

**26. Lärmschutz; Lärmsanierung eines Strassenabschnitts;
Kostentragung (Alpnach/Alpnachstad OW)**
*Protection contre le bruit; réduction du bruit émis par un
tronçon de route; prise en charge des frais*

Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil vom 19. Juni 2012 (1C_74/2012);
BGE Publikation

Originalentscheid auch unter www.vur-ade.ch → Rubrik «URP/DEP»

Art. 2 USG (LPE), Art. 16 und Art. 31 Abs. 3 LSV (OPB)

In einem Lärmsanierungsverfahren muss der Inhaber der zu sanierenden Anlage grundsätzlich alle Massnahmen finanzieren, die zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte erforderlich sind. Werden Erleichterungen gewährt, darf dies nicht dazu führen, dass den Grundeigentümern, erhebliche Mehrkosten für die Überbauung ihrer Parzellen entstehen (E. 5.6).

Vorliegend handelt es sich um die Sanierung der N08 mittels eines lärmarmen Belages. Zwar haben die Verkehrs- und Lärmprognosen ergeben, dass bei einer Überbauung der Parzellen des Beschwerdeführers die Immissionsgrenzwerte durch einfache bauliche und gestalterische Massnahmen eingehalten werden können (E. 5.6.1). Es ist aber zu berücksichtigen, dass solche Prognosen mit Unsicherheiten behaftet sind. 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. Diese Kostentragungspflicht ist in Form einer Auflage in der Plangenehmigungsverfügung festzuhalten (E. 5.6.2).

Dans une procédure d'assainissement du bruit, le détenteur de l'installation à assainir doit en principe financer toutes les mesures nécessaires au respect des valeurs limites d'immission. Si des allègements sont accordés, cela ne peut pas occasionner, pour les propriétaires fonciers, des coûts supplémentaires considérables pour la construction de leurs parcelles (cons. 5.6).

En l'espèce, il s'agit de l'assainissement de la route nationale N08 à travers un revêtement antibruit. D'après les prévisions du trafic et les pronostics de bruit, les valeurs limites d'immission pourraient être respectées en prenant de simples mesures de construction et d'aménagement si les parcelles du recourant étaient construites (cons. 5.6.1). Il faut toutefois tenir compte du fait que de tels pronostics comportent des incertitudes. S'il devait s'avérer, au moment de la construction des parcelles, que de simples mesures de construction ne suffisent pas, mais que des coûts supplémentaires conséquents sont nécessaires pour respecter les valeurs limites d'immission sur les parcelles des recourants, ces coûts devraient être assumés par la Confédération, en tant que détentrice de la route nationale N08. Cette obligation de supporter les frais doit être mentionnée sous la forme d'une charge dans la décision d'approbation des plans (cons. 5.6.2).

Sachverhalt

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 Erbgemeinschaft X. (Eigentümerin der Parzelle Nr. 211) wies es ab.

Gegen diese Plangenehmigung reichten die Mitglieder der Erbgemeinschaft X. am 15. März 2011 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Dieses hiess die Beschwerde am 20. Dezember 2011 teilweise gut und wies die Vorinstanz an, die angemeldete Entschädigungsforderung zusammen mit den notwendigen Unterlagen an den Präsidenten der zuständigen Eidgenössischen Schätzungskommission zu überweisen. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten war.

Dagegen haben die Mitglieder der Erbgemeinschaft X. am 2. Februar 2012 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben, 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.

Aus den Erwägungen

(In Klammer gesetzte Erwägungen wurden von der Redaktion zusammengefasst.)

2.

Im Abschnitt Alpnach Süd – Alpnachstad der Nationalstrasse N08 werden die Immissionsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm örtlich überschritten, trotz der bereits geltenden Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h.

Im Rahmen der Sanierungsplanung wurden für den gesamten Perimeter (km 80.000 bis 83.000) insgesamt zehn verschiedene Kombinationen von Belagstypen und Lärmschutzwänden einer vertieften Prüfung unterzogenen (Beilagen 17 und 18 Lärmuntersuchung). Mit keiner der geprüften Massnahmen könnten die Immissionsgrenzwerte überall eingehalten werden; die beste Variante wies eine Effektivität (Zielerreichung) von 73 % auf. Weil der Kanton Obwalden und die Gemeinde Alpnach Lärmschutzwände im Gebiet Bahnhofplatz Alpnachstad bis Bahnübergang im Interesse des Landschaftsbildes und aus touristischen Überlegungen ablehnten und die beiden Lärmschutzwände zum Schutz der Einzelliegenschaften ungenügende Effektivität bzw. Effizienz aufwiesen, entschied sich das ASTRA für den Einbau des PA-Deckbelages in der Kurzversion als einzige Lärmschutzmassnahme und verzichtete auf den Bau von Lärmschutzwänden.

Im Bereich der Parzellen der Beschwerdeführer wurde der für die Empfindlichkeitsstufe III massgebende Immissionsgrenzwert für Strassenlärm im Ausgangszustand (2002) am Tag gerade eingehalten und in der Nacht um 1 dB(A) überschritten. Aufgrund der prognostizierten Verkehrszunahme würde der Immissionsgrenzwert ohne Lärmschutzmassnahmen im Beurteilungszustand 2030 am Tag um 2 dB(A) und in der Nacht um 4 dB(A) überschritten werden. Mit dem Einbau des lärmarmen Deckbelags werden die Lärmimmissionen um rund 3 dB(A) vermindert. Dies hat zur Folge, dass auf dem Grundeigentum der Beschwerdeführer im Beurteilungszustand 2030 der Immissionsgrenzwert nachts voraussichtlich um 1 dB(A) überschritten sein wird. Hierfür gewährte das UVEK eine Erleichterung gemäss Art. 17 USG und Art. 14 LSV).

(3.

Dem Bundesverwaltungsgericht kann weder eine unvollständige Sachverhaltsfeststellung noch eine formelle Rechtsverweigerung vorgeworfen werden.

Im Folgenden ist daher nur zu prüfen, ob das Bundesverwaltungsgericht aufgrund eines vollständigen Sachverhalts in der Sache richtig entschieden hat.)

4.

Das Bundesverwaltungsgericht hielt fest, dass ein Lärmschutzdamm im Bereich der Liegenschaften der Beschwerdeführer zu Zusatzkosten von deutlich über Fr. 100'000.-- führen würde und diese Variante mit betrieblichen Nachteilen verbunden wäre. Hierfür verwies es auf die Beurteilung des ASTRA und des Kantons, wonach ein Lärmschutzwall aufgrund der örtlichen Verhältnisse (zwischen den Parzellengrenzen und dem Strassenkörper befinden sich Bahngleise und Parkplätze) nur schwierig zu realisieren sei. Ein Erdamm mit einer Böschungsneigung von 2:3, einer Höhe von 1.5 m und einer oberen Breite von 1.0 m hätte eine Bodenausdehnung von 5.5 m und würde dementsprechend den Freihaltestreifen in Anspruch nehmen. Auch würden die darunter liegenden Zuleitungen verbaut, die für notwendige Unterhaltsarbeiten jederzeit zugänglich sein müssten.

Entscheidend für das Bundesverwaltungsgericht war jedoch, dass die Parzellen der Beschwerdeführer noch nicht überbaut sind und auch noch kein bewilligtes Überbauungsprojekt vorliegt. Praxisgemäss bestehe kein Anspruch auf (zusätzliche) vom Anlagebetreiber zu treffende Schallschutzmassnahmen, wenn aufgrund des kantonalen und kommunalen Bau- und Planungsrechts am Ort der Lärmimmissionen planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen getroffen werden, mit denen die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können (Urteil des Bundesgerichts 1A.269/2006 vom 28. Februar 2007 E. 3.2, in: ZBI 109/2008 S. 338; RDAF 2009 I S. 517). Nach den unbestrittenen Ausführungen des Kantons und des ASTRA könnte auch auf den Parzellen der Beschwerdeführer mit minimalen und einfachen bebauungsseitigen Massnahmen der nächtliche Immissionsgrenzwert eingehalten werden; angesichts der geringen Grenzwertüberschreitung dürften allfällige Massnahmen an den neu zu erstellenden Gebäuden ein tragbares Ausmass annehmen. Dem Schutz der noch nicht erstellten lärmempfindlichen Räume sei somit in erster Linie mit gestalterischen Massnahmen Rechnung zu tragen.

4.1 Die Beschwerdeführer kritisieren, dass Art. 13 Abs. 4 lit. b LSV den Verzicht auf Sanierungen nur zulasse, wenn aufgrund des kantonalen Bau- und Planungsrechts am Ort der Lärmimmission planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen getroffen werden, mit denen die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können. Das Recht des Kantons Obwalden enthalte keine Instrumente, mit denen die Eigentümer von lärmbelasteten Grundstücken zur Vornahme von Massnahmen verpflichtet werden könnten, die es erlaubten, die Immissionsgrenzwerte am Ort der Einwirkung einzuhalten. Für die Parzellen der Beschwerdeführer bestehe auch keine Quartierplanpflicht; dadurch unterscheide sich der vorliegende Fall von demjenigen des Entscheids 1A.269/2006, wo das Grundstück nur gestützt auf einen Sondernutzungsplan überbaut werden durfte. Im Übrigen werde das kommunale Bau- und Planungsrecht in Art. 13 Abs. 4 lit. b LSV nicht erwähnt und sei daher nicht massgeblich.

Es sei eine reine Behauptung, dass der nächtliche Immissionsgrenzwert mit minimalen und einfachen bebauungsseitigen Massnahmen auf den Parzellen der Beschwerdeführer eingehalten werden könne. Es wäre Pflicht des Anlagebetreibers und nicht der Beschwerdeführer, hierfür den Beweis zu erbringen.

Entscheidend sei jedoch, dass gestützt auf das Verursacherprinzip der Anlagebetreiber sanierungspflichtig sei (Art. 74 Abs. 2 BV; Art. 2, 11 und 16 USG; Art. 13 und 16 LSV). Es gehe nicht an, ihn von seiner prioritären gesetzlichen Sanierungspflicht zu befreien und die Kompensationsmassnahmen und -kosten in Missachtung des Verursacherprinzips dem privaten Eigentümer der lärmbelasteten Parzellen aufzubürden.

Der von den Beschwerdeführern verlangte Erdwall koste nur rund Fr. 100'000.--, von denen noch die Kosteneinsparungen für die vorgesehene Belagsanierung in Abzug zu bringen seien. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis sei daher sehr gut, weshalb die Sanierung nicht unverhältnismässig sei.

4.2 Das ASTRA führt in seiner Vernehmlassung aus, dass zu den Baukosten eines Lärmschutzwalls noch die Kosten für das Verlegen der Kabelkanäle gerechnet werden müssten, welche sich zwischen dem Parkplatz der Pilatusbahn und dem Strassenkörper befinden. Alleine diese Verlegungskosten dürften sich auf ca. Fr. 150'000.-- belaufen, weshalb mit totalen Erstellungskosten von mindestens Fr. 300'000.-- zu rechnen wäre. Davon könnten keine Kosteneinsparungen für die vorgesehene Belagsanierung abgezogen werden: Aufgrund der unterschiedlichen Belagsqualitäten wäre es nicht sinnvoll, auf einer Strecke von 200-300 m einen anderen Belag zu verlegen, weil dies insbesondere in Bezug auf Einbau und Unterhalt zu Problemen führen würde.

