonzeptes Unteres Reusstal eine neue West-Ost-Verbindungsstrasse (nachfolgend: WOV), die den überregionalen Verkehr im Urner Talboden besser lenken und das Zentrum von Altdorf sowie den Kreisel Flüelen entlasten soll. Die kantonale Verbindung soll im Bereich Wysshus/Attinghausen durch einen Halbanschluss an die Nationalstrasse N02 angebunden werden.

**A.b** Mit Beschluss vom 30. November 2018 genehmigte der Bundesrat das generelle Projekt "Nationalstrasse N02, Halbanschluss Altdorf". Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) reichte am 3. September 2019 beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Plangenehmigungsgesuch für das Ausführungsprojekt "N02 Halbanschluss Altdorf" zusammen mit dem Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) 3. Stufe vom 17. Mai 2019 ein.

Die Projektpläne des Ausführungsprojekts sehen vor, dass der Halbanschluss Altdorf (nachfolgend: Halbanschluss) bei km 144.800 – 145.600 errichtet wird. Die neuen Rampen messen rund 372 m für die Einfahrt und 388 m für die Ausfahrt. Sie werden über Kreisel an das untergeordnete Strassennetz angeschlossen. Die bestehende Brücke soll abgebaut und gegen Süden verschoben werden. Die im Bereich der neuen Ausfahrtsrampe bestehende Lärmschutzwand wird teilweise abgebrochen und westlich der Ausfahrt durch eine neue, höhere Lärmschutzwand ersetzt. Für das Projekt werden mit Kosten von Fr. 11'677'000.-- gerechnet. Der Halbanschluss soll nur realisiert werden, wenn auch das kantonale Strassenbauprojekt WOV erstellt wird.

**B.**

Die öffentliche Planaufgabe des Ausführungsprojekts erfolgte vom 27. September bis 28. Oktober 2019. Während der Auflagefrist gingen mehrere Einsprachen ein, darunter jene der Einwohnergemeinde Attinghausen vom 25. Oktober 2019.

**C.**

Mit Plangenehmigung vom 31. März 2021 genehmigte das UVEK das Ausführungsprojekt des ASTRA unter Auflagen. Die Einsprache der Gemeinde Attinghausen wies es teilweise gut, soweit es darauf eintrat.

**D.**

Dagegen erhob die Einwohnergemeinde Attinghausen (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 30. April 2021 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Rechtsbegehren:

- "1. Die Plangenehmigungsverfügung des UVEK vom 31. März 2021 betreffend Ausführungsprojekt des ASTRA 622.2-343 "N02 Halbanchluss Altdorf" sei aufzuheben und zur Neubeurteilung mit folgenden Bedingungen und Auflagen an die Vorinstanz zurückzuweisen:
  - 1.1 Die Dimensionierung der Lärmschutzwände haben mindestens die vorgängig kommunizierten und zugesicherten Dimensionen aufzuweisen. Die heute bestehende Lärmschutzwand muss vollumfänglich ersetzt, mindestens 317 m entlang der Ausfahrt Richtung Süden ausgebaut und auf 2.60 m erhöht werden.
  - 1.2 Die neue Lärmschutzwand muss im südlichen Bereich der Ausfahrt bis mindestens zu km 140.570 [recte: 145.570] ausgebaut und erweitert werden.
  - 1.3 Das Zusammenspiel zwischen WOV und Halbanchluss Altdorf Süd und der damit ausgelöste Mehrlärm sind zu erheben, Massnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte aufzuzeigen und im Einvernehmen mit der Beschwerdeführerin umzusetzen.
  - 1.4. Das Projekt "N02 Halbanchluss Altdorf" ist aufgrund der markanten Zunahme des Verkehrs und der Lärmimmissionen als neue Anlage resp. die Anpassung des bestehenden Kreisels als wesentliche Veränderung und somit insgesamt als neue Anlage im Sinne der Lärmschutzverordnung einzustufen. Das Bauprojekt hat deshalb die Planungswerte gemäss Art. 7 LSV einzuhalten. Ferner hat die Bauherrschaft nach dem Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 Abs. 2 USG die Massnahmen zu ergreifen, um alle schädlichen und lästigen Einwirkungen zu vermeiden.
  - 1.5. Der UVB ist zur Überarbeitung und Ergänzung mit den Massnahmen zur Einhaltung der Werte zur Luftreinhaltung an die Vorinstanz resp. Bauherrschaft zurückzuweisen.
  - 1.6. Es ist nach Inbetriebnahme des Halbanchlusses Altdorf Süd ein Langzeitmonitoring zur Luftqualitätsmessung einzuführen und zusätzliche Massnahmen zur Verminderung der Projektauswirkungen zu ergreifen.
  - 1.7 Der technische Bericht ist zur Überarbeitung und Klärung der dynamischen Signalisation, der Dosieranlage sowie weiterer flankierender Massnahmen an die Vorinstanz resp. Bauherrschaft zurückzuweisen.

Weitere Informationen zum zukünftigen Verkehrsregime bei der Ausfahrt des Halbanschlusses Altdorf Süd und dem geplanten Dosiersystem sind aufzuzeigen.

- 1.8. Das Auflageprojekt hat aufzuzeigen, dass während Stosszeiten, wie beispielsweise Ostern, Sommerferien, Feierabend usw. ein fließender Verkehr sichergestellt wird.
- 1.9. Der Halbanschluss Altdorf Süd darf erst gebaut werden, wenn sämtliche Einsprachen zum WOV-Projekt beurteilt und das Bauvorhaben WOV baureif ist.
2. Eventualiter sei die Plangenehmigung mit den in Ziff. 1 erwähnten Bedingungen und Auflagen zu verfügen."

In ihrer Begründung rügte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen Verletzungen von Bundesrecht im Bereich des Lärmschutzes sowie der Luftreinhaltung.

**E.**

Das UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) schloss mit Vernehmlassung vom 8. Juni 2021 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung verwies es auf die Erwägungen der angefochtenen Plangenehmigung.

**F.**

Mit Stellungnahme vom 14. Juni 2021 beantragte das ASTRA die Abweisung der Beschwerde.

**G.**

In der Replik vom 17. August 2021 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren und Ausführungen fest.

**H.**

Mit Fachbericht vom 20. August 2021 äusserte sich das Bundesamt für Umwelt (BAFU) zu den strittigen Fragen des Lärmschutzes und der Luftreinhaltung. Es erachtete die Plangenehmigung als konform mit dem Umweltrecht des Bundes.

**I.**

In den Schlussbemerkungen vom 28. September 2021 nahm die Beschwerdeführerin zum Fachbericht des BAFU Stellung.

**J.**

Auf Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts hin reichte die Vorinstanz am 8. November 2022 ergänzend u.a. die folgenden Akten zum kantonalen Strassenbauprojekt WOV ein: UVB vom 29. März 2018, Entscheidung des Regierungsrats des Kantons Uri vom 18. Dezember 2018, Entscheidung des Obergerichts des Kantons Uri OG V 19 12 vom 20. November 2020 und Urteil des Bundesgerichts 1C\_17/2021 vom 26. August 2021.

**K.**

Auf weitergehende Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

**1.1** Bei der angefochtenen Plangenehmigung vom 31. März 2021 handelt es sich um eine Verfügung gemäss Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.2** Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdelegitimation im Sinne von Art. 48 Abs. 1 VwVG ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater oder aber in spezifischer, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen ist. Die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus. Diese Voraussetzung ist bei Auseinandersetzungen um den Immissionsschutz dann erfüllt, wenn vom zu beurteilenden Vorhaben bedeutende Immissionen ausgehen und zumindest ein Grossteil

der Bewohnerinnen und Bewohner des betreffenden Gemeinwesens davon tangiert ist (vgl. BGE 136 I 265 E. 1.4; Urteil des BGer 1C\_182/2019 vom 17. August 2020 E. 1.2; MOSER et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.89 f.).

Die Beschwerdeführerin vertritt das öffentliche Anliegen, ihre Bevölkerung vor einer übermässigen Lärm- und Luftbelastung ausgehend vom Halbanschluss zu schützen. Sie hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit ihren Rechtsbegehren, soweit diese noch im Streit liegen, unterlegen. Die Beschwerdeführerin ist deshalb zur Beschwerdeerhebung berechtigt, was denn auch unbestritten blieb.

**1.3** Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen, soweit es im Streit liegt. Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten und hat sich die Vorinstanz auch nicht in einer Eventualbegründung mit der materiellen Seite des Falls befasst, so prüft das Bundesverwaltungsgericht nur die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz die Eintretensvoraussetzungen zu Recht verneinte (vgl. BGE 132 V 74 E. 1.1; Urteil des BVGer A-2201/2021 vom 29. Juni 2022 E. 1.4; MOSER et al., a.a.O., Rz. 2.8, 2.164 und 2.213 f.).

In der angefochtenen Plangenehmigung ist die Vorinstanz auf die Einsprache der Beschwerdeführerin teilweise nicht eingetreten. Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren kann diesbezüglich lediglich die Frage bilden, ob die Vorinstanz auf die Einsprache zu Recht nicht eingetreten ist. Soweit die Rechtsbegehren der Beschwerde darüber hinausgehen, ist darauf nicht einzutreten.

**1.4** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist somit – vorbehältlich den vorstehenden Ausführungen in E. 1.3 – einzutreten.

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Plangenehmigung auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich der unvollständigen oder unrichtigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich allerdings eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind

oder die Vorinstanz gestützt auf eigene besondere Fachkompetenz oder die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat. Dies setzt voraus, dass im konkreten Fall der Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt worden ist und die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (vgl. statt vieler BGE 142 II 451 E. 4.5.1; MOSER et al., a.a.O., Rz. 2.149 ff.; je mit Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

### 3.

**3.1** In lärmschutzrechtlicher Hinsicht macht die Beschwerdeführerin geltend, dass der Halbanschluss als neue ortsfeste Anlage einzustufen sei. Entsprechend seien die Planungswerte einzuhalten (vgl. Art. 25 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01] und Art. 7 Abs. 1 Bst. b der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV, SR 814.41]). Es liege nicht bloss eine unwesentliche, sondern zumindest eine wesentliche Änderung einer ortsfesten Anlage vor, womit die Immissionsgrenzwerte massgebend seien. Das ASTRA müsse das Vorsorgeprinzip beachten (vgl. Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 7 Abs. 1 Bst. a LSV). Der Verkehr, der zukünftig über die Nationalstrasse N02 und die zu erstellenden Ein- und Ausfahrtsrampen des Halbanschlusses gelenkt werden solle, werde wahrnehmbar höhere Lärmimmissionen auf dem Gemeindegebiet verursachen. Es werde bestritten, dass im Bereich des Halbanschlusses von einer Verkehrszunahme von 10 bis 20 % und von einer Zunahme der Lärmbelastung von maximal 0.9 dB(A) auszugehen sei. Der UVB zur WOV beziffere die Lärmzunahme mit teilweise über 2 dB(A). Die Projekte Halbanschluss und WOV würden zusammen zu einer Verkehrsumlagerung führen, weshalb die Lärmimmissionen ganzheitlich und koordiniert zu betrachten seien. Das Projekt sei mit erheblichen Kosten verbunden, was ebenfalls für eine Neuanlage oder zumindest eine wesentliche Änderung der Anlage spreche. Die Lärmschutzwand sei auf der gesamten Länge der Ausfahrtsspur gemäss dem heutigen Stand der Technik neu zu erstellen, und zwar mit einer Gesamthöhe von 2.6 m. Das generelle Projekt habe ebenfalls eine neue Lärmschutzwand auf der gesamten Länge von 317 m vorgesehen. Die neue Lärmschutzwand im südlichen Bereich der Ausfahrt sei zu verlängern. Mit diesen Massnahmen könnten die Lärmemissionen der Anlage wirksam gesenkt werden. Sie seien technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar. Weitere Massnahmen seien vom ASTRA aufzuzeigen, damit die

Planungswerte eingehalten werden könnten. Die Zunahme der Lärmbelastungen auf den angrenzenden Kantons- und Gemeindestrassen werde durch den Halbanschluss der N02 verursacht (vgl. Art. 9 LSV). Im Sinne einer koordinierten und der ganzheitlichen Betrachtungsweise seien die dortigen Lärmimmissionen ebenfalls im Plangenehmigungsverfahren zu beurteilen.

**3.2** Die Vorinstanz hält in der Vernehmlassung daran fest, dass die Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin betreffend Lärmschutz abzuweisen seien, soweit darauf einzutreten sei. Die Abweisung der Einsprachepunkte begründet sie in der angefochtenen Plangenehmigung damit, dass das Ausführungsprojekt als unwesentliche Änderung einer Anlage nach Art. 8 ff. LSV einzuordnen sei. Die Planungswerte seien deshalb nicht massgebend; es gelte aber das Vorsorgeprinzip. Gemäss UVB sei im Bereich des Halbanschlusses eine Verkehrszunahme von 10 bis 20 % zu erwarten. Die emissionsseitige Lärmbelastung nehme um maximal 0.9 dB(A) zu, was zu keinen wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen und zu keinen neuen Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte führe. Die bestehende Lärmschutzwand müsse nur dort ersetzt werden, wo es aufgrund des Zustandes und der vorgesehenen Änderungen notwendig sei. Der Bau zusätzlicher Lärmschutzwände werde vorliegend als unverhältnismässig beurteilt. Soweit die Vorinstanz auf die Einsprache der Beschwerdeführerin nicht eintritt, erläutert sie in den Erwägungen, dass eine allfällige Lärmzunahme auf den angrenzenden Kantons- und Gemeindestrassen durch den Bau der WOV hervorgerufen werde. Die WOV sei nicht Bestandteil des Ausführungsprojekts.

