

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 182/2019

Urteil vom 17. August 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Chaix, Präsident,  
Bundesrichter Kneubühler, Haag,  
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Verfahrensbeteiligte

1. Einwohnergemeinde Eich,  
2. A. \_\_\_\_\_,  
3. B. \_\_\_\_\_,  
4. C. \_\_\_\_\_,  
5. D. \_\_\_\_\_,  
6. E. \_\_\_\_\_,  
7. A. und B. F. \_\_\_\_\_,  
8. C. und D. G. \_\_\_\_\_,  
9. H. \_\_\_\_\_,  
10. E. und F. I. \_\_\_\_\_,  
11. G. und H. J. \_\_\_\_\_,  
12. I. und J. K. \_\_\_\_\_,  
13. L. \_\_\_\_\_,  
14. M. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt Beat Mühlebach,

gegen

Bundesamt für Strassen,  
Beschwerdegegner,

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Gegenstand  
Plangenehmigung Lärmsanierungsprojekt  
Sursee-Rothenburg N02,

Beschwerde gegen das Urteil  
des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,  
vom 20. Februar 2019 (A-2587/2018).

Sachverhalt:

A.

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) ersuchte am 21. September 2015 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) um Genehmigung des Ausführungsprojekts "Nationalstrasse N2 Lärmsanierungsprojekt Sursee-Rothenburg". Das Projekt sieht den Einbau eines lärmarmen Strassenbelags Typ SDA 8 Klasse A (mit Ausnahme des Tunnels in der Gemeinde Eich), jedoch keine Lärmschutzbauten vor. Gleichzeitig beantragte das ASTRA Erleichterungen für Liegenschaften, bei denen die Immissionsgrenzwerte weiterhin überschritten würden.

Im Rahmen der öffentlichen Auflage erhoben unter anderem die Einwohnergemeinde Eich und mehrere Privatpersonen Einsprache. Dabei verlangten sie die Abweisung der Erleichterungsanträge

des ASTRA bezüglich der Grundstücke in den Gebieten Wigarte und Spillgässli, die je seitlich im Bereich der Nordportale des N2-Tunnels Eich liegen. Das Projekt sei vielmehr mit Lärmschutzmassnahmen zu ergänzen. In der Folge zog das ASTRA bezüglich der Gemeinde Eich die Erleichterungsanträge Nr. 21 (betreffend Grundstücke Nrn. 804, 833, 836, 794) und Nr. 22 (betreffend Grundstücke Nrn. 835, 839, 840, 620, 841) beim Gebiet Spillgässli zurück. Als Begründung gab es an, das Gebiet Spillgässli sei nach Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) erschlossen worden.

Das UVEK genehmigte das Ausführungsprojekt am 4. April 2018 und gewährte Erleichterungen. Dabei hiess es die Einsprache der Einwohnergemeinde Eich und der mitbeteiligten Privatpersonen insoweit teilweise gut, als das ASTRA die Erleichterungsanträge Nrn. 21 und 22 zurückgezogen hatte. Im Übrigen wies das UVEK die Einsprache ab, soweit sie nicht gegenstandslos geworden war.

#### B.

Die Einwohnergemeinde Eich und die Mitbeteiligten fochten den Entscheid des UVEK gemeinsam mit Beschwerde vom 7. Mai 2018 beim Bundesverwaltungsgericht an. Das ASTRA stellte in der Vernehmlassung an das Bundesverwaltungsgericht neu in Frage, ob die von übermässigem Strassenlärm betroffenen Grundstücke im Gebiet Wigarte der Gemeinde Eich bei Inkrafttreten des USG erschlossen waren. Das Bundesverwaltungsgericht vereinigte das angesprochene Rechtsmittel mit der Beschwerde der Einwohnergemeinde Schenkon, die sich im Hinblick auf ihr eigenes Gebiet wehrte. Es wies die Beschwerden mit Urteil vom 20. Februar 2019 ab. Dabei hob es die Erleichterungen in der Plangenehmigung des UVEK beim Gebiet Wigarte (Antrag Nr. 20 des ASTRA, d.h. betreffend die Parzellen Nrn. 660, 701, 702 und 659 in der Gemeinde Eich) auf.

#### C.

Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts führen die Einwohnergemeinde Eich und die Mitbeteiligten mit Eingabe vom 27. März 2019 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht. Sie beantragen die Aufhebung des angefochtenen Urteils und die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Neuurteilung.

Das ASTRA ersucht um Abweisung der Beschwerde. Das UVEK und das Bundesverwaltungsgericht erklären Verzicht auf eine Vernehmlassung. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) erachtet in seiner Vernehmlassung vom 22. August 2019 das angefochtene Urteil als konform mit dem Umweltrecht des Bundes. In der Folge sind innert angesetzter Frist keine weiteren Eingaben eingegangen.

#### Erwägungen:

##### 1.

1.1. Angefochten ist ein Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

1.2. Die Beschwerdeführer 2 bis 14 machen glaubhaft, Eigentümer von Grundstücken am Weingartweg bzw. Spillgässli in der Gemeinde Eich, in der Nähe der Nationalstrasse, zu sein. Sie sind damit zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführerin 1 kann als Gemeinde aus Art. 89 Abs. 1 BGG eine Beschwerdelegitimation ableiten, wenn sie wesentliche öffentliche Anliegen wie den Schutz der Einwohner vor schädlichen oder lästigen Immissionen vertritt (vgl. BGE 133 II 400 E. 2.4.2 S. 406; Urteil 1C 480/2010 vom 23. Februar 2011 E. 1.1). Dabei wird vorausgesetzt, dass vom zu beurteilenden Vorhaben bedeutende Immissionen ausgehen, welche die Gesamtheit oder einen Grossteil der Gemeindebewohner betreffen (vgl. Urteil 1C 139/2017 vom 6. Februar 2018 E. 1.2 mit Hinweisen). Das Lärmsanierungsprojekt betrifft bedeutende Immissionen und davon ist ein grosser Teil ihrer Einwohner betroffen. Die Legitimation der Gemeinde ist auch gegeben, wenn sie sich in diesem Rahmen vor Bundesgericht lediglich für einzelne Quartiere einsetzt.

1.3. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

1.4. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen das gleiche Anfechtungsobjekt wie jene der Einwohnergemeinde Schenkon im Verfahren 1C 183/2019. In den beiden Verfahren werden voneinander unabhängige Rechtsansprüche geltend gemacht. Es ist sachgerecht, die beiden Beschwerden getrennt zu beurteilen (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP).

##### 2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG); dieses wendet das Bundesgericht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist deshalb nicht an die Begründung der Parteien gebunden, sondern kann die Beschwerde auch aus andern als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den Entscheid mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. BGE 143 V 19 E. 2.3 S. 23; 138 II 331 E. 1.3 S. 335 f; je mit Hinweisen).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Als solche gilt auch eine unvollständige Erhebung des Sachverhalts bei der Anwendung von Bundesrecht (BGE 135 II 369 E. 3.1 S. 373 mit Hinweis). Der Beschwerdeführer darf die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung nur rügen, wenn sie mit einem Mangel im erwähnten Sinn behaftet ist und dessen Behebung für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (Art. 42 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

3.

Im Streit liegt, ob neben dem Einbau eines lärmarmen Strassenbelags Typ SDA 8 Klasse A weitergehende Massnahmen ergriffen werden müssen, um den von der Nationalstrasse ausgehenden Verkehrslärm in den Gebieten Wigarte und Spillgässli der Gemeinde Eich zu reduzieren. In der Beschwerde an das Bundesgericht werden ergänzende Lärmschutzwände und der Einbau eines besonders lärmarmen PA-Belags (sog. Drainbelag) genannt.

3.1. Die Nationalstrasse N2 wurde in dem vom Ausführungsprojekt erfassten Abschnitt im Jahr 1981 (vgl. Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1981, S. 61) und damit vor dem Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 in Betrieb genommen. Bestehende ortsfeste Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Lärmimmissionsgrenzwerte beitragen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG; Art. 13 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung [LSV; SR 814.41]), 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). Würde die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen oder stehen ihr überwiegende Interessen entgegen, können Erleichterungen gewährt werden (vgl. Art. 17 USG; Art. 14 LSV).

3.2. Bei den Grundstücken, auf die sich die Erleichterungsanträge Nrn. 20 bis 22 bezogen, werden die Lärmimmissionsgrenzwerte nach Realisierung des Ausführungsprojekts weiterhin überschritten. Es wird vor Bundesgericht weder behauptet noch ist ersichtlich, dass diese Grundstücke bei Inkrafttreten des USG überbaut waren oder dafür eine rechtskräftige Baubewilligung vorlag (vgl. Art. 20 USG; dazu ZÄCH/WOLF, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., 2000, N. 11 und 28 zu Art. 20 USG). Die Beschwerdeführer haben der Vorinstanz zwar vier vor 1985 erteilte Baubewilligungen für Wohnhäuser im Gebiet Wigarte eingereicht. Nach der Vorinstanz wurden diese Baubewilligungen aber nicht für Grundstücke gewährt, bei denen nach dem Ausführungsprojekt die Immissionsgrenzwerte überschritten bleiben, sondern für Liegenschaften in der Umgebung. Dem widersprechen die Beschwerdeführer vor Bundesgericht nicht. Vor diesem Hintergrund hat die Vorinstanz die Pflicht zur Lärmsanierung der Nationalstrasse im Verhältnis zu den fraglichen Grundstücken vom Vorliegen einer Feinerschliessung vor 1985 abhängig gemacht. Gemäss der Vorinstanz ist nicht bewiesen worden, dass die relevanten Bereiche der beiden Gebiete am 1. Januar 1985 erschlossen waren.

Demzufolge obliege dem Beschwerdegegner insoweit keine Pflicht zur Lärmsanierung.

3.3. Erleichterungen sind nur erforderlich, soweit grundsätzlich eine Pflicht zur Sanierung der lärmigen Anlage besteht (ZÄCH/WOLF, a.a.O., N. 11 zu Art. 20 USG). Gemäss Art. 13 Abs. 4 lit. a LSV müssen Sanierungen nicht getroffen werden, wenn die Immissionsgrenzwerte nur in noch nicht erschlossenen Bauzonen überschritten sind. Massgebender Zeitpunkt für die Frage, ob die Bauzone erschlossen ist, bildet das Inkrafttreten des USG. Dies ergibt sich unter Einbezug von Art. 30 Satz 1 LSV, wonach Bauzonen für Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht erschlossen waren, nur so weit erschlossen werden dürfen, als die Planungswerte eingehalten sind oder durch eine Änderung der Nutzungsart oder durch planerische,

gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können (vgl. auch Art. 24 Abs. 2 USG). Das Umweltrecht setzt damit Randbedingungen für die Erschliessung der Bauzonen; es statuiert - unter dem Vorbehalt der in Art. 30 LSV aufgeführten Ausnahmen - ein Erschliessungsverbot für Bauzonen, die vor dem Inkrafttreten des USG rechtsgültig ausgeschlossen wurden, ohne dass die Planungswerte eingehalten waren (vgl. ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, 2. Aufl. 2019, S. 129 f.; CHRISTOPH JÄGER, in:

Griffel/Liniger/ Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 4.258; BEAT STALDER, Raumplanungs- und umweltrechtliche Rahmenbedingungen bei der Ein- und Umzonung von Industrie- und Gewerbearealen, URP 2013 S. 279 ff., 294; ROBERT WOLF, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., 2000, N. 8, 29, 33 zu Art. 24 USG). Art. 24 Abs. 2 USG ist hingegen nicht anwendbar, wenn ein bisher genügend erschlossenes Baugebiet verdichtet und die Erschliessung entsprechend angepasst werden soll (vgl. Urteil 1C 695/2017 vom 22. Februar 2019 E. 7.3, in: URP 2019 S. 371).

3.4. Damit bei Inkrafttreten des USG eine Erschliessung im Sinne von Art. 13 Abs. 4 lit. a i.V.m. Art. 30 LSV vorlag, musste die vollständige, der jeweiligen Nutzungszone angepasste Erschliessung vorhanden sein. Für eine volle bzw. eine Feinerschliessung gemäss Art. 24 Abs. 2 USG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 RPG (SR 700) und Art. 4 Abs. 2 WEG (SR 843) ist verlangt, dass eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (vgl. BGE 117 Ib 308 E. 4a S. 314). Dabei ist nicht nur die einzelne Parzelle, sondern ein grösseres Gebiet massgeblich, und zwar der noch nicht (voll) erschlossene Teil einer Zone, soweit er für Gebäude mit lärmempfindlichen Gebäuden bestimmt ist (vgl. BGE 123 II 337 E. 8c S. 355 f.). Der Inhaber einer im Hinblick auf das USG altrechtlichen Anlage kann nicht verpflichtet werden, die Lärmsanierung zum Schutz einer bei Inkrafttreten des USG nicht (voll) erschlossenen Bauzone durchzuführen (vgl. ANNE-CHRISTINE FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, 2002, S. 254 f.; WOLF, a.a.O., N. 9 zu Art. 24 USG).

3.5. Der Vorinstanz ist folglich dem Grundsatz nach zuzustimmen, dass der Inhaber einer bereits vor 1985 bestehenden Nationalstrasse von der Lärmsanierung im Verhältnis zu einer Bauzone befreit ist, die 1985 noch über keine der Zone angepasste Feinerschliessung verfügte. Eine Autorin spricht sich jedoch für eine Lärmsanierungspflicht bei der vorbestehenden Nationalstrasse aus, wenn die Bauzone in der Nachbarschaft nach 1985 mit zusätzlichen Massnahmen zur Einhaltung der Planungswerte erschlossen wurde und die übermässige Lärmbelastung aus der Zunahme des Strassenverkehrs herrührt (vgl. ANNE-CHRISTINE FAVRE, La lutte contre le bruit du trafic routier - une tâche permanente, URP 2018 S. 628 ff., 632). Wie es sich bei einer solchen Konstellation verhält, muss im vorliegenden Fall nicht erörtert werden. Die Beschwerdeführer beschränken sich darauf, dass anfangs 1985 die Erschliessung betreffend Zufahrt und Leitungen vorgelegen habe, und leiten daraus die Sanierungspflicht ab. Ob der Beschwerdegegner von der Lärmsanierungspflicht befreit ist, beurteilt sich somit allein danach, ob die Erschliessung der fraglichen Gebiete vor 1985 fehlte.

#### 4.

4.1. Im Verwaltungsverfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz, wonach es Sache der Behörde und nicht der Parteien ist, den Sachverhalt festzustellen und dazu soweit nötig Beweis zu erheben (vgl. Art. 12 VwVG; SR 172.021). Diese Bestimmung kommt grundsätzlich auch im Beschwerdeverfahren vor der Vorinstanz zur Anwendung (Art. 37 VGG [SR 173.32]; BGE 136 II 165 E. 4.1 S. 173). Allerdings trifft die Beschwerdeführer eine Mitwirkungspflicht (vgl. Art. 13 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Diese Pflicht bezieht sich insbesondere auf Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörden und welche diese ohne deren Mitwirkung gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben können (vgl. BGE 138 II 465 E. 8.6.4 S. 497 mit Hinweisen).

Vom Untersuchungsgrundsatz ist die objektive Beweislast zu unterscheiden. Bleibt eine rechtserhebliche Tatsache trotz rechtskonform durchgeführtem Verfahren unbewiesen, trägt nach den üblichen Beweislastregeln (Art. 8 ZGB), die auch im öffentlichen Recht analog gelten, die Person die Folgen, die Rechte aus der behaupteten, aber unbewiesenen Tatsache ableitet (vgl. BGE 144 II 332 E. 4.1.3 S. 337 f.; 140 V 290 E. 4.1 S. 297). Negative Tatsachen sind im strikten Sinne kaum beweisbar. Nach der Rechtsprechung wird nur zurückhaltend der Beweis negativer Tatsachen verlangt. In einem solchen Fall ist der Umstand, dass einer Verfahrenspartei der Beweis einer negativen Tatsache obliegt, bei der Beweiswürdigung und im Rahmen der Anforderungen an die Mitwirkungspflicht der Gegenpartei zu berücksichtigen; dieser Umstand ändert indessen nichts an der objektiven Beweislastverteilung (vgl. BGE 139 II 451 E. 2.4 S. 459 f.; 137 II 313 E. 3.5.2 S. 325 f.; vgl. auch BGE 135 II 161 E. 3 S. 166).

4.2. Die Vorinstanz hat die objektive Beweislast für das Vorliegen einer (vollen) Erschliessung vor 1985 den Beschwerdeführern zugewiesen, weil sie daraus die Pflicht zur lärmrechtlichen Sanierung der Anlage ableiten würden. Diese vorinstanzliche Beweislastregel greift zu kurz.

Nach Art. 16 USG und Art. 13 LSV unterliegt der Inhaber einer altrechtlichen Anlage der Lärmsanierungspflicht und hat dafür ein Sanierungsprojekt vorzulegen. Der Inhaber der Anlage trägt die Kosten für die Sanierung seiner Anlage (Art. 16 Abs. 1 LSV). Wesentlich bei der Anwendung von Art. 13 Abs. 4 lit. a LSV ist das Fehlen der Erschliessung vor 1985. Angesichts des umweltrechtlichen Erschliessungsverbots für die insoweit betroffenen Bauzonen (vgl. oben E. 3.3) ist davon auszugehen, dass eine Befreiung von der Lärmsanierungspflicht nur für Ausnahmefälle gilt, in denen dieses Verbot unbeachtet blieb. Der Anlageinhaber leitet daher einen Vorteil aus der Tatsache ab, dass ein solcher Ausnahmefall gegeben ist. Daraus folgt, dass er die Beweislast für das Vorliegen einer solchen Ausnahme und die damit verbundene objektive Beweislast zu tragen hat. Für diese Lösung spricht zudem, dass die Grundeigentümer in der benachbarten Bauzone den Zeitpunkt der Erschliessung nicht zu vertreten haben (vgl. Art. 19 Abs. 2 RPG). Demzufolge ist es gerechtfertigt, dass die objektive Beweislast für das Fehlen der Erschliessung vor 1985 im Sinne von Art. 13 Abs. 4 lit. a LSV beim Inhaber der altrechtlichen Anlage liegt. Lässt sich das Fehlen der Erschliessung vor 1985 nicht mehr eindeutig feststellen, so bleibt es im Ergebnis bei seiner Lärmsanierungspflicht.

Dieses Ergebnis drängt sich bei der Lärmsanierung von Strassen umso mehr auf, als sie jahrzehntelang aufgeschoben worden ist. Bei einer Nationalstrasse hätte die Lärmsanierung gemäss Art. 17 Abs. 3 LSV an sich innert 15 Jahren seit dem Inkrafttreten dieser Verordnung am 1. April 1987 (vgl. Art. 50 LSV), d.h. bis zum 31. März 2002 durchgeführt sein müssen (vgl. GRIFFEL/RAUSCH, a.a.O., N. 6 der Vorbemerkungen zu Art. 16-18 USG). Diese Frist wurde gemäss dem am 1. September 2004 eingefügten Art. 17 Abs. 4 lit. a LSV für Nationalstrassen bis zum 31. März 2015 verlängert (vgl. AS 2004 4167). Infolge dieser Regelung wurde die Erbringung des Beweises über das Fehlen der Erschliessung vor 1985 erheblich erschwert. Der Inhaber der Nationalstrasse hat hinzunehmen, dass die diesbezügliche Beweislast bei ihm liegt und er bei insoweit nicht mehr eindeutig feststellbarem Sachverhalt zur Lärmsanierung verpflichtet ist.

Die gegenteilige Beweislastregel der Vorinstanz verletzt Bundesrecht.

4.3. Zu prüfen bleibt, ob die Sachverhaltsabklärung bzw. Beweiswürdigung der Vorinstanz im konkreten Fall dennoch Bundesrecht standhält. Beim Fehlen der Erschliessung vor dem Stichdatum handelt es sich um eine negative Tatsache. Deshalb genügt es, wenn der Inhaber der sanierungspflichtigen Anlage als beweispflichtige Partei die überwiegende Wahrscheinlichkeit des zu beweisenden Umstands aufzeigt (vgl. BGE 144 II 332 E. 4.1.2 S. 337 mit Hinweisen). Bezüglich der Erschliessung der Umgebung besteht für den Anlageinhaber die praktische Schwierigkeit, dass er über die dabei erheblichen Sachverhaltselemente in der Regel nicht selbst verfügt, sondern auf Auskünfte der für die Erschliessung zuständigen Behörden angewiesen ist. Der Gegenpartei, die sich gegen ein Lärmsanierungsprojekt wehrt, erwachsen in diesem Rechtsverfahren verstärkte Mitwirkungspflichten bei der Beweiserhebung; sie hat im Rahmen ihrer Möglichkeiten konkrete Anhaltspunkte für eine (volle) Erschliessung vor 1985 darzutun (vgl. BGE 139 II 451 E. 2.4 S. 459 f. mit Hinweisen).

5.

5.1. Die Vorinstanz hat die ihr vorliegenden Beweismittel über die Erschliessung der Gebiete Wigarte und Spillgässli gewürdigt. Nach ihren Feststellungen geht aus den vom Beschwerdegegner ins Feld geführten historischen Landeskarten hervor, dass die Grundstücke gemäss den Erleichterungsanträgen Nrn. 20 bis 22 bis mindestens 1994 nicht überbaut waren. Beim Gebiet Wigarte hat die Vorinstanz darauf hingewiesen, dass die ihr vorgelegten Baubewilligungen vor 1985 nur solche in der Umgebung der Grundstücke gemäss Erleichterungsantrag Nr. 20 betreffen. Weiter hat die Vorinstanz beachtet, dass die Strasse Spillgässli vor 1985 gebaut worden sei. Im angefochtenen Urteil wird als Vorbringen des Beschwerdegegners erwähnt, dass das Spillgässli ursprünglich als Baupiste für die Erstellung der Nationalstrasse und des Tunnels Eich gebaut und erst anschliessend zur Gemeindestrasse ausgebaut wurde. Die Vorinstanz hat aber auch festgehalten, dass nicht erstellt ist, wann dort die weiteren Erschliessungselemente, wie Wasser-, Energie- oder Abwasserleitungen realisiert wurden. Insgesamt ist nach der Vorinstanz die Erschliessung vor 1985 unbewiesen geblieben. Aufgrund ihrer Beweislastregel ist die Vorinstanz davon ausgegangen, dass diese Gebiete am 1.

Januar 1985 noch nicht erschlossen waren.

5.2. Es fällt auf, dass der Beschwerdegegner dem Ausführungsprojekt ursprünglich - ohne nähere Begründung zum Erschliessungszeitpunkt - eine Sanierungspflicht zugrunde gelegt und Sanierungsmassnahmen geprüft hatte. Im Einspracheverfahren beim UVEK bestritt er demgegenüber eine ausreichende Erschliessung vor 1985 bezüglich des Gebiets Spillgässli und bei der Vorinstanz zudem eine solche bezüglich des Gebiets Wigarte. Diese Kehrtwendung begründete er mit den erwähnten historischen Landeskarten. Das UVEK holte eine Auskunft bei der am Verfahren beteiligten Gemeinde Eich über die Erschliessung bei der Strasse Spillgässli ein. Der Gemeinderat reichte am 30. November 2017 den bei ihm vorhandenen Plan von 1983 über die Landumlegung im Gebiet ein und verwies im Übrigen für detaillierte Planunterlagen zum Bau der Strasse Spillgässli an den Beschwerdegegner, weil diese Strasse durch den Bund erstellt worden sei. Daraufhin schloss das UVEK das Instruktionsverfahren mit Schreiben vom 9. März 2018. Bei den privaten Beschwerdeführern führte es keine Beweiserhebungen durch. Die Baubewilligungen zum Gebiet Wigarte reichten die Beschwerdeführer im Schriftenwechsel vor der Vorinstanz ein (oben E. 3.2).

5.3. Mit der Vorlage historischer Landeskarten vermag der Beschwerdegegner die überwiegende Wahrscheinlichkeit der fehlenden Erschliessung der beiden Gebiete vor 1985 nicht aufzuzeigen. Vielmehr ist den Beschwerdeführern zugute zu halten, dass sie mit der Auskunft der Gemeinde Eich vom 30. November 2017 und den Baubewilligungen vor 1985 im Gebiet Wigarte konkrete und relevante Anhaltspunkte zur Entkräftung der Sachdarstellung des Beschwerdegegners dargetan haben. Die unzutreffende Beweislastregel der Vorinstanz hat im vorliegenden Fall zu einer unvollständigen Sachverhaltsabklärung und zu einem rechtswidrigen Beweisergebnis geführt. Es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, erstmals konkrete Sachverhaltsfeststellungen in dieser Hinsicht zu treffen. Das angefochtene Urteil ist daher aufzuheben. Zusammenfassend ergibt sich allerdings, dass bereits das UVEK die ihm obliegende Pflicht zur Sachverhaltsermittlung (Art. 12 VwVG) ungenügend erfüllt hat. Es ist somit gerechtfertigt, die Angelegenheit zur ergänzenden Abklärung und Neuurteilung an diese Instanz zurückzuweisen (Art. 107 Abs. 2 BGG). In diesem Rahmen wird es auch allfällige weitere Beweismittel der Beschwerdeführer zu prüfen haben. Es ist ihnen unbenommen, dort die erstmals vor Bundesgericht eingereichte Plankopie, datiert 8. Januar 1985, zur Erschliessung am Weingartweg in das Verfahren einzubringen.

6.

Bei diesem Ergebnis könnte an sich auf die Behandlung der weiteren Rügen der Beschwerdeführer verzichtet werden. Aus prozessökonomischen Gründen ist es jedoch gerechtfertigt, näher auf die Tragweite der Pflicht zu vorsorglichen Emissionsbegrenzungen im vorliegenden Zusammenhang einzugehen.

6.1. Die Beschwerdeführer verlangen ergänzende Lärmschutzwände und einen Drainbelag nicht nur als Massnahme zur Einhaltung der Lärmimmissionsgrenzwerte im Rahmen der Lärmsanierungspflicht, sondern unabhängig davon ebenfalls unter dem Titel der vorsorglichen Emissionsbegrenzungen. Diese Forderung stellen sie namentlich auch zum Schutz von Grundstücken auf, bei denen die Immissionsgrenzwerte gemäss dem Ausführungsprojekt eingehalten sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine angesprochene Baubewilligung vor 1985 (oben E. 3.2 und 5.2) sich auf das Grundstück Nr. 499 der Beschwerdeführerin 3 bezieht, bei dem gemäss dem Ausführungsprojekt die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden.

6.2. Gemäss Art. 11 Abs. 2 USG sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Bei öffentlichen Anlagen ist die Frage der wirtschaftlichen Tragbarkeit nach den Kriterien des Verhältnismässigkeitsprinzips zu beurteilen (vgl. BGE 127 II 306 E. 8 S. 318). Wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, sind die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG). Solche Begrenzungen werden gemäss Art. 12 Abs. 2 USG durch Verordnungen oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf das USG abgestützte Verfügungen vorgeschrieben. Schutzmassnahmen nach Art. 12 Abs. 2 USG sind nicht erst zu ergreifen, wenn die Umweltbelastung schädlich oder lästig wird, sondern es müssen gestützt auf das Vorsorgeprinzip sämtliche unnötigen Emissionen vermieden werden. Die Pflicht zu Emissionsbegrenzungen unterliegt indessen den Schranken des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. BGE 141 II 476 E. 3.2 S. 479; 140 II 33 E. 4.1 S. 36; 126 II 366 E. 2b S. 368).

6.3. Für den vorliegenden Fall kann offenbleiben, ob vorsorgliche Emissionsbegrenzungen zum Schutz von Grundstücken erforderlich sind, bezüglich welcher der Inhaber der Anlage gemäss Art. 13 Abs. 4 lit. a LSV von der Lärmsanierungspflicht befreit ist. Vorsorgliche Massnahmen müssen

jedenfalls für die vor 1985 im Gebiet Wigarte gebauten Häuser geprüft werden.

6.4. Vorsorgliche Emissionsbegrenzungen sind nur geboten, wo dies verhältnismässig erscheint. Dafür ist dem Grundsatz nach bei einer bestehenden Nationalstrasse zu verlangen, dass eine Lärmreduktion unter die Immissionsgrenzwerte mit einfachen Massnahmen erreicht werden kann, ohne wesentliche Kosten oder betriebliche Einschränkungen. An diesem Grundsatz vermag der allgemeine Umstand, dass die Wohn- und Lebensqualität der Anwohner sich durch vorsorgliche Emissionsbegrenzungen verbessern liesse, nichts zu ändern.

Es besteht ein grosses öffentliches Interesse am Betrieb einer im Hinblick auf das USG altrechtlichen Nationalstrasse als Hochleistungsstrasse. Deren Benutzung ist zwangsläufig mit Verkehrslärm verbunden. Art. 17 i.V.m. Art. 20 USG lassen bei der Lärmsanierung bestehender Verkehrsanlagen über die Immissionsgrenzwerte hinausgehende Sanierungs erleichterungen zu und sehen sogar die Möglichkeit solcher Erleichterungen bis über die Alarmwerte hinaus vor. Die beschränkten öffentlichen Mittel für die Lärmsanierung von Nationalstrassen sind einzusetzen, um den Verkehrslärm in benachbarten Gebieten, gegenüber denen eine Lärmsanierungspflicht besteht (vgl. oben E. 3), nach Möglichkeit bis zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte zu reduzieren. Weitergehende kostspielige Massnahmen oder erhebliche betriebliche Einschränkungen müssen zur Unterschreitung der Immissionsgrenzwerte in diesem Rahmen grundsätzlich nicht geprüft werden, auch nicht unter dem Titel der vorsorglichen Emissionsbegrenzungen.

6.5. Es bedarf keiner eingehenden Erörterung, dass ergänzende Lärmschutzwände und der Einbau eines Drainbelags - auch im Vergleich zu dem beim Ausführungsprojekt vorgesehenen Belag Typ SDA 8 Klasse A - kostenintensiv sind (vgl. die Richtwerte zu den Kosten in Ziff. 5.3 des Technischen Merkblatts Projektierung [Nr. 21001-20106] im Fachhandbuch Trasse/Umwelt des ASTRA). Im Übrigen würde eine der von den Beschwerdeführern verlangten Lärmschutzwände, d.h. jene auf der südlichen Seite der Nationalstrasse gegen das Spillgässli hin, zu betrieblichen Einschränkungen bei der dort befindlichen Tunnelzentrale führen (vgl. Ausführungsprojekt, Bericht (Strassen-) Lärmschutzprojekt, S. 45 und Anhang 5.11.1). Unter diesen Umständen wird die weitere Frage zu prüfen sein, inwiefern mit einer massvollen Geschwindigkeitsreduktion im Bereich der Tunnelportale ein Beitrag zur Lärmreduktion im Sinne einer zumutbaren betrieblichen Einschränkung geleistet werden kann. Demzufolge verstösst es unter dem Blickwinkel der Pflicht zu vorsorglichen Emissionsbegrenzungen nicht gegen Bundesrecht, dass den von den Beschwerdeführern beantragten Lärmschutzmassnahmen nicht entsprochen worden ist.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Das angefochtene Urteil ist betreffend das Rechtsmittel der Beschwerdeführer aufzuheben. Die Angelegenheit ist in diesem Umfang zu ergänzender Abklärung und zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an das UVEK zurückzuweisen. Die Vorinstanz wird über die Kostenliquidation in ihrem Verfahren neu zu befinden haben.

Die Beschwerdeführer sind mit der Rüge, wonach die von ihnen beantragten Lärmschutzmassnahmen auch unter dem Titel der vorsorglichen Emissionsbegrenzungen geboten sind, nicht erfolgreich (vgl. oben E. 6). Dabei handelt es sich freilich um einen Nebenpunkt. Im Übrigen führt ihre Beschwerde zu einer Rückweisung zu erneuter Entscheidung mit offenem Ausgang. Dies gilt praxisgemäss als Obsiegen der Beschwerdeführer (vgl. BGE 141 V 281 E. 11.1 S. 312 mit Hinweisen). Dem unterliegenden Beschwerdegegner sind keine Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Er hat den privaten Beschwerdeführern jedoch eine angemessene Parteientschädigung auszurichten. Der Beschwerdeführerin 1 als Gemeinde steht keine Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 3 BGG; BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.), zumal vorliegend von der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe auszugehen ist und sie ihren Antrag auf Parteientschädigung nicht begründet.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2019 wird betreffend das Rechtsmittel der Beschwerdeführer aufgehoben.

In der Sache wird die Angelegenheit an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen. Zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens wird die Angelegenheit an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Der Beschwerdegegner hat die privaten Beschwerdeführer 2 bis 14 für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Bundesamt für Strassen (ASTRA), dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. August 2020

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Kessler Coendet