Nach Einbau des lärmarmen Strassenbelags würden die Immissionsgrenzwerte auf den Parzellen der Beschwerdeführer tagsüber als auch in der Nacht bis voraussichtlich ins Jahr 2030 eingehalten (Lärmuntersuchung Beilage 15); erst ab diesem Zeitpunkt bestehe die Möglichkeit einer Überschreitung des nächtlichen Immissionsgrenzwerts um lediglich 1 dB(A). Eine solche Überschreitung sei gemäss Stellungnahme der Projektverfasserin vom 8. März 2012 einzig auf der Baulinie im 3. Obergeschoss (ca. 7.5 m über Terrain) zu erwarten. Die Parzellen könnten somit nach der Belagsanierung bis 2030 ohne Einschränkungen genutzt werden; auch nach diesem Datum sei eine Bebauung mit einfachen baulichen oder planerischen Massnahmen möglich (z.B. leichtes Drehen des Gebäudes, Anordnung lärmempfindlicher Räume auf der lärmabgewandten Seite, Belüftung kritischer Räume über seitliche Fenster, Dachflächenfenster oder Lukarnen). Unter diesen Umständen erweise sich die Erstellung eines Lärmschutzwalls allein zum Schutz der unbebauten Parzellen der Beschwerdeführer ohne konkretes Bauprojekt als unverhältnismässig.

Aus Art. 13 Abs. 4 LSV folgt nach Auffassung des ASTRA, dass der Lärmschutz nicht allein Sache des Anlagenbetreibers sei, sondern auch der zuständigen Bau- und Planungsbehörden und des Grundeigentümers, der in einem lärmbelasteten Gebiet ein neues Gebäude erstellen wolle. Die Verpflichtung zur Anordnung bauseitiger Massnahmen im Baubewilligungsverfahren ergebe sich bereits aus Art. 22 USG und Art. 31 Abs. 1 LSV, weshalb es keine Rolle spiele, ob solche Massnahmen auch nach kantonalem bzw. kommunalem Recht angeordnet werden könnten.

5.

Bestehende ortsfeste Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Lärmimmissionsgrenzwerte beitragen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG; Art. 13 Abs. 1 LSV), 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 Ausnahmegewilligung, deren Erteilung nur in Sonderfällen er-

folgen soll. Die Gewährung von Erleichterungen soll nach dem Willen des Gesetzgebers restriktiv gehandhabt werden (vgl. SCHRADER/WIESTNER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, N. 14 zu Art. 17 USG; Urteil 1C_496/2009 des Bundesgerichts vom 16. Juli 2010 E. 3.1, in: URP 2010 S. 729; RDAF 2011 I S. 468; Urteil 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 erschlossenen 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; SCHRADER/WIESTNER, a.a.O., N. 18 zu Art. 17).

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. Im Übrigen ging bereits die Vorinstanz davon aus, dass der nächtliche Immissionsgrenzwert nur durch ein Zusammenspiel von Lärmschutzwall und lärmarmem Belag eingehalten werden könnte (vgl. E. 9.3.5 S. 14 des angefochtenen Entscheids); dies wird von den Beschwerdeführern nicht substantiiert bestritten.

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 an 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 lärmässig vergleichbaren, inzwischen offenbar überbauten Nachbarparzellen Nrn. 98, 131 und 133 (Kapellenmatte/Rösslimatte), 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.

Die Beschwerdeführer bestreiten zwar, dass diese Parzellen bereits überbaut seien und belegen dies mit einem Foto; dies ist aber nicht entscheidend. Entscheidend ist vielmehr, dass mit relativ einfachen gestalterischen Mitteln (z.B. leichtes Abdrehen der Bauten, Anordnung der lärmempfindlichen Räume und der Fenster) die Immissionsgrenzwerte im gesamten Quartierplangebiet eingehalten werden können. Dies wird von den Beschwerdeführern nicht bestritten. Insofern erscheint die Annahme der Vorinstanz, dass solche Massnahmen auch genügen würden, um die Immissionsgrenzwerte im Jahr 2030 auf den Parzellen der Beschwerdeführer einzuhalten, plausibel und jedenfalls nicht offensichtlich unrichtig (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

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*, Zürich 2001, Rz. 262 S. 195 f.; HERIBERT RAUSCH/ARNOLD MARTI/ALAIN GRIFFEL, *Umweltrecht*, Zürich 2004, Rz. 111 S. 40; ALAIN GRIFFEL/HERIBERT RAUSCH, *Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl.*, Zürich 2011, Art. 22 N. 11 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 PFEIFFER, *Umweltrecht I*, 3. Aufl., 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., insbes. S. 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*, *Diss. Lausanne* 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.

