



## **Urteil vom 3. August 2020**

---

Besetzung

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

---

Parteien

**X.**\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin,

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 30. November 2019 erhob X. \_\_\_\_\_ Einsprache beim UVEK.

**C.d** Mit Verfügung vom 22. Januar 2020 trat das UVEK auf die Einsprache von X. \_\_\_\_\_ 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 X. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 20. Februar 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, der Nichteintretensentscheid vom 22. Januar 2020 sei aufzuheben und sie sei zur Mitwirkung im ordentlichen Plangenehmigungsverfahren zuzulassen. Die Vorinstanz sei anzuhalten, ihre Vorbringen materiell zu prüfen.

**E.**

Mit Zwischenverfügung vom 24. März 2020 weist die Instruktionsrichterin das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 17. März 2020 um Vereinigung der Verfahren A-1053/2020 und A-1051/2020 ab.

**F.**

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

**G.**

Die Beschwerdeführerin reicht am 18. Mai 2020 und die Vorinstanz am 5. Juni 2020 ihre Schlussbemerkungen ein.

**H.**

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 Beschwerdeführerin hat 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 Beschwerdeführerin zur Anfechtung des Entscheids in der Sache selbst berechtigt wäre, ist 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 Beschwerdeführerin ist 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 Beschwerdeführerin 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 Beschwerdeführerin auf die Mitwirkung am Plangenehmigungsverfahren abzielen, liegen sie im Rahmen des Streitgegenstands und sind zu beurteilen. Darüber hinaus geht jedoch die in den Schlussbemerkungen (Ziff. 4) gestellte Forderung, während der Bauphase seien Lärmschutzmassnahmen für ihre Liegenschaft vorzusehen. Darauf kann nicht eingetreten werden.

Nicht zu behandeln sind aufgrund des gegebenen Streitgegenstands zudem die materiellen Rügen, welche die Beschwerdeführerin gegen die Plangenehmigung vorbringt 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. Gleich verhält es sich für die Rüge, das Ausführungsprojekt sehe keine ausreichenden Massnahmen zur Begrenzung von CO<sub>2</sub>-Emissionen vor.

**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 der Beschwerdeführerin 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).

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

**2.3** Die Vorinstanz hat die Legitimation der Beschwerdeführerin 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. Was die Belastung mit Feinstaub anbelange, seien die massgeblichen Grenzwerte innerhalb des Projektperimeters nicht überschritten.

**2.4** Die Beschwerdeführerin wendet im Wesentlichen ein, die summarische und aktenwidrige Würdigung der Vorinstanz genüge in dieser Hinsicht nicht. Sie leitet ihre Einspracheberechtigung insbesondere aus der geltend gemachten Zunahme der Lärmbelastung und der Luftverunreinigung aufgrund von zusätzlichen Zu- und Wegfahrten schwerer Transportfahrzeuge ab. 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 Popularbeschwerde 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 Verkehrsimmissionen 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 Beschwerdeführerin [...] befindet sich unstreitig rund 800 m vom Projektperimeter bzw. vom westlichsten Punkt

der geplanten Baustelle entfernt [...]. Da die räumliche Distanz zum geplanten Bauvorhaben somit nicht für ihre Legitimation spricht, ist weiter zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin aufgrund des Bauvorhabens mit grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen im Sinne der Rechtsprechung betroffen ist.

### **3.**

**3.1** Die Vorinstanz hält zutreffend fest, dass sich die Legitimation der Beschwerdeführerin nicht aus zu erwartenden Immissionen ergibt, die das geplante Bauvorhaben nach Vollendung in der Betriebsphase hervorruft. Das streitige Ausführungsprojekt hat, wie das Gesamtbauwerk, keine Kapazitätserweiterung der Nationalstrasse zum Gegenstand. Insbesondere wird die Anzahl der Fahrspuren nicht erhöht. Das Projekt trägt letztlich zur Umlagerung des Verkehrs von der Ortsdurchfahrt in den Tunnel und damit, worauf die Vorinstanz zutreffend hinweist, zu einer wesentlichen Verkehrs- und Immissionsentlastung der Ortschaft Twann bei, was sich u.a. zu Gunsten der Beschwerdeführerin bzw. ihrer Liegenschaft auswirkt. Vom Betrieb des geplanten Bauvorhabens sind somit keine (erhöhten) Einwirkungen auf ihr Grundstück zu erwarten.

### **3.2**

**3.2.1** Die Beschwerdeführerin begründet ihre besondere Betroffenheit 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 und bietet hauptsächlich Platz etwa für die Ventilatoren der Baulüftung, die erforderlichen Transformatoren und dergleichen. 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 Materialumschlagplatz 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 Nationalstrasse N5 (Neuenburgerstrasse) mit einer Baustelleneinfahrt und -ausfahrt im Bereich der Einmündung Wingreis erfolgen. Soweit die Wegfahrten auf der Neuenburgerstrasse anschliessend westwärts in Richtung Neuenburg oder die Zufahrten von Westen zur Baustelle stattfinden sollten, führen sie auf der N5 im Ort Twann in der Nähe des Grundstücks der Beschwerdeführerin vorbei.

**3.2.2** Die Vorinstanz geht in der angefochtenen Verfügung davon aus, dass der Baustellenverkehr (Mehrverkehr) hauptsächlich in östlicher Richtung entlang der Nationalstrasse N5 (Neuenburgerstrasse) Richtung Biel und nicht durch den Ort Twann erfolgt. Unabhängig davon sei die Anzahl der Mehrfahrten im Vergleich zur bestehenden Verkehrsbelastung als geringfügig zu betrachten. In dieser Hinsicht hat die Vorinstanz 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 ergeben können. Bei der dazu 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 Beschwerdeführerin bestreitet die von der Vorinstanz zur Berechnung verwendeten Zahlen nicht. Sie stellt den Ausführungen der Vorinstanz keine anderslautende Berechnung und keine abweichende quantitative Einschätzung hinsichtlich des prognostizierten Mehrverkehrs entgegen. Indessen kritisiert 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 ihr damit erschweren, ihre Betroffenheit nachzuweisen. Die Transporte zur Aufbereitung des Aushubmaterials führten in Richtung Twann, weshalb ihre Liegenschaft durch zusätzlichen Verkehr betroffen sei.

**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 andere Abschnitte nicht Teil des vorliegenden Ausführungsprojekts bilden und deshalb nicht erwähnt werden. Dass der Bericht den Strassenabschnitt beim Grundstück der Beschwerdeführerin, der mit dem geplanten Gesamtbauwerk wie erwähnt eine erhebliche Reduktion des Verkehrs erfährt, somit nicht beinhaltet und der Abschnitt zudem unstreitig eine erhebliche vorbestehende Lärmbelastung aufweist, kann für die Frage der Legitimation im hier streitgegenständlichen Verfahren jedoch nicht entscheidend sein. Wie dargelegt, kommt es nach der Rechtsprechung 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 Beschwerdeführerin aufgrund der Distanz ihres Grundstücks zum Hauptinstallationsplatz 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 Beschwerdeführerin rügt -, da er mit dem konkreten Ausführungsprojekt unverändert bleibt und es deshalb nicht ersichtlich oder von ihr 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 Beschwerdeführerin un-

ter dem Aspekt der Lärmeinwirkungen wie ausgeführt nach geeigneten Kriterien beurteilt hat, besteht in dieser Hinsicht kein Anlass, auf weitere als mangelhaft gerügte Aspekte des Berichts einzugehen.

Soweit die Beschwerdeführerin der Vorinstanz vorwirft, ihrem Entscheid unvollständige Sachverhaltsabklärungen bzw. mangelhafte Berichte zu Grunde gelegt zu haben, kann ihr insoweit nicht gefolgt werden.

**3.2.6** Ferner rügt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz sei aktenwidrig davon ausgegangen, dass die Zu- und Abtransporte über die Neuenburgerstrasse im Bereich der Einmündung Wingreis zum bzw. weg vom Hauptinstallationsplatz und daher nicht nach Westen durch Twann im Bereich ihrer Liegenschaft geführt würden, sondern nur nach Osten in Richtung Biel erfolgten. Im Widerspruch dazu sei der Baustellenzugang über Wingreis nach dem technischen Bericht nur für sporadische Spezialtransporte vorgesehen und aus den Planunterlagen gehe hervor, dass Transporte zur Wiederaufbereitung des Aushubmaterials Richtung Twann vorgesehen seien.

Wenn der technische Bericht 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 – ohne den geschützten Ortskern zu durchqueren – von der Baustelle in die Neuenburgerstrasse (N5) geleitet werden. Dieser Umstand sagt jedoch nichts darüber aus, ob die Transporte auf der Neuenburgerstrasse (N5) letztlich in Richtung Neuenburg oder Biel erfolgen und bedeutet nicht, dass letzteres die Ausnahme wäre, sodass die Transporte hauptsächlich zu Lasten der Beschwerdeführerin durch Twann führen würden.

Der Beschwerdeführerin ist insofern zuzustimmen, als die Vorinstanz in der Verfügung unzutreffend angenommen hat, dass keine baubedingten Transportfahrten durch den Ort Twann führen würden. Das dem UVB angefügte Materialbewirtschaftungskonzept sieht nicht nur in Richtung Biel, sondern auch in Richtung Neuenburg Deponien und Zementwerke zur Ablagerung sowie Wiederverwertung des Aushub- und Ausbruchmaterials vor. Daraus ergibt sich einerseits, dass Fahrten auf der N5 in Richtung Neuenburg durch den Ort Twann im Bereich des Grundstücks der Be-

schwerdeführerin erfolgen werden, andererseits aber auch, dass ein erheblicher Teil des transportbedingten Verkehrs in Richtung Biel stattfinden dürfte und somit für die Beschwerdeführerin von vornherein keine zusätzlichen Immissionen bewirkt.

**3.2.7** Vor diesem Hintergrund ist im Ergebnis massgebend, dass die vorgenommene Berechnung der Vorinstanz (E. 3.2.2) den gesamten baubedingten Transportverkehr berücksichtigt. Selbst wenn man zu Gunsten der Beschwerdeführerin annimmt, dass eine Vielzahl der baubedingten Transportfahrten durch Twann an ihrem Grundstück vorbeiführt und den Anteil der in östlicher Richtung (Richtung Biel) erfolgenden Transporte nicht vom baubedingten Gesamtzusatzverkehr abzieht, führt dies zu keiner hinreichenden Betroffenheit der Beschwerdeführerin durch Lärmeinwirkungen. Die Vorinstanz legt vielmehr nachvollziehbar dar, dass die Gesamtzunahme des Schwerverkehrs von maximal 6 % (um rund 40 zusätzliche Lastwagenfahrten pro Tag) vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Belastung auf der Nationalstrasse N5 (Neuenburgerstrasse) nicht als deutlich wahrnehmbar erachtet werden kann. Zusätzlich darf berücksichtigt werden, dass die Nationalstrasse im Bereich ihres Grundstücks abgesenkt und abschnittsweise überdeckt ist, was die zusätzlichen Immissionen immerhin teilweise abhält. 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 vom Projektperimeter entfernt liegenden Liegenschaft der Beschwerdeführerin dürften die baubedingten Transportfahrten kaum erheblich vom bestehenden Transport- bzw. Schwerverkehr zu unterscheiden sein.

**3.2.8** Die Beschwerdeführerin ist somit auch nicht aufgrund von Lärmeinwirkungen in der Bauphase zur Einsprache legitimiert.

#### **4.**

Des Weiteren begründet die Beschwerdeführerin ihre Legitimation mit einer erhöhten Belastung der Luft durch (Fein-)Staub.

**4.1** Die Vorinstanz verweist in der angefochtenen Verfügung in Bezug auf die Luft auf den Umweltverträglichkeitsbericht, gemäss dem die massgeblichen Grenzwerte innerhalb des Projektperimeters nicht überschritten würden und das Projekt keinen zusätzlichen Verkehr generiere. Massnahmen zur Begrenzung der Staubemissionen durch Bauarbeiten seien zum

Schutz der nahegelegenen Wohnhäuser und des angrenzenden Rebbaugebiets vorgesehen, während auf dem entfernt liegenden Grundstück der Beschwerdeführerin nicht mit Immissionen zu rechnen sei.

Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, aus dem UVB ergebe sich klar, dass in Bezug auf den Feinstaub keine Messstation im Umkreis des Projektperimeters vorhanden sei und die Aussagen im UVB ausschliesslich durch Übernahme von Messwerten an anderer Standorten getroffen worden seien. Je nach Windlage sei mit grossflächigen Staubverfrachtungen zu rechnen. Der UVB äussere sich zudem nur zu den luftseitigen Auswirkungen im Baustellenbereich, nicht aber zu solchen entlang der durch den Ort Twann führenden An- und Abfahrtswege. Eine zusätzliche Luftverunreinigung durch schwere Transportfahrzeuge im Bereich ihrer Liegenschaft sei daher naheliegend.

**4.2** Aufgrund der Entfernung der Liegenschaft der Beschwerdeführerin zur Baustelle (rund 800 m) kann ausgeschlossen werden, dass sie durch die Bauarbeiten oder den Betrieb des geplanten Vorhabens, das wie erwähnt keine Kapazitätserweiterung zum Gegenstand hat, in legitimationsbegründender Weise durch Staubimmissionen betroffen wird. Anzeichen, dass es sich anders verhalten würde, ergeben sich weder aus den Akten noch werden sie von der Beschwerdeführerin näher und glaubhaft dargelegt.

Was die geltend gemachte Luftbelastung durch die baubedingten Transportfahrten auf der Nationalstrasse betrifft, kann sinngemäss auf die vorstehenden Ausführungen zu den Lärmeinwirkungen verwiesen werden. Insbesondere ist die Verkehrszunahme durch Bautransporte im Verhältnis zur gesamten Verkehrssituation von geringer Bedeutung, weshalb nicht wahrscheinlich ist, dass sie spürbare Auswirkungen auf die Luft im Bereich des Grundstücks der Beschwerdeführerin entfaltet.

Demnach kann aus den Staubeinwirkungen durch das Ausführungsprojekt ebenfalls keine hinreichende Betroffenheit der Beschwerdeführerin abgeleitet werden.

## **5.**

Sodann kann das für die Beschwerdeberechtigung erforderliche schutzwürdige Interesse von Drittpersonen am Ausgang des Verfahrens rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein, doch muss es sich um eigene persönliche Interessen der Beschwerde führenden Personen handeln; auf allgemeine öffentliche Interessen allein oder die Interessen Dritter können sie

sich zur Legitimation nicht berufen (BGE 142 II 80 E. 1.4.1; BVGE 2007/1 E. 3.4; Urteile des BVGer A-3116/2016 vom 22. August 2016 E. 3.2.2).

Folglich kann sich die Parteistellung der Beschwerdeführerin im Plangenehmigungsverfahren nicht daraus ergeben, dass sie sich auf allgemeine Interessen – die Begrenzung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses, den Schutz der Biodiversität, die generellen ökologischen Auswirkungen des Projekts, die Verkehrssicherheit im Gebiet und die Gesundheit der Bevölkerung – beruft. Diese Aspekte führen nicht dazu, dass sie vom Ausgang des Verfahrens in ihrer persönlichen Situation stärker als die Allgemeinheit betroffen wäre.

## 6.

Soweit die Beschwerdeführerin abschliessend beanstandet, die verweigte Teilnahme am Plangenehmigungsverfahren verletze die verfassungsmässige Rechtsweggarantie und stelle eine Rechtsverweigerung dar, vermag 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 der Beschwerdeführerin 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 Beschwerdeführerin.

## 7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin über keine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und ihr 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.

**8.**

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

**8.1** Dem Verfahrensausgang entsprechend gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind vorliegend auf insgesamt Fr. 800.– festzusetzen (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.

**8.2** Der Beschwerdeführerin steht als unterliegender Partei keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Ebenso wenig hat die obsiegende Vorinstanz als Bundesbehörde einen 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 der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (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: