



Urteil vom 3. August 2020

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

Parteien

Erbengemeinschaft E. _____,

bestehend aus:

1. **A.** _____,

2. **B.** _____,

3. **C.** _____,

alle vertreten durch

A. _____,

Beschwerdeführende,

gegen

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

Gegenstand

Nichteintreten auf die Einsprache gegen das Ausführungs-
projekt Twanntunnel Ostportal.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die Ortschaft Twann am Bielersee soll mittels einer Umfahrung vom Durchgangsstrassenverkehr entlastet werden.

Am 2. März 2007 reichte der Kanton Bern beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (nachfolgend: UVEK) das Ausführungsprojekt für die Umfahrung Twann ein. Dieses sieht vor, den bestehenden, der Umfahrung Ligerz dienenden Tunnel der Nationalstrasse N5 in östlicher Richtung hinter Twann um 1'822 m zu verlängern. Entsprechend soll die heutige Nationalstrasse N5 zwischen dem aufzuhebenden Ostportal des Ligerztunnels und dem neuen Tunnelportal östlich von Twann zurückgebaut und umgestaltet werden.

A.b Das UVEK genehmigte das Ausführungsprojekt am 4. Oktober 2010 mit zahlreichen Auflagen.

A.c Eine dagegen gerichtete Beschwerde hiess das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil A-7810/2010 vom 15. Juli 2011 gut und hob die Plangenehmigung auf, soweit sie das Ostportal des Twanntunnels samt Anschlussbauwerk und Lärmschutzwand betraf. Es wies die Sache an das UVEK zurück, damit dieses die Machbarkeit und Landschaftsverträglichkeit der von den damaligen Beschwerdeführern vorgeschlagenen Variante, prüfe, die u.a. die Tieferlegung der Tunnelzufahrt zum Ostportal beinhaltete.

B.

B.a In der Folge nahm das UVEK das Plangenehmigungsverfahren wieder auf. Der Kanton Bern erarbeitete hinsichtlich der Gestaltung des Ostportals verschiedene Varianten (1, 2, 2A, 3A und 3B). Am 8. September 2014 bestätigte das UVEK die Plangenehmigung vom 4. Oktober 2010 unter Auflagen in Bezug auf den Lärmschutz. Das UVEK gab der ursprünglich genehmigten Variante 1 (Amtsvariante) den Vorzug und folgte damit dem Antrag des Kantons Bern.

B.b Mit Urteil A-5870/2014 vom 22. Februar 2016 hob das Bundesverwaltungsgericht die Plangenehmigungsverfügung der Vorinstanz vom 8. September 2014 auf. Es wies das UVEK an, ein detailliertes Projekt für die

Variante 3B erarbeiten zu lassen und dafür das Plangenehmigungsverfahren durchzuführen.

C.

C.a Am 12. September 2019 reichte der Kanton Bern dem UVEK das Ausführungsprojekt «Twanntunnel Ostportal» (nachfolgend: Ausführungsprojekt) ein, mit welchem die Variante 3B konkretisiert wurde, und ersuchte um dessen Genehmigung.

C.b Daraufhin eröffnete das UVEK das ordentliche Plangenehmigungsverfahren. Das Ausführungsprojekt lag vom 1. November 2019 bis zum 30. November 2019 öffentlich auf.

C.c Am 28. November 2019 erhob die Erbgemeinschaft E. _____ Einsprache beim UVEK.

C.d Mit Verfügung vom 22. Januar 2020 trat das UVEK auf die Einsprache der Erbgemeinschaft E. _____ nicht ein und schloss sie aus dem weiteren Plangenehmigungsverfahren aus mit der Begründung, dass es ihr an der Einspracheberechtigung (Legitimation) fehle.

D.

Gegen diese Verfügung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt die Erbgemeinschaft E. _____, bestehend aus A. _____, B. _____ und C. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführende) mit Eingabe vom 20. Februar 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragen, der Nichteintretensentscheid vom 22. Januar 2020 sei aufzuheben und sie seien zur Mitwirkung im ordentlichen Plangenehmigungsverfahren zuzulassen. Die Vorinstanz sei anzuhalten, ihre Vorbringen materiell zu prüfen.

E.

Mit Vernehmlassung vom 9. April 2020 beantragt die Vorinstanz die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.

F.

Die Beschwerdeführenden reichen am 18. Mai 2020 und die Vorinstanz am 9. Juni 2020 ihre Schlussbemerkungen ein.

G.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

1.1 Beim angefochtenen Nichteintretensentscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), welche von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss 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 Die Beschwerdeführenden haben sich durch Einsprache am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt (vgl. Art. 27d Abs. 1 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen [NSG, SR 725.11]). Mit der angefochtenen Verfügung ist die Vorinstanz auf ihre Einsprache nicht eingetreten. Unabhängig davon, ob die Beschwerdeführenden zur Anfechtung des Entscheids in der Sache selbst berechtigt wären, sind sie grundsätzlich befugt, im Beschwerdeverfahren überprüfen zu lassen, ob der Nichteintretensentscheid zu Recht ergangen ist (vgl. Urteile des BVGer A-1773/2018 vom 15. Januar 2019 E. 1.2 f., A-4929/2017 vom 31. Januar 2018 E. 1.2.3; A-2992/2017 vom 27. November 2018 E. 1.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2013, Rz. 2.77). Die Beschwerdeführenden sind somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet einzig die Frage, ob die Vorinstanz auf die Einsprache der Beschwerdeführenden zu Recht nicht eingetreten ist (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-5000/2018 vom 5. Mai 2020 E. 1.5.1; A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.6; BGE 132 V 74 E. 1.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2013, Rz. 2.8 und 2.164). Auf Begehren in der Sache

selbst (betreffend die Plangenehmigung) kann nicht eingetreten werden (Urteil des BVGer A-1773/2018 vom 15. Januar 2019 E. 1.3).

Soweit die Begehren der Beschwerdeführenden auf die Mitwirkung am Plangenehmigungsverfahren abzielen, liegen sie im Rahmen des Streitgegenstands und sind zu beurteilen. Darüber hinaus geht jedoch der in den Schlussbemerkungen gestellte Antrag, die Bauherrin sei während der Bauphase zu verpflichten, für eine zureichende Lärminderung zu sorgen. Darauf kann nicht eingetreten werden.

Nicht zu behandeln sind aufgrund des gegebenen Streitgegenstands zudem die materiellen Rügen, welche die Beschwerdeführenden gegen die Plangenehmigung vorbringen und nicht mit der Begründung ihrer Legitimation zusammenhängen. Dies gilt insbesondere für die gerügte Verletzung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips und den Einwand, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung mangelhaft sei, weil sie keine hinreichende Prüfung von Alternativen zum Projekt enthalte bzw. nicht die beste Lösung im Sinne einer Gesamtgüterabwägung aufzeige (vgl. Beschwerde, Ziff. 8).

1.4

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

2.

Streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz den Beschwerdeführenden die Legitimation zur Einsprache zu Recht abgesprochen hat.

2.1 Dabei ist vorab klarzustellen, dass das betroffene Ausführungsprojekt nicht den Umfahrungstunnel Twann als Gesamtbauwerk zum Gegenstand hat (vgl. vorne, Bst. A - C), sondern einzig die überarbeitete Gestaltung des Ostportals des Tunnels und des Anschlussbauwerks beinhaltet. Das Ausführungsprojekt sieht einen offenen, rund 500 m langen Halbanschluss (Projektperimeter km 61+665.00 bis km 62+157.85) u.a. mit einem Tagbautunnel (Abschnitt ab dem bergmännischen Tunnel) und der Wanne Ost sowie einer neuen Tunnelzentrale und einem Pumpwerk nahe dem Portal im Berg vor. Die Beurteilung der Einsprachelegitimation ist allein an diesem Projektgegenstand auszurichten.

2.2 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

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. Zu den Parteien zählen damit neben materiellen Verfügungsadressaten, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung betrifft, auch besonders berührte Dritte, die ein schutzwürdiges Interesse am Verfahrensausgang haben und daher nach Art. 48 VwVG beschwerdelegitimiert sind (vgl. BGE 139 II 279 E. 2.2; BVGE 2010/12 E. 2.2; Urteil des BVGer A-4929/2017 vom 31. Januar 2018 E. 3.1, E. 3.3 mit Hinweisen).

Den Beschwerdeführenden als Dritten kommt demnach Parteistellung zu, wenn in Bezug auf das Ausführungsprojekt anzunehmen ist, dass sie über die Legitimation zur Beschwerde verfügen. Ist dies der Fall, steht ihnen im vorinstanzlichen Plangenehmigungsverfahren das Einsprucherecht zu und die Vorinstanz hätte die Beschwerdeführenden zum (hängigen) Verfahren zuzulassen.

2.3 Die Vorinstanz hat die Legitimation der Beschwerdeführenden im Wesentlichen mit folgender Begründung verneint: Mit zusätzlichen Immissionen nach Vollendung des Werks sei nicht zu rechnen. Mit einer Lärmzunahme durch den Zusatzverkehr während der Bauphase könne die Legitimation ebenfalls nicht begründet werden, da die Mehrfahrten im Vergleich zum bestehenden Verkehrsaufkommen geringfügig ausfielen.

2.4 Die Beschwerdeführenden wenden im Wesentlichen ein, die summarische und aktenwidrige Würdigung der Vorinstanz genüge in dieser Hinsicht nicht. Sie leiten ihre Einspracheberechtigung insbesondere aus der geltend gemachten Zunahme der Lärmbelastung ab. Es sei davon auszugehen, dass die Liegenschaft mit erheblichem zusätzlichem Schwerverkehr und daher deutlich erhöhten Lärmimmissionen belastet werde. Die Betrachtungsweise der Vorinstanz, wonach die Zusatzbelastung aufgrund der ohnehin schon bestehenden Lärmbelastung nicht ins Gewicht falle, sei im Lichte des Umweltrechts nicht sachgerecht.