6. [...]

7. [...]

Remarque de la rédaction

Les recourants sont propriétaires de trois parcelles non bâties, situées dans la zone d'habitation et d'activités de la Commune d'Alpnach (DS III) qui ont été détachées d'une parcelle de base, ayant fait l'objet d'une décision d'allègement. Ces parcelles sont situées près du secteur de l'autoroute Alpnach-sud/Alpnach-ville où les valeurs limites d'immission (VLI) sont localement dépassées, malgré la réduction de la vitesse à 100 km/h. Dans le cadre du programme d'assainissement de l'autoroute, divers projets ont été étudiés, notamment l'aménagement de parois antibruit ; la meilleure variante permettrait de réduire le niveau de bruit avec une efficacité de 73 % (par rapport aux objectifs à atteindre) ; cependant, dans la mesure où les CFF s'opposent à ces aménagements, pour des questions de protection du paysage et du tourisme, il ne serait plus proportionné de maintenir une telle mesure pour la protection des parcelles privées des recourants. L'OFROU [dt. ASTRA] s'est donc orienté vers l'aménagement d'un revêtement phono-absorbant. Le pronostic de bruit montre qu'en 2002, les VLI sont respectées de jour, mais dépassées de 1 dB/A de nuit ; les projections de trafic faites pour l'horizon 2030 montrent que les VLI seraient dépassées de 2 dB/A de jour et de 4 dB/A de nuit. Avec l'aménagement du revêtement précité, on permettrait de réduire de 3 dB/A la charge sonore, ce qui laisserait subsister un dépassement de 1 dB/A de nuit sur les parcelles des recourants, raison pour laquelle un allègement a été accordé. Les recourants ont recouru en vain auprès du Tribunal administratif fédéral avant d'interjeter un recours auprès du Tribunal fédéral.

Le Tribunal fédéral rappelle qu'un assainissement ne peut être décidé avant que toutes les mesures aient été examinées ; cependant, les variantes qui exercent des inconvénients notables ou qui sont clairement disproportionnées peuvent être éliminées au terme d'un examen sommaire et n'ont pas à être rapportées dans la procédure d'autorisation. Alors que d'autres secteurs proches de celui des recourants ont fait l'objet d'un examen quant à la possibilité d'aménager une paroi ou un mur antibruit, tel n'a pas été le cas, s'agissant de leurs biens-fonds, compte tenu du faible dépassement (1 dB/A) et du fait que l'on ne connaît pas la constructibilité de ces parcelles dans le futur. L'aménagement d'une paroi antibruit auprès des parcelles des recourants représenterait un surcoût de Fr. 100'000.- ; compte tenu de la configuration des lieux et de la hauteur des parois, d'autres inconvénients pourraient être constatés. Mais le Tribunal administratif fédéral a essentiellement confirmé la décision d'allègement au regard du fait que les parcelles exposées ne sont pas construites et qu'aucun projet concret n'y est projeté ; dans ces conditions, en application de l'article 13 al. 4 lit. b OPB, il a été considéré que les

propriétaires de ces parcelles ne pouvaient faire valoir aucune prétention tant que des mesures cantonales de construction et d'aménagement du territoire, de planification ou d'aménagement peuvent être prises sur le lieu d'exposition au bruit ; l'OFROU a par ailleurs relevé que les propriétaires pouvaient prendre des mesures simples pour protéger leurs bâtiments du bruit, en cas de construction. Cet office a également relevé que jusqu'en 2030, les VLI seraient respectées avec la mesure de revêtement envisagée ; ce n'est qu'à compter de cette date que l'on peut envisager la possibilité d'un dépassement de 1 dB (A) de nuit, de telle sorte que les recourants devraient pouvoir construire.