**3.3** Das ASTRA teilt in seiner Stellungnahme die Auffassung der Vorinstanz, dass das Ausführungsprojekt lärmschutzrechtlich als unwesentliche Änderung der Anlage im Sinne von Art. 8 Abs. 1 LSV zu klassifizieren sei. Ergänzend führt es aus, dass der betroffene Perimeter der N02 bereits lärmsaniert sei. Er weise Lärmschutzmassnahmen auf und für drei Liegenschaften seien Erleichterungen verfügt worden. Für den neuen Halbanschluss sei geplant, einen lärmarmen Belag einzubauen und die Lärmschutzwand entlang der Ausfahrt zu versetzen und zu erhöhen. Das generelle Projekt habe zwar den Ersatz der gesamten 317 m langen Lärmschutzwand vorgesehen. Die Detailabklärungen im Rahmen des Ausführungsprojekts hätten jedoch ergeben, dass die ersten 47 m weder aus lärmschutzrechtlichen noch aus bau- oder verkehrstechnischen Gründen abgebrochen und leicht erhöht wiederaufgebaut werden müssten. Die von

der Beschwerdeführerin beantragten zusätzlichen Lärmschutzmassnahmen würden die Lärmsituation bei den rechtlich relevanten Empfangspunkten nicht wesentlich verbessern. Auch könnten keine weiteren Liegenschaften vor der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte geschützt werden. Eine allfällige Lärmzunahme auf den angrenzenden Kantons- und Gemeindestrassen werde durch die WOV verursacht und sei nicht im Plangenehmigungsverfahren abzuklären.

**3.4** Das BAFU stuft in seinem Fachbericht das Ausführungsprojekt ebenfalls als unwesentliche Änderung einer ortsfesten Anlage ein. Zur Begründung legt es dar, dass im UVB eine durch die WOV bedingte Verkehrszunahme zwischen dem Vollanschluss Altdorf und der Einfahrt des geplanten Halbanschlusses von 22.8 % ausgewiesen werde. Der Lärm nehme gemäss UVB um bis zu 0.9 dB zu. Bei einer Verkehrszunahme von 25 % und bei gleichbleibender Verkehrszusammensetzung sei von einer Lärmzunahme von 1 dB auszugehen, was einer gerade noch wahrnehmbaren Lärmzunahme entspreche. Da die Stammachse durch die Ein- und Ausfahrt des Halbanschlusses baulich kaum beeinflusst werde, seien auch die weiteren Kriterien für eine wesentliche Änderung gemäss BGE 141 II 483 nicht erfüllt. Die Korrelation zwischen dem im Projekt ausgewiesenen Mehrverkehr der Stammachse einerseits und der damit verbundenen Lärmzunahme andererseits erscheine plausibel. Durch den Halbanschluss alleine (ohne Lärmimmissionen der Stammachse) seien keine Überschreitungen der Planungswerte zu erwarten. Die Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte an drei Liegenschaften seien bereits vorbestehend. Die von Immissionsgrenzwert-Überschreitungen betroffene Liegenschaft an der Reussstrasse 54 stehe dem nördlichen Ende der Lärmschutzwand am nächsten und sei am stärksten exponiert. Die von der Beschwerdeführerin geforderte höhere und längere Lärmschutzwand werde sich bei den örtlichen Gegebenheiten kaum auf diese Liegenschaft wahrnehmbar auswirken. Zusätzliche verhältnismässige Lärmschutzmassnahmen seien vorliegend nicht ersichtlich. Schliesslich sei es sachgerecht, dass die Auswirkungen der WOV auf das untergeordnete Strassennetz im kantonalen Bewilligungsverfahren geprüft würden.

#### **4.**

**4.1** Aufgrund der Vorbringen der Beschwerdeführerin ist vorab zu prüfen, ob das Ausführungsprojekt dem generellen Projekt widerspricht, was die Dimensionierung der Lärmschutzwände angeht.

**4.2** Von der Bundesversammlung werden die grundlegenden Entscheide über die allgemeine Linienführung und Klassierung der einzelnen Nationalstrassen getroffen (Art. 11 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 [NSG, SR 725. 11]). Nach diesen Festlegungen sind die Nationalstrassen in generellen Projekten darzustellen, aus denen insbesondere die ober- und unterirdische Linienführung der Strassen, die Anschlussstellen, die Kreuzungsbauwerke und die Anzahl Fahrspuren ersichtlich sein müssen (Art. 12 NSG; Art. 10 Abs. 1 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 [NSV, SR 725.111]; vgl. insbesondere zu den Anschlussstellen BGE 124 II 460 E. 2, 118 Ib 206 E. 9b/aa, 114 Ib 135 E. 5b). Generelle Projekte werden vom Bundesrat genehmigt (Art. 20 Abs. 1 NSG). Sie bilden in der Folge die Grundlage für die Ausarbeitung der Ausführungsprojekte, die Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werks samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien zu geben haben (Art. 21 Abs. 1 NSG). Der Gesetzgeber sieht somit im Rahmen des mehrstufigen Bewilligungsverfahrens für den Bau und den Ausbau von Nationalstrassen eine gewisse Bindungswirkung der vorangegangenen für die nachfolgenden Entscheide vor. Die für die Ausführungsprojektierung zuständige Behörde ist grundsätzlich an das generelle Projekt gebunden. Dessen Festlegungen dürfen im Ausführungsprojekt nicht wesentlich geändert werden, kleinere Abweichungen hingegen sind nicht ausgeschlossen (vgl. Art. 10 Abs. 2 NSV; zum Ganzen BGE 118 Ib 206 E. 8; Urteil des BGer 1E.5/2005 vom 9. August 2005 E. 3; BVGE 2016/13 E. 3.4; je mit weiteren Hinweisen).

**4.3** Der Bundesrat genehmigte am 30. November 2018 das generelle Projekt "Nationalstrasse N02, Halbanschluss Altdorf" und gab es für die Ausarbeitung des Ausführungsprojekts mit UVB 3. Stufe frei. Gestützt auf den UVB 2. Stufe stellte der Bundesrat fest, dass das Vorhaben den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspreche. Im UVB 2. Stufe sind zwar die Lärmschutzwände der Ausfahrtsrampe schon mit Längen- und Höhenmassen eingezeichnet (S. 29 Abbildung 9). Gleichzeitig wird aber im Begleittext darauf hingewiesen, dass die Lärmschutzmassnahmen im Ausführungsprojekt detailliert zu berechnen und zu dimensionieren seien (S. 28). Diesem Auftrag ist das ASTRA im Rahmen der nachfolgenden Projektierung und des UVB 3. Stufe nachgekommen. Es kam dabei zum Schluss, dass ein Teil der Lärmschutzwand in der bestehenden Form belassen werden könne. Das Ausführungsprojekt widerspricht deshalb hinsichtlich der Lärmschutzmassnahmen nicht den Vorgaben des generellen Projekts. Wenn überhaupt, so handelt es sich hier um eine zulässige geringfügige Abweichung.

## 5.

**5.1** Die Beschwerdeführerin stellt sich in ihrer Beschwerde auf den Standpunkt, dass der Halbanschluss und das kantonale Strassenbauprojekt WOV gesamthaft und koordiniert zu beurteilen seien. Im Folgenden ist deshalb auf die Lärmermittlung im UVB näher einzugehen.

**5.2** Art. 8 USG verlangt, dass Umwelteinwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt werden. Der damit festgelegte Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise berücksichtigt die Möglichkeit, dass unterschiedliche Umweltbelastungen erst durch ihr Zusammentreffen zu ernsthaften Beeinträchtigungen führen können (vgl. Urteil des BGer 1C\_685/2013 vom 6. März 2015 E. 6.3; Urteil des BVGer A-2997/2020 vom 18. Juli 2022 E. 5.4.4.3; je mit Hinweisen). Bei gleichartigen Lärmimmissionen mehrerer Anlagen ist die Summe der Immissionen massgebend (sog. Additionsprinzip; Art. 40 Abs. 2 Satz 1 LSV). Nicht zur Anwendung kommt das Additionsprinzip für neue ortsfeste Anlagen (Art. 40 Abs. 2 Satz 2 LSV). Die von Neuanlagen einzuhaltenden Planungswerte sind darauf ausgerichtet, dass auch beim Zusammentreffen von Lärm aus mehreren Anlagen keine übermässige Belastung entsteht (vgl. Urteil des BGer 1C\_544/2008 vom 27. August 2009 E. 8.7; RAUSCH/KELLER, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 2004, Art. 8 Rz. 15 [nachfolgend: Kommentar USG]).

**5.3** Der Untersuchungsperimeter des UVB betreffend Lärm umfasst sämtliche emissionsrelevante Strassenabschnitte der Nationalstrasse N02 inkl. der Ein- und Ausfahrt des neuen Halbanschlusses. Die Lärmermittlung bezieht sich auf den Verkehrszustand zum Zeitpunkt nach der Inbetriebnahme des Halbanschlusses (S. 27 ff. und Anhang 4). Die Beschwerdeführerin zeigt nicht substantiiert auf, inwiefern die Lärmermittlung im UVB für den genannten Perimeter fehlerhaft sein sollte. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass das Additionsprinzip ungenügend beachtet worden wäre. Ihre Rügen finden auch keine Stütze im Fachbericht des BAFU. Es besteht daher kein Anlass für die Forderung der Beschwerdeführerin, weitere gesamthafte Lärmberechnungen vorzunehmen.

## 6.

**6.1** Des Weiteren ist zu klären, wie es sich mit den flankierenden Massnahmen für das untergeordnete Strassennetz verhält. Auch in diesem Zusammenhang fordert die Beschwerdeführerin, dass der Halbanschluss und das kantonale Strassenbauprojekt WOV gesamthaft und koordiniert zu beurteilen seien.

**6.2** Der Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise von Art. 8 USG wird auch in einem weiteren Zusammenhang angerufen, wenn es darum geht, Systemgrenzen einer Anlage abzustecken (ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht in a Nutshell, 2. Aufl. 2019 S. 44; vgl. BGE 125 II 129 E. 4, 124 II 272 E. 2a). Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, namentlich die Anschlüsse (vgl. Art. 6 NSG und Art. 2 NSV). Im Rahmen der Ausführungsprojektierung sind aber auch die ausserhalb der eigentlichen Nationalstrasse erforderlichen verkehrlich flankierenden Massnahmen zu ergreifen (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. g NSV). Gemeint sind in erster Linie Massnahmen zur Vermeidung oder Verminderung der durch den Betrieb der Nationalstrasse mittelbar, d.h. im Bereich der Zufahrtsstrecken verursachten Einwirkungen (vgl. Art. 9 LSV; BGE 122 II 165 E. 14 und 16b; Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 34.2; ROBERT WOLF, Kommentar USG, Art. 25 Rz. 64; je mit Hinweisen).

**6.3** Der Halbanschluss dient dazu, die kantonale WOV an das Nationalstrassennetz anzubinden. Im UVB zur WOV wird zur Lärmbelastung in der Betriebsphase dargelegt, dass die neue Strassenverbindung das Gesamtverkehrssystem massgeblich verändern werde. Für die Dorfzentren werde eine Beruhigung angestrebt. Entlang der Zubringerstrassen komme es aber zu einer Lärmzunahme (S. 37). In der Folge wurde die Mehrbeanspruchung der bestehenden Verkehrsanlagen untersucht (S. 47 ff.). Soweit sich jener UVB zur WOV als unvollständig erwies, wurde der Mangel im Rechtsmittelverfahren vor dem Obergericht des Kantons Uri geheilt (Ziff. 3 und 4 des Entscheids OG V 19 12 vom 20. November 2020). Die von der Beschwerdeführerin gerügte Lärmzunahme im untergeordneten Strassennetz ist auf die WOV und auf die damit einhergehende geänderte Verkehrsführung zurückzuführen. Entsprechend war das ASTRA auch nicht verpflichtet, diese im vorliegenden UVB zu untersuchen. Davon geht ebenfalls das BAFU in seinem Fachbericht aus. Über die WOV ist nicht im Plangenehmigungsverfahren zu befinden, sondern diese liegt in der kantonalen

Zuständigkeit. Auf die diesbezüglichen Rechtsbegehren der Einsprache ist die Vorinstanz daher zu Recht nicht eingetreten.

## 7.

**7.1** In der Hauptsache ist zwischen den Parteien strittig geblieben, wie das Ausführungsprojekt lärmschutzrechtlich zu qualifizieren ist. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin darf es nicht als unwesentliche Änderung einer ortsfesten Anlage erfasst werden. Bei der nachfolgenden Prüfung gilt es zwischen dem Halbanschluss und der Stammachse zu differenzieren (vgl. auch Urteil des BGer 1A.167/2006 vom 11. Juni 2007 E. 9).

**7.2** Gemäss dem zweistufigen Konzept des USG sind Emissionen grundsätzlich an der Quelle zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1 USG), und zwar unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge, so weit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Die Emissionsbegrenzungen müssen verschärft werden, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Die Schädlichkeit oder Lästigkeit von Lärmimmissionen ist grundsätzlich nach den vom Bundesrat erlassenen Immissionsgrenzwerten zu beurteilen (Art. 13 USG; Art. 40 Abs. 1 LSV). Das USG unterscheidet bestehende, geänderte und neue ortsfeste Anlagen. Stichtag ist das Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 (Art. 47 LSV).

Neue ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen, vorbehaltlich Erleichterungen, die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 USG und Art. 7 Abs. 1 Bst. b LSV). Als neu gelten alle Anlagen, deren Baubewilligung erst nach Inkrafttreten des USG erteilt bzw. rechtskräftig geworden ist (Art. 47 LSV), sowie bestehende Anlagen, deren Zweck vollständig geändert wird (Art. 2 Abs. 2 LSV). Diesen gleichgestellt werden nach der Rechtsprechung die Fälle von sogenannten übergewichtigen Erweiterungen, in denen eine bestehende Anlage baulich oder betrieblich soweit verändert wird, dass das Bestehende im Vergleich zum Neuen nur noch von untergeordneter Bedeutung ist (vgl. BGE 141 II 483 E. 3.3.3, 133 II 181 E. 7.2, je mit Hinweisen). Für die Abgrenzung sind vor allem ökologische Kriterien, im Speziellen des Lärmschutzes, und generell die dem Gesetz zugrundeliegende Zielsetzung der Vorsorge massgeblich (vgl. BGE 123 II 325 E. 4c/aa; Urteil des BGer 1C\_244/2020 vom 17. Juni 2021 E. 3.1 f.).

Für Altanlagen sieht Art. 18 Abs. 1 USG vor, dass sanierungsbedürftige Anlagen nur umgebaut oder erweitert werden dürfen, wenn sie gleichzeitig saniert werden. Art. 8 LSV konkretisiert Art. 18 USG und unterscheidet dabei wesentliche und unwesentliche Änderungen: Unwesentliche Änderungen oder Erweiterungen lösen keine Sanierungspflicht für die bestehenden Anlageteile aus (vgl. Art. 8 Abs. 1 LSV). Die Lärmimmissionen wesentlich geänderter oder erweiterter Anlagen müssen die Immissionsgrenzwerte einhalten (vgl. Art. 8 Abs. 2 LSV). Als wesentliche Änderungen gelten nach Art. 8 Abs. 3 LSV Umbauten, Erweiterungen und vom Inhaber der Anlage verursachte Änderungen des Betriebs, wenn zu erwarten ist, dass die Anlage selbst oder die Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugen (Satz 1). Der Wiederaufbau von Anlagen gilt in jedem Fall als wesentliche Änderung (Satz 2). Für eine wesentliche Änderung spricht bei Strassenbauprojekten mitunter die Erhöhung der Lärmimmissionen durch das Projekt um mindestens 1 dB (A). Erfahrungsgemäss gilt eine Erhöhung des Lärmbeurteilungspiegels um 1 dB(A) (gerade noch) als wahrnehmbar (vgl. Urteil des BGer 1C\_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4; Urteil des BVerger A-2566/2019 vom 19. Mai 2020 E. 4.5.3; je mit Hinweisen). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann eine Änderung auch aufgrund anderer Kriterien, wie der Umfang der baulichen Massnahmen und die Kosten, als wesentlich eingestuft werden. Eine wesentliche Änderung ist in der Regel auch dann anzunehmen, wenn das Projekt die Lebensdauer der Gesamtanlage erheblich verlängert (BGE 141 II 483 E. 4.6; Urteil des BGer 1C\_104/2017 vom 25. Juni 2018 E. 6.3 f.; vgl. zum Ganzen ALIG/SCHÄRMELI, Die Beurteilung geänderter Altanlagen aus lärmschutzrechtlicher Sicht, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2019/3, S. 195 ff.; WOLF, Kommentar USG, Art. 25 Rz. 47).

**7.3** Was die lärmschutzrechtliche Qualifikation des Halbanchlusses betrifft, so ist zu berücksichtigen, dass mit dessen Errichtung der Nationalstrassenperimeter deutlich erweitert wird. Für den neu zu schaffenden Halbanchluss sind grössere bauliche Massnahmen vorgesehen, die sich räumlich klar abgrenzen lassen. Die Kosten werden auf Fr. 11'677'000.-- veranschlagt. Angesichts der Art und des Umfangs des Ausführungsprojekts treten ganz neue Fragen des Lärmschutzes auf. Der geplante Halbanchluss ist zudem funktional unmittelbar auf die neue kantonale Strassenverbindung WOV ausgerichtet und zwingend mit dieser verknüpft. Die WOV stellt lärmschutzrechtlich unbestrittenermassen eine Neuanlage dar. Für eine Qualifikation des Halbanchlusses als Neuanlage sprechen somit im vorliegenden Fall nicht nur Gründe des Lärmschutzes und der Vorsorge, sondern auch Gründe der kohärenten Rechtsanwendung hinsichtlich des

kantonalen Projekts. Es ist somit zu erkennen, dass es sich beim Halbanchluss – wie bei der WOV – um eine Neuanlage handelt, womit grundsätzlich die Planungswerte einzuhalten sind. Die Kritik der Beschwerdeführerin an der angefochtenen Plangenehmigung erweist sich insofern als begründet. Sie führt jedoch aus den nachfolgenden Gründen nicht zur Gutheissung der Beschwerde.

Als Lärmschutzmassnahmen sieht das Ausführungsprojekt im Einzelnen vor, dass im Bereich der Ein- und Ausfahrt ein lärmärmer Belag eingesetzt wird. Weiter soll die bestehende Lärmschutzwand in Fahrtrichtung Erstfeld aufgrund der neuen Ausfahrt geöffnet werden: Die Lärmschutzwand bleibt auf den ersten 47 m am nördlichen Ende mit einer Höhe von 2.3 m bestehen, während die restlichen 270 m entlang der Ausfahrtsspur versetzt und auf 2.6 m erhöht werden. Soweit sich die Abschnitte der Lärmschutzwände überlappen, werden sie auf einer Länge von ca. 25 m beidseitig absorbierend ausgeführt, um Reflexionen zu verhindern (UVB S. 31). Nach den Angaben des BAFU im Fachbericht sind beim Halbanchluss alleine, d.h. ohne Lärmimmissionen der Stammachse, keine Überschreitungen der Planungswerte zu erwarten. Diese Ausführungen der Fachstelle werden von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert bestritten. Auch aufgrund der Akten besteht keine Veranlassung, davon abzuweichen. Das Ausführungsprojekt entspricht folglich bezüglich des Halbanchlusses bereits der Forderung der Beschwerdeführerin, es seien die strengeren Planungswerte für Neuanlagen einzuhalten.

**7.4** Was hingegen die Stammachse der Nationalstrasse N02 betrifft, so wurde diese vor dem Inkrafttreten des USG im Jahr 1985 erbaut. Es liegt in lärmrechtlicher Hinsicht somit eine Altanlage vor. Das ASTRA weist darauf hin, dass der streitbetroffene Nationalstrassenabschnitt seit 2011 lärm saniert ist. Es wurden ein lärmärmer Belag eingebaut und Lärmschutzwände errichtet. Für einzelne Liegenschaften, bei denen die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden konnten, wurden Erleichterungen gewährt (vgl. Plangenehmigungen der Vorinstanz vom 26. August 2009).

Hinsichtlich der Stammachse ergibt sich aus den UVB, dass eine durch die WOV bedingte Verkehrszunahme von bis zu 22.8 % sowie eine Lärmzunahme von bis zu 0.9 dB(A) zu erwarten ist. Gemäss UVB sind keine zusätzlichen Gebäude von Immissionsgrenzwert-Überschreitungen betroffen (S. 33 und Anhang 4). Diese Angaben erachtet auch das BAFU in seinem Fachbericht als plausibel. Erfahrungsgemäss gilt eine Erhöhung um

1 dB(A) gerade noch als wahrnehmbar. Die im UVB ermittelte Lärmzunahme von 0.9 dB(A) lässt somit knapp auf eine noch unwesentliche Änderung schliessen. Weitere bauliche Massnahmen an der Stammachse sind nicht vorgesehen, die über die Errichtung des neuen Halbanschlusses hinausführen. Entsprechend werden für die Stammachse keine erheblichen Kosten aufgewendet, sondern der im Plangenehmigungsgesuch genannte Betrag von Fr. 11'677'000.-- entfällt hauptsächlich auf die Errichtung des neuen Halbanschlusses. Das Ausführungsprojekt wird die Lebensdauer der bestehenden Anlage denn auch nicht verändern (vgl. zum Ganzen BGE 141 II 483 E. 4.6). Die Voraussetzungen sind demnach nicht gegeben, um von einer wesentlichen Änderung der bereits lärmsanierten Stammachse sprechen zu können. Bei diesem Ergebnis ist gleichzeitig auszuschliessen, dass diesbezüglich eine übergewichtige Erweiterung gegeben wäre, wie dies von der Beschwerdeführerin vertreten wird. Es ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz im Übrigen von einer unwesentlichen Änderung einer ortsfesten Anlage ausgegangen ist. Für die Stammachse sind die geforderten Planungswerte entsprechend nicht anwendbar.

## **8.**

**8.1** Die Beschwerdeführerin beruft sich ergänzend auf das Vorsorgeprinzip, um die von ihr beantragten zusätzlichen Lärmschutzmassnahmen zu begründen.

**8.2** Nach dem Vorsorgeprinzip sind Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vgl. Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 1 LSV). Bei öffentlichen Anlagen ist die Frage der wirtschaftlichen Tragbarkeit nach den Kriterien des Verhältnismässigkeitsprinzips zu beurteilen. Die Voraussetzungen der Einhaltung der Planungswerte und der vorsorglichen Emissionsbegrenzung gelten kumulativ. Bei Anlagen, welche die lärmschutzrechtlichen Planungswerte einhalten, kommen zusätzliche Massnahmen zum Lärmschutz im Sinne der Vorsorge allerdings nur in Betracht, wenn sich dadurch mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen erreichen lässt (vgl. zum Ganzen BGE 127 II 306 E. 8; Urteile des BGer 1C\_182/2019 vom 17. August 2020 E. 6, 1C\_218/2018 vom 2. November 2018 E. 3 und 1C\_315/2017 vom 4. September 2018 E. 3.4; GRIFFEL, a.a.O., S. 125; je mit weiteren Hinweisen).

**8.3** Wie vorstehend aufgezeigt, können beim projektierten Halbanschluss alleine die Planungswerte für Neuanlagen eingehalten werden. Im Übrigen handelt es sich hier um die Genehmigung einer unwesentlichen Änderung des bereits lärmsanierten Nationalstrassenabschnittes. Die von der Beschwerdeführerin geforderten längeren und teils höheren Lärmschutzwände wäre einerseits mit nicht unerheblichen Mehrkosten verbunden. Andererseits zweifelt auch das BAFU in seinem Fachbericht aufgrund der räumlichen Gegebenheiten an, dass damit eine wesentlich verbesserte Lärmschutzwirkung im gewünschten Umfang tatsächlich erreicht werden könnte. Bei dieser Ausgangslage sind weitergehende verhältnismässige Lärmschutzmassnahmen nicht ersichtlich. Eine Verletzung des Vorsorgeprinzips ist deshalb zu verneinen.

**9.**

Die lärmschutzrechtlichen Rechtsbegehren Ziff. 1.1 bis 1.4 der Beschwerdeführerin erweisen sich somit im Ergebnis als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

**10.**

**10.1** Nach Ansicht der Beschwerdeführerin sind im Bereich der Luftreinhaltung zusätzliche Massnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte zu verfügen. Ihre Beschwerde begründet sie im Wesentlichen damit, dass gemäss Angaben des ASTRA und der Vorinstanz die Luftbelastung entlang der neuen Verkehrslinien sich lokal verschlechtern könne. Dazu sei im UVB jedoch nichts zu entnehmen, weshalb dieser zur Überarbeitung und Ergänzung an die Vorinstanz resp. an die Bauherrschaft zurückzuweisen sei. Für den Halbanschluss seien namentlich Luftqualitätsmessungen im Rahmen eines Langzeitmonitorings erforderlich. Die von ihr beantragte dynamische Signalisation, die Dosieranlage und die weiteren flankierenden Massnahmen dürften nicht einseitig auf das Verfahren zur WOV abgeschoben werden. Es sei aufzuzeigen, wie ein fliessender Verkehr während den Stosszeiten sichergestellt werde. Es sei widersprüchlich, die beiden Projekte miteinander zu verknüpfen und dann die Beurteilung im Plangenehmigungsverfahren zu verweigern. Das ASTRA sei verpflichtet, gestützt auf einer koordinierten und ganzheitlichen Betrachtungsweise die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen.

**10.2** Die Vorinstanz tritt in der angefochtenen Plangenehmigung auf die Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin zur Luftreinhaltung nicht ein, so-

weit sie nicht ohnehin bereits durch die vorgesehenen Massnahmen im regionalen Gesamtverkehrskonzept erfüllt seien. In den Erwägungen legt sie dar, das Ausführungsprojekt werde nur realisiert, wenn auch die kantonale WOV erstellt werde. Die geforderte Überarbeitung des UVB und die Kontrolle der Luftbelastung seien bereits im Rahmen der WOV vorgesehen. Es sei sinnvoll, die Luftbelastung grossräumig im Rahmen des Gesamtverkehrskonzeptes zu erfassen. Eine allfällige Dosierung des Verkehrs bei den Ausfahrten werde im Rahmen eines übergeordneten Projekts geprüft. Sie sei nicht Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens.

**10.3** Das ASTRA weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass im UVB zur WOV das Thema Luftreinhaltung während der Betriebsphase behandelt worden sei. Der Kanton Uri habe ein Luftüberwachungskonzept für die WOV ausgearbeitet. Die Koordination ergebe sich aus der engen Abhängigkeit der beiden Projekte. Die von der Beschwerdeführerin geforderte Rückweisung des UVB zur Überarbeitung sei daher weder sinnvoll noch zielführend. Ausserdem werde im UVB zum Halbanchluss ausgewiesen, dass das Ausführungsprojekt selbst so gut wie keine Auswirkungen auf die lokale Luftqualität habe. Die Errichtung einer Dosieranlage für den Verkehr sei nicht Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens. Im vorliegenden Projekt seien lediglich die entsprechenden Infrastrukturen (Rohranlagen, Verkehrsschlaufen) vorbereitet worden, um zu einem späteren Zeitpunkt eine allfällige Dosieranlage ohne grössere bauliche Massnahmen umsetzen zu können.

**10.4** Das BAFU führt in seinem Fachbericht aus, dass der UVB keine Prognose bezüglich einer allfälligen Immissionszunahme in der Gemeinde Attinghausen enthalte. Der UVB zur WOV weise einen Gesamtentlastungseffekt aus und sehe eine langfristige Überwachung der Luftschadstoffsituation im Nahbereich der WOV vor. Gemäss den kantonalen Messdaten würden die Immissionsgrenzwerte für Feinstaub sowie für Stickstoffdioxid im Kanton Uri flächendeckend eingehalten und im Gemeindegebiet von Attinghausen deutlich unterschritten werden. Das im UVB zum Halbanchluss erwähnte Verkehrsaufkommen bei der Ein- und Ausfahrt von je 3'000 Fahrten pro Tag sei zu gering, um eine übermässige Luftbelastung herbeizuführen. Von einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte für Feinstaub oder Stickstoffdioxid im Gemeindegebiet Attinghausen sei daher nicht auszugehen. Dank den strengeren Abgasvorschriften für Fahrzeuge sei zudem anzunehmen, dass die Immissionen in den nächsten Jahren weiter zurückgehen würden. Gegenwärtig seien die Ozongrenzwerte teilweise überschritten. Lokale Emissionen hätten darauf aber nur minime

Auswirkungen. Bei Autobahnen würden sich betriebliche Einschränkungen im Rahmen der Vorsorge, wie beispielsweise eine Temporeduktion, in der Regel nicht als verhältnismässig erweisen. Vor dem Hintergrund der eingehaltenen Immissionsgrenzwerte für Feinstaub und Stickoxide sowie des vorgesehenen Langzeitmonitorings seien keine weiteren verhältnismässigen emissionsbegrenzenden Massnahmen ersichtlich. Eine Rückweisung des UVB zur weiteren Abklärung sei daher nicht als zweckmässig zu erachten.

## **11.**

**11.1** Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass der UVB im Bereich der Luftreinhaltung unvollständig sei.

**11.2** Wer eine Anlage, die der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) untersteht, planen, errichten oder ändern will, muss gemäss Art. 10b Abs. 1 USG der zuständigen Behörde einen UVB unterbreiten. Dieser bildet die Grundlage der UVP und hat entsprechend alle Angaben zu enthalten, die zur Prüfung des Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt notwendig sind. Er hat gemäss Art. 10b Abs. 2 USG insbesondere Angaben zum Ausgangszustand (Bst. a) sowie zur voraussichtlich verbleibenden Belastung der Umwelt (Bst. c) zu enthalten. Zur Beurteilung der verbleibenden Belastung der Umwelt gehört stets eine entsprechende Immissionsprognose, wobei Annahmen zum künftigen Verkehrsaufkommen erfahrungsgemäss mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet sind. Der UVB darf sich auf das für den Entscheid Wesentliche beschränken (vgl. BGE 118 Ib 599 E. 7; Urteil des BGer 1C\_467/2018 vom 3. Mai 2019 E. 5.5; Urteil des BVer A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 11.4.2; RAUSCH/KELLER, Kommentar USG, Art. 9 Rz. 81 f. und Rz. 116). Nach der Rechtsprechung kann ausnahmsweise auf die Vervollständigung eines mangelhaften UVB verzichtet werden, wenn die vorgenommenen Sachverhaltsabklärungen materiell genügen, um die Vereinbarkeit eines Vorhabens mit dem Umweltrecht des Bundes beurteilen zu können. Eine derartige Ausnahmesituation ist indes nicht leichthin anzunehmen. Es muss jedenfalls Gewähr geboten sein, dass der Massstab einer im Ergebnis umfassenden und korrekten Ermittlung des umweltrechtlich relevanten Sachverhalts durch Fachpersonen nicht unterschritten wird (vgl. BGE 133 II 169 E. 2.2; Urteil des BGer 1C\_662/2017 vom 14. Mai 2019 E. 3.4; Urteil des BVer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 16.5.2; je mit Hinweisen).

**11.3** Der vorliegende UVB prüft im Bereich der Luftreinhaltung ausschliesslich die Bauphase. Zur Betriebsphase wird darauf verwiesen, dass die grossräumige Betrachtung der Lufthygiene im Rahmen des UVB zur WOV erfolge. Übereinstimmend damit deckt der UVB zur WOV das gesamte Projektgebiet Unteres Reusstal ab. Zusammengefasst wird dort festgehalten, dass gemäss den Verkehrsprognosen die WOV eine Verflüssigung des Verkehrs bewirke und zusätzlich die dichtbesiedelten Gebiete von Altdorf und Schattdorf vom Verkehr entlaste. In den Siedlungsgebieten werde insgesamt eine Verbesserung der Lufthygiene erwartet. Damit es im Nahgebiet der WOV nicht zu einer ungewollten Zunahme der Luftschadstoffe komme, werde nach der Inbetriebnahme ein langfristiges Schadstoffmonitoring durchgeführt (S. 5 und S. 28 ff.).

Auch im Zusammenhang mit der Luftreinhaltung ist zu erkennen, dass die von der Beschwerdeführerin gerügten Verkehrsauswirkungen im untergeordneten Strassennetz auf das kantonale Strassenprojekt WOV zurückzuführen sind. Entsprechend war das ASTRA nicht verpflichtet, diese Auswirkungen im vorliegenden UVB zu untersuchen. Insoweit ist auch der vorinstanzliche Nichteintrensentscheid zu bestätigen (vgl. vorstehend E. 6.3).

In Bezug auf den Halbanschluss selbst rügt die Beschwerdeführerin aber zu Recht, dass der UVB unvollständig ist. Das Projekt untersteht unbestrittenemassen der UVP-Pflicht (vgl. Anhang Ziff. 11.1 der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV, SR 814.011]). Der Bereich Luftreinhaltung während der Betriebsphasen bleibt ungeprüft, obwohl die Auswirkungen im UVB als relevant eingestuft wurden (vgl. Relevanzmatrix S. 5). In diesem Punkt wird vollumfänglich auf den UVB zur WOV verwiesen, der jedoch formell nicht Bestandteil des Plangenehmigungsgesuchs ist. Der zu verzeichnende Mangel wiegt allerdings nicht besonders schwer, da die materielle Untersuchung im Rahmen des UVB zur WOV koordiniert erfolgt ist. Jener UVB hat das Bundesverwaltungsgericht ergänzend eingefordert. Das BAFU hat sich sodann in seinem Fachbericht mit der Frage der Luftreinhaltung des Halbanschlusses eingehend befasst. Die Verfahrensbeteiligten konnten sich im Rahmen des Schriftenwechsels dazu äussern. Der Mangel kann daher im Beschwerdeverfahren ausnahmsweise geheilt werden. Demgegenüber würde es einen prozessualen Leerlauf bewirken, die Sache zur Überarbeitung des UVB an die Vorinstanz resp. Bauherrschaft zurückzuweisen, wie von der Beschwerdeführerin beantragt.

## 12.

**12.1** In der Hauptsache ist strittig, ob für die Betriebsphase des Halban schlusses zusätzliche Massnahmen zur Luftreinhaltung im Plangenehmi gungsverfahren zu ergreifen sind. Die Vorinstanz erachtet diese Rechtbe gehen der Beschwerdeführerin als bereits erfüllt, soweit auf die Einspra che einzutreten sei.

**12.2** Luftverunreinigungen werden durch Massnahmen bei der Quelle be grenzt (Emissionsbegrenzung, Art. 11 Abs. 1 USG). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Bei Verkehrsanlagen ordnet die Behörde alle tech nisch und betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen an, mit denen die vom Verkehr verursachten Emissionen begrenzt werden können (Art. 18 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 [LRV, SR 814.318.142.1]). Steht fest oder ist zu erwarten, dass Fahrzeuge oder Verkehrsanlagen übermässige Immissionen verursachen, so erstellt die zuständige Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminde rung oder Beseitigung dieser Einwirkungen innert angesetzter Frist beitra gen (Massnahmeplan; vgl. Art. 44a Abs. 1 USG i.V.m. Art 19 LRV i.V.m. Art. 31 LRV). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann im Ein spracheverfahren gegen eine Strasse nur gefordert werden, dass die dem Gebot von Art. 18 LRV entsprechenden Massnahmen an der Anlage selbst ergriffen werden. Weiter muss gewährleistet sein, dass allfällige bauliche Vorkehren des Massnahmenplans noch getroffen werden können. Dage gen müssen nicht bereits im Rahmen der Genehmigung des Strassenpro jekts zusätzliche, die Fahrzeuge und den Verkehr betreffende, insbeson dere verkehrslenkende und -beschränkende Massnahmen angeordnet werden. Projektbezogene flankierende Massnahmen dürfen somit auch später angeordnet werden, wenn über die lufthygienische Situation im Zeit punkt der Inbetriebnahme der Strasse keine gesicherten Annahmen beste hen (vgl. BGE 122 II 9 E. 6, 117 Ib 425 E. 5d; Urteil des BGer vom 27. Sep tember 2006 E. 5.4.2; Urteil des BVGer A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 10.1 f.).

**12.3** Mit der Realisierung der WOV und des Halban schlusses wird insge samt eine Verbesserung der Lufthygiene in den Siedlungsgebieten erwar tet. Gemäss dem Fachbericht des BAFU ist nicht davon auszugehen, dass infolge des Halban schlusses die Immissionsgrenzwerte für Feinstaub oder Stickstoffdioxid überschritten werden. Auf die teilweise überschrittenen

Ozongrenzwerte hätten lokale Emissionen nur minime Auswirkungen. Das BAFU stützt sich in seinem Fachbericht auf den UVB zur WOV, auf die Angaben des vorliegenden UVB zum erwarteten Verkehrsaufkommen des Halbanschlusses sowie auf die aktuellen Messdaten des Kantons Uri. Die Ausführungen des BAFU werden von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert widerlegt. Auch aufgrund der Akten besteht kein Grund, von der Meinung der Fachbehörde abzuweichen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton Uri für die WOV ein langfristiges Schadstoffmonitoring einrichtet. Sollte sich nach Inbetriebnahme des Halbanschlusses in Bezug auf die Luftschadstoffbelastung ein anderes Bild ergeben, wären weitere Schritte zu prüfen. Hierbei sieht das Projekt schon den Einbau von technischen Installationen beim Halbanschluss vor, um allfällige Massnahmen zur Verkehrslenkung in einem späteren Zeitpunkt zu ermöglichen.

Vor dem Hintergrund der eingehaltenen Immissionsgrenzwerte für Feinstaub und Stickoxide sowie des vom Kanton Uri vorgesehenen Langzeitmonitorings sind nach Auffassung des BAFU keine weiteren verhältnismässigen emissionsbegrenzenden Massnahmen ersichtlich. Auch in diesem Punkt besteht keine Veranlassung, vom Fachbericht abzuweichen. Die von der Beschwerdeführerin genannten baulichen und betrieblichen Massnahmen beim Halbanschluss, wie eine zusätzliche Messstation, eine dynamische Signalisation sowie eine Dosieranlage, wären einerseits mit einem erheblichen Aufwand und Mehrkosten verbunden. Auch müssten die Verkehrsauswirkungen vorgängig abgeklärt werden. Andererseits erscheint es vorliegend sachgerecht, dass namentlich die Einführung eines Dosiersystems im Rahmen eines übergeordneten Projekts koordiniert geprüft wird. Die Vorinstanz musste sich deshalb nicht gestützt auf das Vorsorgeprinzip veranlasst sehen, die geforderten weitergehenden Massnahmen im Bereich der Luftreinhaltung zu verfügen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist es entsprechend auch nicht erforderlich, den technischen Bericht an die Vorinstanz resp. an die Bauherrschaft zur Überarbeitung und Ergänzung zurückzuweisen.

### **13.**

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die erhobenen Rechtsbegehren Ziff. 1.5 bis 1.8 zur Luftreinhaltung sich im Ergebnis als unbegründet erweisen, soweit darauf einzutreten ist. Der festgestellte Mangel im UVB kann im Beschwerdeverfahren geheilt werden.

Schliesslich ist nicht ersichtlich, welche Ansprüche die Beschwerdeführerin mit ihrem Rechtsbegehren Ziff. 1.9 geltend machen möchte, die über das

zuvor Gesagte hinausführen. In der Begründung der Beschwerde nimmt sie ausdrücklich zur Kenntnis, dass der Halbinschluss nur realisiert wird, wenn der Kanton Uri die WOV umsetzt.

**14.**

Zusammengefasst erweist sich die Beschwerde im Ergebnis als unbegründet. Sie ist abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

**15.**

**15.1** Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen zu befinden.

**15.2** Grundsätzlich sind die Verfahrenskosten von der unterliegenden Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gemeinwesen, die Beschwerde führen und unterliegen, werden die Verfahrenskosten jedoch nur auferlegt, wenn sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen dreht (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Solches ist vorliegend nicht der Fall. Deshalb ist von einer Kostenerhebung abzusehen.

**15.3** Die unterliegende Beschwerdeführerin, die anwaltlich nicht vertreten ist, hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, das ASTRA, die Vorinstanz und das BAFU.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Marcel Tiefenthal

Flurina Peerdeman

**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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- das ASTRA (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 622.2-343; Gerichtsurkunde)
- das BAFU