2.5

2.5.1 Für die Beschwerdelegitimation nach Art. 48 Abs. 1 VwVG wird u.a. verlangt, dass die Beschwerde führende Person über eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (vgl. BGE 137 II 30 E. 2.2.2). Als wichtiges Kriterium für die Beurteilung der besonderen Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum umstrittenen Bauvorhaben. Das

Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung die Beschwerdebefugnis Dritter, die in einer Distanz bis zu 100 m von einem Bauvorhaben wohnen, regelmässig bejaht. Es handelt sich bei dieser Entfernung jedoch nicht um einen starren, verbindlichen Wert. Vielmehr sind Dritte grundsätzlich immer dann zur Beschwerde berechtigt, wenn sie mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen), welche der Bau oder Betrieb einer geplanten Anlage hervorruft, betroffen sind (vgl. BGE 136 II 281 E. 2.3.2, BGE 140 II 214 E. 2.3; Urteil des BGer 1C_112/2019 vom 3. Dezember 2019 E. 3.1.3; Urteile des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.2, A-5327/2019 vom 10. März 2020 E. 3.4). Nur wenn eine summarische Prüfung ergibt, dass keine Einwirkungen zu befürchten sind, kann sich die Frage stellen, ob auf die Beschwerde überhaupt einzutreten ist. Andernfalls bleibt die Frage nach der Zulässigkeit der behaupteten Einwirkungen Gegenstand der materiellen Prüfung, wobei eine kaum mehr zu begrenzende Öffnung des Beschwerderechts hin zu einer Populärbeschwerde zu vermeiden ist (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.3; Urteil des BGer 1C_395/2012 vom 23. April 2013 E. 2.3; Urteile des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.2; A-1577/2012 vom 27. März 2013 E. 1.3.1 f.).

2.5.2 Zieht ein Bauvorhaben Zubringerverkehr oder – im Falle von Infrastrukturvorhaben – (Mehr)Verkehr nach sich, kann die Betroffenheit Dritter auch aus damit verbundenen, deutlich wahrnehmbaren Lärmimmissionen herrühren (Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.2 mit Hinweisen; vgl. BGE 136 II 281 E. 2.3.2). Das Bundesgericht beurteilt die Legitimation Dritter zur Beschwerde in diesen Fällen anhand von qualitativen (Art des Verkehrsgeräusches) und quantitativen Kriterien (Erhöhung des Lärmpegels; vgl. BGE 136 II 281 E. 2.5; Urteil des BGer 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4). Eine Beurteilung der Beschwerdebefugnis unter Einbezug zahlenmässiger Kriterien fällt jedoch nur in Betracht, wenn sich zu den Auswirkungen des Bauvorhabens einigermaßen zuverlässige Angaben machen lassen. Anders verhält es sich, wenn eine Prognose eine erhebliche Unschärfe aufweist, etwa, weil eine Beurteilung des vom Bauvorhaben ausgelösten Mehrverkehrs wegen vieler Zufahrtsmöglichkeiten schwierig ist bzw. die Auswirkungen des Bauvorhabens von den allgemeinen Immissionen des Strassenverkehrs nicht deutlich unterschieden werden können (zum Ganzen Urteil des BVGer A-1251/2012 E. 1.2; vgl. BVGE 2007/1 E. 3.6; Urteil des BGer 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 6 f.; BGE 113 Ib 225 E. 1c; BGE 112 Ib 154 E. 3).

2.5.3 Das betroffene Grundstück der Beschwerdeführenden, Nr. [...], befindet sich unstreitig rund 1.5 km östlich vom geplanten Tunnelportal und rund 800 m vom östlichsten Punkt der Baustelle entfernt. Da die räumliche Distanz somit nicht für ihre Legitimation spricht, ist weiter zu prüfen, ob die Beschwerdeführenden aufgrund des Bauvorhabens durch deutlich wahrnehmbare Immissionen im Sinne der Rechtsprechung betroffen sind.

3.

3.1 Die Vorinstanz hält zutreffend fest, dass sich die Legitimation der Beschwerdeführenden nicht aus zu erwartenden Lärmimmissionen ergibt, die das geplante Bauvorhaben nach Vollendung in der Betriebsphase hervorruft. Das streitige Ausführungsprojekt hat keine Kapazitätserweiterung der Nationalstrasse zum Gegenstand. Insbesondere wird die Anzahl der Fahrspuren nicht erhöht. Das Projekt trägt vielmehr zur Umlagerung des Verkehrs von der Ortsdurchfahrt in den Tunnel bei. Soweit die Beschwerdeführenden zudem ins Feld führen, dass längerfristig mit Mehrverkehr zu rechnen sei, weil die N5 mit der geplanten «Westumfahrung Biel» für den Transitverkehr an Attraktivität gewinne, so sind die Auswirkungen jenes (bei der Vorinstanz sistierten) Projekts nicht Gegenstand des hier massgebenden vorinstanzlichen Verfahrens betreffend das Ostportal des Twannentunnels und es ist deshalb nicht näher darauf einzugehen. Die Liegenschaft der Beschwerdeführenden befindet sich ferner mehrere hundert Meter von der baulichen (Um-)Gestaltung des Ostportals entfernt. Vom Betrieb des geplanten Bauvorhabens sind somit keine (erhöhten) Einwirkungen auf ihr Grundstück zu erwarten.