Pour sa part, le Tribunal fédéral débat de deux questions importantes, après avoir rappelé les principes en matière d'assainissement (art. 16 al. 1 LPE, 13 al. 1 OPB, 11 al. 2 LPE, 13 al. 2 OPB a et b) et le fait que des allègements (art. 17 LPE et 14 al. 1 OPB), ne peuvent être appliqués qu'à des cas exceptionnels et être accordés de manière restrictive, :

- a) Tout d'abord celle de l'application de l'article 13 al. 4 lit. b OPB, dont la portée est peu claire et qui n'a que rarement été commenté dans la jurisprudence, jusqu'alors. Cette disposition permet de renoncer à un assainissement, en invitant les autorités cantonales à prendre des mesures (d'aménagement du territoire, de construction) jusqu'à l'échéance des délais d'assainissement fixés par l'article 17 LPE.

Un *premier problème* tient à la *coordination des procédures*, surtout lorsque la procédure d'assainissement relève entièrement de la compétence d'une autorité fédérale, comme en l'espèce. Sur ce point, le Tribunal fédéral relève à juste titre que l'on ne saurait renoncer à un assainissement sur la base de cette disposition lorsque cette procédure n'a pas elle-même été coordonnée à un projet cantonal tel que décrit à l'article 13 al. 4 lit. b OPB. En quelque sorte, cette disposition ne peut être invoquée que lorsqu'un projet concret de cette nature existe en cours de procédure d'assainissement, avec lequel il doit nécessairement être coordonné.

Le *second problème* posé par cette disposition est celui de la notion de « délai d'assainissement ». Qu'en est-il, lorsque, comme en l'espèce, l'assainissement est réalisé par des mesures qui devront être réalisées jusqu'au 1^{er} mars 2015 (conformément à l'art. 17 al. 4 lit. a OPB), mais que le pronostic de bruit est fait à l'horizon de l'année 2030 ? Selon le Tribunal fédéral, c'est bien la date du 1^{er} mars 2015 qui doit tenir lieu de

date butoir ; il n'est cependant pas interdit de prendre en compte, dans le cadre de la pesée des intérêts liés à l'octroi d'un allègement, le fait que d'éventuelles mesures de planification, de construction ou d'aménagement pourraient être adoptées ultérieurement pour protéger des zones non bâties du bruit. Sur ce point, les observations faites par le Tribunal administratif fédéral, selon lesquelles des mesures faciles et peu coûteuses permettraient des constructions sur ces parcelles ne sont pas infondées ; l'objectif de protection de la LPE reste atteint, de cette manière.

- b) La *seconde question* abordée est celle de la *répartition des coûts*, point qui avait fait déjà été abordé dans l'ATF 132 II 371, en suscitant de nombreux commentaires. L'enjeu est ici la relation entre l'obligation pour le détenteur d'une installation de supporter les frais d'assainissement et l'article 31 al. 3 OPB, qui met à la charge du propriétaire d'un bâtiment, les frais de protection découlant de l'application de l'article 22 LPE, lorsque celui-ci construit en un lieu où les VLI sont dépassées. Le Tribunal fédéral rectifie ici quelque peu son argumentation développée dans l'arrêt précité. Confirmant que le principe de causalité des coûts déduit de l'article 2 LPE est applicable, il expose que c'est bien au détenteur de l'installation de prendre en charge les mesures qui s'imposent pour réduire le bruit. Contrairement à l'affaire de la Commune de Sissach, la procédure d'assainissement est ici en cours ; il en résulte qu'il incombe en principe à la Confédération, détenteur de la route, de supporter l'ensemble des coûts nécessaires au respect des VLI.

Sur le fond, le Tribunal fédéral suit une ligne parfaitement cohérente. Son raisonnement paraît par contre relever beaucoup plus d'un pragmatisme de circonstance, en accommodant la règle de priorité dans le temps qui découle de la LPE, en matière de protection contre le bruit, que d'une fidélité au principe du pollueur-payeur lorsqu'il approche la question des allègements.

On rappelle que dans cette affaire, les recourants demandaient des mesures d'un montant de l'ordre de Fr. 100'000 (montant qui pourrait être plus élevé, selon l'OFROU) et que celles-ci ont été refusées, sans que le Tribunal fédéral ne se penche réellement sur leur coût éventuellement disproportionné, puisqu'elles n'ont pas fait l'objet d'un examen réel ; c'est beaucoup plus au regard de la nécessité immédiate de ces me-

sures, compte tenu du caractère non bâti des terrains et de l'évolution incertaine de la situation de bruit, que le Tribunal a posé quelques jalons. Selon la Haute Cour, lorsque les allègements ne conduisent pas à des frais disproportionnés pour le constructeur d'un bâtiment, ils peuvent être admis. Dans le cas particulier, on a vu que ce n'est qu'à l'horizon de l'année 2030 qu'un éventuel dépassement de 1 dB (A) est à escompter, de nuit. Tant que les parcelles ne sont pas construites, aucune mesure n'est à envisager ; en cas de projet de construction, il a été constaté que des mesures simples peuvent permettre le respect des VLI, sans majoration de coûts importante (on notera que, contrairement à l'avis de l'OFROU, le Tribunal fédéral rappelle que c'est bien le pronostic de bruit tel qu'évalué à l'horizon 2030 – soit avec un dépassement de 1 dB/A de nuit –, qui doit être pris en compte, quel que soit le moment de la construction).

Pendant, en matière d'évolution des nuisances sonores, rien n'est certain, surtout lorsqu'il s'agit du trafic. Les incertitudes à cet égard, seraient à mettre sur le compte du détenteur de l'installation, dans la mesure où le niveau de bruit augmenterait de manière plus importante que cela n'a pu être prévu, actuellement. Si, au moment de la construction des parcelles considérées, le respect des VLI implique des mesures adéquates, difficiles à mettre en œuvre, qui engendrent des coûts supplémentaires importants, ces coûts supplémentaires seront à charge de la Confédération en tant que propriétaire de la route. Cet élément devrait apparaître dans l'approbation des plans.

Cette dernière constatation est certainement « équitable » et heureuse ; juridiquement, elle est probablement plus difficile à mettre en œuvre. Elle revient à admettre que l'assainissement d'une installation et l'allègement accordé ne l'est qu'à des conditions provisoires, susceptibles d'être revues. La décision ne serait donc pas définitive, tant que l'on peut établir, par une procédure de reexamen, que les données et projections en matière de trafic ne sont pas correctes et pour autant que cette condition figure expressément dans la décision.

L'arrêt laisse pourtant sous silence de nombreuses questions : dans l'examen ultérieur éventuel, devra-t-on accorder une priorité aux mesures cantonales qui auraient été possibles, pour éviter ou limiter la construction sur des terrains non bâtis, ou pour mieux les protéger du bruit (art. 13 al. 4 lit. b OPB) ? Le principe posé vaut-il pour toutes les

procédures d'assainissement ou uniquement lorsqu'il existe une incertitude quant à l'évolution du niveau de bruit, dans la période considérée (ici jusque dans les années 2030) et aux projets de construction qui pourront être réalisés sur les parcelles touchées ?

Ce sont ces questions qui montrent que le raisonnement, que l'on peut saluer et suivre, sur le principe, n'est probablement pas encore abouti, dès lors qu'il paraît plus établi une nouvelle règle d'antériorité, en fonction des mesures qui pourraient découler de l'aménagement du territoire durant la période d'observation importante prise en considération pour l'évolution du trafic, que confirmer les obligations claires qui découlent pour le détenteur d'une installation du principe du pollueur-payeur et qui vont, ainsi que nous l'avions dit dans une précédente contribution, dans le sens d'un processus continu ; en matière d'assainissement, l'évolution de la technique, mais aussi des autres circonstances (telles que le trafic) peuvent conduire à remettre en cause une précédente décision d'assainissement, même lorsque des allègements ont été accordés précédemment (ANNE-CHRISTINE FAVRE, Les aspects spécifiques à la protection contre le bruit en matière d'assainissement, URP/DEP 2003, 507 ss, sp. 527 s.).

Anne-Christine Favre