3.2

3.2.1 Die Beschwerdeführenden begründen ihre besondere Betroffenheit besonders mit Lärmeinwirkungen während der Bauphase. In dieser Hinsicht ergibt sich aus dem technischen Bericht, dass für den Bau drei Installationsplätze vorgesehen sind. Der Installationsplatz Nr. 1 befindet sich unmittelbar vor dem bergmännischen Portal. Der Hauptinstallationsplatz liegt bei der Dorfstrasse Wingreis westlich des Ortskerns Wingreis. Er soll in zwei Installationsflächen unterteilt werden, wovon der eine bergseitig zur Dorfstrasse Wingreis (Installationsplatz Nr. 2) und der andere (Installationsplatz Nr. 3) zwischen der Dorfstrasse Wingreis und der N5 (Neuenburgerstrasse) liegt. Der Hauptinstallationsplatz dient als Materialumschlag-

platz für die Zu- und Abfuhrmaterialien der Tunnelbaustelle und bietet zudem Platz für diverse Baueinrichtungen (z.B. Parkplätze, Baubaracken, Betonaufbereitung, Lagerfläche für Baumaterial und Baumaschinen usw.).

Der Baustellenverkehr, d.h. der Zu- und Abtransport zum und weg vom Hauptinstallationsplatz, soll gemäss dem technischen Bericht über die Neuenburgerstrasse (N5) mit einer Baustelleneinfahrt und -ausfahrt im Bereich der Einmündung Wingreis erfolgen. Soweit die Wegfahrten anschliessend auf der Neuenburgerstrasse ostwärts Richtung Biel und die Zufahrten von Osten zur Baustelle stattfinden, führen sie in der Nähe des Grundstücks der Beschwerdeführenden vorbei.

3.2.2 Die Vorinstanz hat aufgrund der geplanten, relativ langen Bauzeit von rund 180 Wochen bzw. 3.5 Jahren geprüft, ob sich deutlich wahrnehmbare Lärmimmissionen aus den notwendigen Bautransporten auf der Nationalstrasse N5 entlang der Liegenschaft der Beschwerdeführenden ergeben. Bei der vorgenommenen Berechnung hat sie auf quantitative Werte abgestellt, die dem Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) 3. Stufe zu entnehmen sind: Der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) Twanntunnel – Wingreis belief sich danach im Jahr 2016 auf 13'186 Fahrzeuge und wird für das Jahr 2040 auf 15'775 Fahrzeuge prognostiziert. Der Anteil des Lastverkehrs betrug 2016 rund 5% und soll sich nicht verändern, was folglich rund 660 bis 790 Fahrten pro Tag entspricht. Durch das Projekt werden gemäss dem UVB rund 17'900 Transportfahrten während der Bauzeit von 180 Wochen notwendig. Ausgehend von einem Leerfahrtenanteil von maximal 50 % entspricht dies nach der Berechnung der Vorinstanz gesamthaft 35'800 Lastwagenfahrten und – verteilt auf 180 Wochen mit fünf Arbeitstagen – rund 40 Fahrten pro Tag. Gestützt darauf schliesst die Vorinstanz auf eine Zunahme des DTV von maximal 0,3 % und eine Zunahme des Schwerverkehrs von maximal 6 %, was für die Bejahung der Legitimation nicht ausreicht.

3.2.3 Dabei orientiert sich die Vorinstanz an der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Legitimation bei Lärmimmissionen des (Zubringer-)Verkehrs im Zusammenhang mit geplanten Anlagen: Bei Immissionen des Verkehrs zu einem Einkaufszentrum bezeichnete das Bundesgericht im Fall einer bereits stark belasteten Verkehrsachse die Legitimation bei einer Verkehrszunahme von 10 % als recht- und zweckmässig (Urteil des BGer 1A.148/2005 vom 20. Dezember 2005 E. 3.5 f., in: ZBI 107/2006 S. 609; vgl. BGE 136 II 281 E. 2.3.2), wobei es sich um keinen absoluten Wert handelt (vgl. Urteil 1C_346/2011 vom 1. Februar 2012 E. 2.5). Dabei wird

als Leitlinie davon ausgegangen, dass eine Steigerung des durchschnittlichen täglichen Verkehrs (DTV) um 25 % zu einer Erhöhung des Verkehrslärmpegels um 1dB(A) führt und eine solche wahrnehmbar sei (Urteil des BGer 1A.148/2005 vom 20. Dezember 2005 E. 3.5; ferner BGE 136 II 281 E. 2.3.2; Urteil des BGer 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4; vgl. BVGE 2007/1 E. 3.6). Verneint hat das Bundesgericht hingegen beispielsweise die Beschwerdeberechtigung von Personen, die rund 250 m bis 1,7 km entfernt vom geplanten Casinobetrieb in der Innenstadt von Zürich wohnten, weil keine deutlich wahrnehmbaren zusätzlichen Lärmimmissionen an den schon vorbelasteten Strassenabschnitten zu erwarten waren (Urteil des BGer 1C_405/2008 vom 18. März 2009). Ebenfalls verneint wurde die Legitimation des Nachbarn eines geplanten Gebäudes mit Abstellplätzen für Lastwagen, weil die erwartete Verkehrszunahme aufgrund des bestehenden Lastwagenverkehrs auf der Industriestrasse nicht deutlich wahrnehmbar war (Urteil des BGer 1C_247/2016 vom 30. September 2016 E. 3.5). Bejaht wurde dagegen etwa die Legitimation bei Personen, die ungefähr einen Kilometer vor der Einfahrt in ein Kiesgrubengelände wohnten und während 40 bis 50 Jahren durchschnittlich mit 120 Hin- und Rückfahrten pro Tag zu rechnen hatten (BGE 113 Ib 225 E. 1c).

3.2.4 Die Beschwerdeführenden bestreiten die von der Vorinstanz zur Berechnung verwendeten Zahlen nicht. Sie stellen den Ausführungen der Vorinstanz keine anderslautende Berechnung und keine abweichende quantitative Einschätzung hinsichtlich des prognostizierten Mehrverkehrs entgegen. Indessen kritisieren sie, dass die Lärmeinwirkungen auf ihre Liegenschaft im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu Unrecht nicht untersucht worden seien. Anhand der aufgelegten Unterlagen sei es nicht möglich, den Umfang der Mehrbelastung bei ihrer Liegenschaft zu berechnen. Der UVB und die technischen Berichte erfüllten die umweltschutzrechtlichen Anforderungen nicht und würden es ihnen damit erschweren, ihre Betroffenheit nachzuweisen.

3.2.5 Es trifft zwar zu, dass der Bericht Lärmschutzprojekt mit den darin vorgesehenen Lärmschutzmassnahmen die emissionsrelevanten Strassenabschnitte der Nationalstrasse N5 zwischen Km 61.685 und Km 62.158 (Abschnitt Yverdon-les-Bains – Luterbach, Teilstrecke Umfahrung Ligerz und Twann) auf der Grundlage des Projektperimeters zum Gegenstand hat, während die lärmrechtliche Sanierung des verbleibenden sanierungsbedürftigen Abschnitts zwischen Km 61.198 und Km 63.422 nicht Teil des vorliegenden Ausführungsprojekts bildet. Dass der Bericht den Strassen-

abschnitt beim Grundstück der Beschwerdeführenden somit nicht beinhaltet und dieser aufgrund der vorbestehenden Lärmbelastung allenfalls (ausserhalb des vorliegenden Projekts) zu sanieren ist, kann für die Frage der Legitimation im hier streitgegenständlichen Verfahren jedoch nicht entscheidend sein. Wie dargelegt, kommt es nach der Gerichtspraxis insbesondere auf die deutliche Wahrnehmbarkeit der (zusätzlichen) Lärmimmissionen durch das konkrete Projekt an (vgl. E. 2.5.2, E. 3.2.3). Das vorliegende Ausführungsprojekt bewirkt für die Beschwerdeführenden aufgrund der Distanz ihres Grundstücks zum Hauptinstallationsplatz (rund 800 m) ausschliesslich durch den baubedingten Mehrverkehr auf der Nationalstrasse (Zu- und Abtransporte) eine allenfalls relevante Veränderung der Lärmverhältnisse, während keine solche durch eigentlichen Baustellenlärm eintritt. Die Intensität dieses durch Bautransporte entstehenden Strassenlärms ist dabei im betroffenen Gebiet entlang der Nationalstrasse am See nicht massgeblich von der Entfernung des Grundstücks zur Baustelle abhängig. Keine Mehrbelastung ergibt sich zudem aufgrund des vorbestehenden Eisenbahnlärms - dessen Vernachlässigung die Beschwerdeführenden rügen (vgl. Beschwerde, Ziff. 6) - da er mit dem konkreten Ausführungsprojekt unverändert bleibt und es deshalb nicht ersichtlich oder von den Beschwerdeführenden dargelegt ist, weshalb er die Wahrnehmbarkeit der zusätzlichen, baubedingten Verkehrsimmissionen beeinflussen könnte. Vor diesem Hintergrund ist im konkreten Fall nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz in erster Linie auf eine Berechnung der Zunahme des DTV und des Schwerverkehrs auf der Nationalstrasse abgestellt hat. Sie konnte sich dabei auf hinreichend zuverlässige quantitative Werte aus dem Umweltverträglichkeitsbericht stützen, mittels welcher sich die Verkehrszunahme zahlenmässig direkt den baubedingten Transportfahrten zuordnen und vom vorbestehenden Strassenverkehr abgrenzen lässt.

Im Übrigen besteht der unmittelbare Zweck des Umweltverträglichkeitsberichts nicht darin, die Grundlagen zur Prüfung der Legitimation sämtlicher allenfalls weit entfernt wohnender Dritter bereitzustellen. Er hat in erster Linie die Angaben zu enthalten, die zur Prüfung des Vorhabens nach den Vorschriften über den Schutz der Umwelt notwendig sind (vgl. Art. 10b des Umweltschutzgesetzes [USG, SR 814.01]; Urteile des BVGer A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 11.4.2; A-7589/2015 vom 14. November 2016 E. 4.5.1.1). Da die Vorinstanz die Legitimation der Beschwerdeführenden wie ausgeführt nach geeigneten Kriterien beurteilt hat, besteht im Rahmen der Prüfung der Legitimation kein Anlass, auf weitere als mangelhaft gerügte Aspekte des Berichts einzugehen.

Soweit die Beschwerdeführenden der Vorinstanz vorwerfen, ihrem Entscheid unvollständige Sachverhaltsabklärungen bzw. mangelhafte Berichte zu Grunde gelegt zu haben, kann ihnen somit nicht gefolgt werden.

3.2.6 Ferner rügen die Beschwerdeführenden, die Vorinstanz gehe bei der dargelegten Berechnung des Mehrverkehrs aktenwidrig davon aus, dass die Zu- und Abtransporte über die Neuenburgerstrasse im Bereich der Einmündung Wingreis zum bzw. weg vom Hauptinstallationsplatz geführt würden und alle Abtransporte somit in Richtung Biel erfolgten. Im Widerspruch dazu sei der Baustellenzugang über Wingreis nach dem technischen Bericht nur für sporadische Spezialtransporte vorgesehen und sei unklar, in welchem Verhältnis die Abtransporte von der Baustelle in Richtung Biel oder in Richtung Neuenburg stattfänden.

In dieser Hinsicht ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass ihre Berechnung zu Gunsten der Beschwerdeführenden auf der Annahme basiert, dass sämtliche Transporte über die N5 in östlicher Richtung (Richtung Biel) stattfinden und somit an ihrem Grundstück vorbeiführen. Die Vorinstanz ist somit aus Sicht der Beschwerdeführenden vom ungünstigsten Fall ausgegangen, indem sie den Anteil der allenfalls in westlicher Richtung (Richtung Neuenburg) erfolgenden Transporte nicht vom baubedingten Gesamtzusatzverkehr subtrahiert hat. Das dem UVB angefügte Materialbewirtschaftungskonzept sieht indessen sowohl in Richtung Biel als auch in Richtung Neuenburg Deponien und Zementwerke zur Ablagerung sowie Wiederverwertung des Aushub- und Ausbruchmaterials vor. Deshalb ist wahrscheinlich, dass das zusätzliche Verkehrsaufkommen im Bereich der Liegenschaft der Beschwerdeführenden in Wirklichkeit tiefer ausfällt als in der Berechnung dargestellt.

Weiter besteht entgegen den Beschwerdeführenden kein Widerspruch zwischen der Berechnung der Vorinstanz und dem technischen Bericht. Wenn dieser festhält, dass der Baustellenzugang über Wingreis nur für sporadische Spezialtransporte vorgesehen sei, so ist damit gemeint, dass die Einfahrt zur Dorfstrasse Wingreis, die durch den historischen, geschützten Kern des Ortes Wingreis führt, während der Bauphase teilweise gesperrt und grundsätzlich nicht für den Transport genutzt werden soll. Mit anderen Worten sollen die Transporte, wovon die Vorinstanz zutreffend ausgegangen ist – ohne den geschützten Ortskern zu durchqueren – von der Baustelle in die Neuenburgerstrasse (N5) geleitet werden. Dieser Umstand sagt nichts darüber aus, ob die Transporte auf der Neuenburgerstrasse (N5) anschliessend in Richtung Biel oder Neuenburg erfolgen und ändert

nichts an der Berechnung der Vorinstanz, zumal sie zum Vorteil der Beschwerdeführenden ohnehin von ersterem Fall ausgegangen ist.

Anders als gerügt hat die Vorinstanz die zu erwartende Verkehrszunahme somit nicht auf der Basis aktenwidriger Annahmen berechnet.

3.3 Insgesamt hat die Vorinstanz mit ihrer Berechnung nachvollziehbar dargelegt, dass die Zunahme des Schwerverkehrs von maximal 6 % (um rund 40 zusätzliche Lastwagenfahrten pro Tag) vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Belastung auf der Nationalstrasse nicht als deutlich wahrnehmbar erachtet werden kann. Es liegt angesichts der vorhandenen Nutzung zudem keine Konstellation vor, in welcher die Verkehrszusammensetzung und die Art oder Qualität der Verkehrsgeräusche durch die Zunahme des Lastwagenverkehrs erheblich verändert und aus diesem Grund deutlich wahrnehmbar würde (vgl. BGE 136 II 281 E. 2.5). Im Bereich der 800 m von der Baustelle entfernt liegenden Liegenschaft der Beschwerdeführenden dürften die baubedingten Transportfahrten kaum erheblich vom bereits bestehenden Transport- bzw. Schwerverkehr zu unterscheiden sein.

3.4 Zu keinem anderen Ergebnis führt, dass die zulässige Geschwindigkeit im Rahmen des Projekts abschnittsweise neu geregelt wird, wodurch die Beschwerdeführenden aufgrund der Beschleunigung der Fahrzeuge erhebliche Zusatzimmissionen befürchten. Wie sich aus den Planunterlagen ergibt, wird die Höchstgeschwindigkeit bei der Einfahrt aus Twann in die N5 (Richtung Tüscherz) von 50 km/h auf 80 km/h erhöht und diejenige bei der Ausfahrt nach Twann im gleichen Zug von 80 km/h auf 50 km/h reduziert. Dagegen bleibt sie sowohl im Bereich Liegenschaft der Beschwerdeführenden (weiterhin 80 km/h) als auch im Bereich Wingreis (Tempolimit von 60 km/h auf kurzer Strecke bei der Einfahrt Wingreis-Ost) unverändert. Die neue Tempoerhöhung bei der Einfahrt Twann liegt in einer Entfernung von rund 1.2 km zum Grundstück der Beschwerdeführenden. Folglich überzeugt die Einschätzung der Vorinstanz, dass aus dieser Distanz eine allfällige Lärmzunahme durch die Beschleunigung von Fahrzeugen nicht wahrnehmbar ist, zumal der Anteil des Verkehrs, der aus Twann in die N5 einfährt, im Vergleich zum Gesamtverkehr auf der Nationalstrasse relativ unbedeutend für allfällige Immissionen erscheint.

3.5 Die Beschwerdeführenden sind somit nicht aufgrund von Lärmeinwirkungen zur Parteistellung im Plangenehmigungsverfahren berechtigt bzw. zur Einsprache legitimiert.

4.

4.1 Des Weiteren machen die Beschwerdeführenden geltend, die Vorinstanz habe weitere Beeinträchtigungen ihrer Liegenschaft pflichtwidrig nicht zur Prüfung der Legitimation herangezogen. Aufgrund der Nutzungseinschränkung während der Bauphase sei von einer massiven Wertverminderung der Liegenschaft auszugehen und es sei zu prüfen, in welchem Umfang ein Enteignungstatbestand bzw. eine Entschädigung für die Aberkennung nachbarrechtlicher Abwehransprüche in Frage komme, was aufgrund der fehlenden Abklärungen der Vorinstanz aber nicht möglich sei.

Die Vorinstanz verzichtet darauf, zu diesem Vorbringen der Beschwerdeführenden Stellung zu nehmen.

4.2 Wie eingangs dargelegt, ist nicht nur zur Einsprache berechtigt, wer gemäss den Regelungen des VwVG, sondern auch wer nach denjenigen des Enteignungsgesetzes (EntG) Partei ist (E. 2.2). Die Beschwerdeführenden haben in ihrer Einsprache kein Entschädigungsbegehren gestellt (vgl. Art. 27d Abs. 2 NSG), sondern dies im vorliegenden Verfahren in den Schlussbemerkungen erst in Aussicht gestellt. Nach dem EntG können jedoch nicht nur Entschädigungsforderungen angemeldet, sondern auch Einsprachen gegen die Enteignung im engeren Sinn erhoben sowie Planänderungsgesuche gestellt werden (BGE 130 II 394 E. 6). Die im Plangenehmigungsverfahren vorgebrachten Einwände von Anwohnern gegen übermässige (Lärm-)Einwirkungen aus dem Bau und Betrieb eines öffentlichen Werkes können, da sie sich gegen die Unterdrückung nachbarlicher Abwehrrechte richten, als enteignungsrechtliche Einsprachen (vgl. Art. 5 Abs. 1 EntG) gelten (vgl. BGE 133 II 30 E. 2.3). Im konzentrierten Entscheidungsverfahren hat die Plangenehmigungsbehörde auch über die enteignungsrechtlichen Einsprachen und damit die Zulässigkeit und den Umfang der Enteignung zu entscheiden. Im Falle der Unterdrückung nachbarlicher Abwehrrechte obliegt es deshalb ihr, die Voraussetzungen des Enteignungsrechts zu prüfen und damit zu beurteilen, ob die übermässigen Einwirkungen zulässig und unvermeidbar sowie Lärmschutzvorkehrungen anzuordnen sind (BGE 130 II 394 E. 6; Urteil des BVGer A-6544/2016 vom 1. Mai 2017 E. 8.1.5 mit Hinweisen). Ein Nichteintreten auf die enteignungsrechtliche Einsprache fällt nur in Betracht, wenn übermässige Beeinträchtigungen durch das Werk von vornherein ausgeschlossen werden können und die Durchführung eines Enteignungsverfahrens deshalb nicht in Frage kommt (Urteile des BVGer A-6544/2016 vom 1. Mai 2017 E. 8.1.5,

A-1619/2011 vom 20. Dezember 2011 E. 10.1, A-684/2010 vom 1. Juli 2010 E. 4.2).

Nach der Rechtsprechung zur formellen Enteignung der nachbarrechtlichen Abwehransprüche gelten die durch den bestimmungsgemässen Betrieb eines öffentlichen Werks verursachten, nicht oder nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand vermeidbaren Immissionen als übermässig, wenn sie – kumulativ – für den betroffenen Nachbarn nicht voraussehbar waren, ihn in spezieller Weise treffen und einen schweren Schaden verursachen (vgl. etwa BGE 136 II 263 E. 7 und 132 II 427 E. 3, jeweils m.w.H.). Diese Kriterien sind auf vorübergehende Einwirkungen durch Bauarbeiten für ein solches Werk, wie sie vorliegend in Frage stehen, allerdings nicht direkt übertragbar (vgl. BGE 132 II 427 E. 3 m.w.H.; Urteil des BVGer A-3637/2016, A-3641/2016 vom 18. Juli 2017 E. 10.1). Um festzustellen, ob die Immissionen übermässig sind, hat das Gericht die gegenläufigen Interessen der betroffenen Personen gegeneinander abzuwägen, unter Berücksichtigung des Ortsgebrauchs, der Lage und der Beschaffenheit des Grundstücks. Da es sich um eine vorübergehende Einwirkung handelt, sind bei der Beurteilung auch Intensität und Dauer der Immissionen zu berücksichtigen (BGE 132 II 427 E. 3). Nach ständiger Praxis haben die Nachbarn öffentlicher Werke vorübergehende Störungen, die sich aus Bauarbeiten ergeben, in der Regel (entschädigungslos) hinzunehmen. Ersatz ist nur zu leisten, wenn die Einwirkungen ihrer Art, Stärke und Dauer nach aussergewöhnlich sind und zu einer beträchtlichen Schädigung der Nachbarn führen (zum Ganzen BGE 134 II 164 E. 8.1 mit Hinweisen, Urteile des BVGer A-3637/2016, A-3641/2016 vom 18. Juli 2017 E. 10.1, A-6544/2016 vom 1. Mai 2017 E. 8.1.4).

Bei der vorliegenden Sachlage können im genannten Sinne übermässige bzw. aussergewöhnlichen Störungen durch das Ausführungsprojekt während der Bauzeit für die Liegenschaft der Beschwerdeführenden von Vornherein ausgeschlossen werden. Wie dargelegt ist zu erwarten, dass der Bau keine deutlich wahrnehmbaren Immissionen auf dem Grundstück der Beschwerdeführenden hervorruft. Zudem legen die Beschwerdeführenden nicht substantiiert dar, inwiefern enteignungsrechtlich relevante bzw. übermässige Beeinträchtigungen eintreten sollten. Auf enteignungsrechtliche Überlegungen kann sich die Legitimation der Beschwerdeführenden somit ebenfalls nicht stützen. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz keine weitere materielle Prüfung vorgenommen hat (vgl. zur allfälligen Zulassung nachträglicher Entschädigungsforderungen Urteil des BGer 1C_315/2017 vom 4. September 2018 E. 7.3).

5.

Soweit die Beschwerdeführenden abschliessend beanstanden, die verweigte Teilnahme am Plangenehmigungsverfahren verletze die verfassungsmässige Rechtsweggarantie und stelle eine Rechtsverweigerung dar, vermögen sie mit diesen Rügen ebenfalls nicht durchzudringen. Zwar hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten nach der Bundesverfassung Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Art. 29a Satz 1 BV). Die Rechtsweggarantie verbietet es jedoch nicht, das Eintreten auf ein Rechtsmittel von den üblichen Sachurteilsvoraussetzungen nach der geltenden Prozessordnung abhängig zu machen (vgl. BGE 137 II 409 E. 4.2; Urteil des BGer 1C_663/2012 vom 9. Oktober 2013 E. 6.2; Urteil des BVGer A-360/2017 vom 5. April 2017 E. 5.5: ANDREAS KLEY, in: Ehrenzeller/Schweizer/Schindler/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014 [St. Galler Kommentar], Art. 29a N 8). Sie vermittelt den Beschwerdeführenden mithin keinen Anspruch auf Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren ohne Prüfung der praxisgemäss geltenden Kriterien zur Einsprache- bzw. Beschwerdeberechtigung. Aus den gleichen Überlegungen liegt anders als gerügt auch keine Rechtsverweigerung vor (vgl. Urteil des BGer 1P.338/2006 vom 12. Februar 2007 E. 3.2; GEROLD STEINMANN, St. Galler Kommentar, Art. 29 N 20). Es bleibt somit bei den vorstehenden Ausführungen zur Legitimation der Beschwerdeführenden.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführenden über keine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen und ihnen keine Parteistellung im Plangenehmigungsverfahren zukommt. Die Vorinstanz hat ihre Legitimation zur Einsprache daher zutreffend verneint. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

7.

Zu befinden bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens.

7.1 Da vorliegend nicht über enteignungsrechtliche Begehren der Beschwerdeführenden im Enteignungsverfahren entschieden werden muss, rechtfertigt es sich nicht, die Kosten nach den Spezialbestimmungen des Enteignungsgesetzes dem Enteigner aufzuerlegen (vgl. Art. 116 Abs. 1 EntG). Dem Verfahrensausgang entsprechend gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend und haben die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf insgesamt Fr. 800.– festzusetzen (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und

Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der in gleicher Höhe einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

7.2 Den Beschwerdeführenden steht als unterliegenden Parteien keine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die obsiegende Vorinstanz hat als Bundesbehörde ebenfalls keinen Anspruch auf eine Entschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Das Dispositiv folgt auf der nächsten Seite).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.-- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- den Kanton Bern, Tiefbauamt (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Thomas Ritter

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 steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 Abs. 1 Bst. b 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 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: