

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 101/2020, 1C 102/2020

Urteil vom 29. Januar 2021

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichterin Jametti, Bundesrichter Müller,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
1C 101/2020
1. Verkehrs-Club der Schweiz (VCS),
2. VCS Sektion Schwyz,
beide vertreten durch Rechtsanwältin
Isabelle Schwander,
Beschwerdeführende 1,

1C 102/2020
1. A. _____ AG,
2. B. _____,
beide vertreten durch Rechtsanwältin Ursula Ramseier,
Beschwerdeführende 2,

gegen

Baudepartement des Kantons Schwyz,
Olympstrasse 10, 6440 Brunnen,
Zustelladresse: Postfach 1250, 6431 Schwyz,

Regierungsrat des Kantons Schwyz,
Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz.

Gegenstand
Kantonaler Nutzungsplan Zubringer Halten, Freienbach,

Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz,
Kammer III, vom 18. Dezember 2019
(III 2019 80, III 2019 82, III 2019 83, III 2019 85).

Sachverhalt:

A.
2003/2004 erarbeiteten der Kanton Schwyz und die Gemeinden Freienbach und Wollerau den "Masterplan Höfe"; darin wurde der Ausbau des bisherigen Autobahnhalbanschlusses Schindellegi zu einem Vollanschluss, ergänzt durch einen Zubringer ab der Wilenstrasse (Zubringer Halten), vorgesehen. Im Mitwirkungsverfahren für den Zubringer sprach sich die Mehrheit für eine Tunnellösung aus. Die Behörden gaben jedoch aufgrund eines vertieften Variantenvergleichs einer offenen Linienführung den Vorzug.
Der Ausbau des Autobahnanschlusses und die Erstellung eines neuen Zubringers (ab Wilenstrasse) inklusive der notwendigen flankierenden Massnahmen wurden als Festsetzung in den kantonalen Richtplan vom 8. März 2016 aufgenommen (vom Bundesrat genehmigt am 24. Mai 2017).
Im Sachplan Verkehr des ASTRA (Metropolitanraum Zürich, Version 27. Juni 2018, Objektblatt 1.5) ist der Ausbau des Halbanschlusses N3 Schindellegi (Halten) zu einem Vollanschluss mit dem Bau der Rampen Ein- und Ausfahrt von/nach Richtung Zürich als Zwischenergebnis ("in Abklärung")

vorgesehen.

B.

Am 27. Januar 2017 legte der Kanton Schwyz den kantonalen Nutzungsplan "Zubringer Halten, Freienbach" öffentlich auf. Zur Orientierung wurden gleichzeitig das Vorprojekt für den Zubringer sowie eine Voruntersuchung Umweltverträglichkeitsbericht mit Pflichtenheft aufgelegt.

Das Vorprojekt sieht eine rund 1.3 km lange Verbindung zwischen dem Knoten Schindellegistrasse und der Wilenstrasse im Gebiet Chrummen vor. Der Zubringer durchquert den Wald Eichholz, das Wiesland im Gebiet Schwäbegg und den Sarenbach. Er soll mit einem Kreisel an die Wilen-/Wolleraustrasse angeschlossen werden, die zu einer Kantonsstrasse ausgebaut werden soll. Mit flankierenden Massnahmen (insbes. Tempo 30-Zonen) sollen die Schindellegi- und die Leutschenstrasse vom Durchgangsverkehr entlastet werden.

Gegen den Nutzungsplan erhoben u.a. die A. _____ AG, B. _____, der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) und die VCS-Sektion Schwyz beim kantonalen Baudepartement Einsprache.

Am 28. September 2018 wies das Baudepartement die Einsprachen ab und erliess den kantonalen Nutzungsplan samt dazugehöriger Verordnung.

C.

Dagegen erhoben die oben genannten Einsprecher im Oktober 2018 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz. Dieser hiess die Beschwerden hinsichtlich der Einsprachegebühren gut und wies sie im Übrigen ab.

Gegen den regierungsrätlichen Entscheid gelangten die Einsprecher mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz. Dieses wies die Beschwerden am 18. Dezember 2019 ab.

D.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid haben der VCS und die VCS Sektion Schwyz (nachfolgend: Beschwerdeführende 1) am 17. Februar 2020 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben (Verfahren 1C 101/2020). Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der kantonale Nutzungsplan "Zubringer Halten, Freienbach" und die dazugehörige Verordnung seien nicht zu erlassen. Eventualiter sei die Sache zur Einholung eines Umweltverträglichkeitsberichts (UVB) und Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Am 18. Februar haben auch die A. _____ AG und B. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführende 2) mit gemeinsamer Eingabe Beschwerde an das Bundesgericht erhoben (Verfahren 1C 102/2020). Sie beantragen die Aufhebung aller vorinstanzlichen Entscheide. Eventualiter sei die Sache zur Ergänzung des Sachverhalts, Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Koordination mit den anderen Teilprojekten (Autobahnanschluss Halten; Ausbau Wiler-/Wolleraustrasse und flankierende Massnahmen) zurückzuweisen.

E.

Das Baudepartement Schwyz schliesst auf Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) äussert sich zu den umweltschutzrechtlichen Rügen der Beschwerdeführenden. Es vertritt die Auffassung, die rodungsrelevanten Aspekte hätten im Rahmen einer UVP bereits im Nutzungsplanverfahren ermittelt und beurteilt werden müssen, und dürften nicht - wie vorliegend geschehen - auf ein nachgelagertes Bewilligungsverfahren verschoben werden.

Die Beteiligten halten im weiteren Schriftenwechsel an ihren Anträgen und Vorbringen fest.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG).

1.1. Der VCS Schweiz ist als gesamtschweizerisch tätige Umweltschutzorganisation zur Beschwerde gegen Verfügungen über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen befugt, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 10a USG (SR 814) erforderlich ist (Art. 55 Abs. 1 USG i.V.m. Art. 1 und Ziff. 20 der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO; SR 814.076]). Er kann auch seine kantonale Sektion im Einzelfall zur Beschwerdeerhebung ermächtigen (Art. 55 Abs. 5 USG).

Der Zubringer Halten unterliegt unstreitig der UVP-Pflicht ("andere Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrasse" gemäss Ziff. 11.3 des Anhangs der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [UVPV; SR 814.011]).

Die Verbandsbeschwerde steht auch gegen Nutzungspläne offen, soweit diesen Verfügungscharakter zukommt. Gemäss Art. 55b Abs. 3 USG müssen diesbezügliche Rügen schon gegen den Nutzungsplan erhoben werden, d.h. sie können im nachfolgenden Verfahren nicht mehr vorgebracht werden. Vorliegend legt der Nutzungsplan für weite Teile der Neubaustrecke die Linienführung (in Form einer "Verkehrszone") bereits verbindlich fest; insofern kommt ihm Verfügungscharakter zu. Der VCS Schweiz und die VCS-Sektion Schwyz sind daher zur Beschwerde gegen den Nutzungsplan befugt.

1.2. Die Beschwerdeführenden 2 sind Eigentümer von Grundstücken an der Wolleraustrasse in der Gemeinde Freienbach. Die Realisierung des Zubringers Halten setzt zwingend den Ausbau der Wolleraustrasse voraus, um den Zubringerverkehr aufzunehmen. Die Beschwerdeführenden werden durch den Mehrverkehr und die dadurch verursachten Immissionen besonders betroffen und sind daher zur Beschwerde gegen den Nutzungsplan "Zubringer Halten" befugt (Art. 89 Abs. 1 BGG).

1.3. Auf beide Beschwerden ist daher einzutreten. Diese richten sich gegen denselben Entscheid des Verwaltungsgerichts und enthalten teilweise übereinstimmende Rügen. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahren zu vereinigen.

1.4. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

2.

Der angefochtene Nutzungsplan besteht aus einem Plan und einer Verordnung (VO). Er bezweckt die Festsetzung der Nutzungszonen und -vorschriften, welche für Erstellung, Betrieb, Unterhalt und Erneuerung des Zubringers einschliesslich der zugehörigen Nebenanlagen erforderlich sind (§ 1 VO). Verbindlich festgelegt werden die Verkehrszone, die Anpassungszone Kanton, die Anpassungszone ASTRA und die Gewässerraumzone.

In der Verkehrszone sind Erstellung, Betrieb, Unterhalt und Erneuerung der Strasse zulässig (§ 3 VO). Die Verkehrszone, die sich im Wesentlichen mit dem Vorprojekt des Zubringers (Stand 2016) deckt, definiert die Linienführung des neuen Zubringers. Nur beim Knoten Schindellegistrasse (in der Anpassungszone ASTRA) ist der Verlauf des Zubringers noch nicht festgelegt.

Die Anpassungszone ASTRA soll Projektierung und Umsetzung des Autobahn-Vollanschlusses sowie des Zubringers im Anschlussbereich sicherstellen (§ 5 Abs. 2 VO). Die Anpassungszone Kanton dient der Sicherstellung von Terrainveränderungen und allfälligen Projektanpassungen des Zubringers Halten, wobei die Verkehrsfläche jedoch nur in untergeordnetem Rahmen verändert werden darf (§ 4 Abs. 2 VO). Beide Anpassungszonen sind überlagernde Zonen, d.h. die Grundnutzung gemäss Zonenplan (Landwirtschaft, Wald, etc.) bleibt bestehen, es dürfen jedoch nur Bauten und Anlagen erstellt werden, die zweckgebunden für den Zubringer bzw. den Vollanschluss Halten erforderlich sind; bestehende Bauten und Anlagen dürfen entsprechend dem bisherigen Verwendungszweck unterhalten und erneuert werden (§ 4 Abs. 2 und 3 und § 5 Abs. 2 und 3 VO). Das ASTRA kann im Rahmen des bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens abweichende Zonen und Bestimmungen erlassen (§ 5 Abs. 4 VO).

3.

Das kantonale Strassengesetz vom 15. September 1999 (StraG/SZ; SRSZ 442.110) unterscheidet zwischen Strassenplanung und -projektierung. Hauptstrassen unterliegen der Planungshoheit des Kantons (§ 12 Abs. 1 StraG/SZ); ihre Planung erfolgt im Verfahren für den Erlass kantonalen Nutzungspläne (§ 13 Abs. 1 StraG/SZ i.V.m. §§ 10 ff. des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 [PBG/ SZ; SRSZ 400.100]). Das Projektgenehmigungsverfahren ersetzt das Baubewilligungsverfahren und ist das für die Umweltverträglichkeitsprüfung massgebliche Verfahren (§ 15 Abs. 1 StraG/SZ). Alle für das Bauprojekt erforderlichen Bewilligungen sind in diesem Verfahren einzuholen (§ 15 Abs. 2 StraG/SZ). Dementsprechend sieht § 45 Abs. 2 der kantonalen Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz vom 3. Juli 2001 (VVzUSG; SRSZ 711.111) eine Ausnahme für das strassenrechtliche Verfahren vor:

§ 45 Massgebliches Verfahren

1 (...)

2 Wird für die Errichtung oder Änderung einer Anlage ein kantonaler Nutzungsplan, eine projektbezogene Einzonung oder ein Gestaltungsplan erlassen, so gilt das entsprechende Erlassverfahren als massgebliches Verfahren, soweit es eine umfassende Überprüfung ermöglicht. Davon ausgenommen ist das Planungsverfahren für öffentliche Strassen gemäss dem Strassengesetz. (...)

4.

Vorliegend wurde im Nutzungsplanverfahren eine Voruntersuchung Umweltverträglichkeit durchgeführt (Bericht CSD Ingenieure AG vom 15. Juli 2016). Diese legt das Pflichtenheft für die Hauptuntersuchung fest, die im strassenrechtlichen Projektgenehmigungsverfahren erfolgen soll.

Das Projekt Zubringer Halten bedingt die Rodung von Wald, namentlich im Bereich der Anpassungszone ASTRA, in der sich die Waldfläche Eichholz befindet. Die Voruntersuchung geht (gestützt auf das Vorprojekt) von einer permanenten Rodung von rund 11'000 m² Wald und einer temporären Rodung von rund 6'800 m² Wald aus; zusätzlich werde der Wald beidseits des Zubringers durch Niederhaltezoneen beeinträchtigt.

Im Bericht zum kantonalen Nutzungsplan vom 27. Januar 2017 wird ausgeführt, die kantonale Nutzungsplanung werde noch ohne Rodungsgesuch aufgelegt; diese sei im Projektgenehmigungsverfahren einzuholen. Vorbehalte, welche eine Rodungsbewilligung bereits derzeit pauschal ausschliessen, bestünden nach Ansicht der zuständigen Fachämter nicht.

4.1. Das Verwaltungsgericht erachtete diese Vorgehensweise als bundesrechtskonform:

Nach kantonalem Recht erfolge die UVP auf Stufe Projektbewilligung. Im Nutzungsplanverfahren solle nur eine ungefähre Linienführung festgelegt und der Landbedarf sichergestellt werden. Es handle sich somit um ein Vorverfahren; die Gesamtwirkungen des Vorhabens würden erst bei Vorliegen des konkreten Projekts im Rahmen des Projektbewilligungsverfahrens geprüft. In diesem Verfahren erfolge auch die Koordination des Projekts Zubringer Halten mit dem Ausführungsprojekt des ASTRA, dem Ausbau der Wilen-/Wolleraustrasse und den flankierenden Massnahmen.

Zwar seien bereits im Nutzungsplanverfahren Varianten zu prüfen und eine umfassende Beurteilung der raum- und umweltschutzrelevanten Gesichtspunkte vorzunehmen. Dies bedeute jedoch nicht, dass zwingend eine UVP durchzuführen sei. Vorliegend seien die wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und auf die räumliche Umgebung aufgrund der umfangreichen Voruntersuchung UVB bekannt gewesen. Relevante Auswirkungen würden insbesondere in den Bereichen Lärm und Landschaft beschrieben: In Bezug auf die Landschaft werde eine markante Zerschneidung und Beeinträchtigung derselben konstatiert. Der Sarenbach und dessen Gewässerraum würden durch die geplante Brücke tangiert. Betroffen seien zudem Fruchfolgefleichen (FFF 3. Klasse). Insgesamt werde die Versiegelung des Bodens als bedeutende Auswirkung des Projekts qualifiziert. Aus der Voruntersuchung ergäben sich prima facie keine sicheren Ausschlussgründe. Insbesondere sei die Beanspruchung von Fruchfolgefleichen für eine kantonale Infrastrukturanlage nach Art. 30 Abs. 1bis der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) grundsätzlich zulässig. Ob das Projekt unter diesem Gesichtspunkt bewilligt werden könne, werde abschliessend zu prüfen sein, wenn das Detailprojekt vorliege, der konkrete Landbedarf bekannt sei und u.U. auch allfällige Kompensationsmassnahmen geprüft worden seien.

Die vorgesehene Strasse sei das Ergebnis einer langjährigen Planung, in welcher verschiedene Varianten geprüft worden seien. Zwar habe die Tunnelvariante (Variante 4) im Bereich Umwelt relevant besser abgeschnitten; in einem Gesamtvergleich aller Indikatoren sei jedoch die Variante 1 klar besser qualifiziert worden, insbesondere aufgrund der über vier Mal tieferen Bau- und Unterhaltskosten.

Sollte sich im Projektgenehmigungsverfahren (mit UVP) herausstellen, dass das Projekt gegen Bestimmungen des Umweltschutzes oder andere rechtliche Vorgaben verstosse, so könne es nicht bewilligt werden, auch wenn bereits ein rechtskräftiger Strassenplan vorliege. Der Umstand, dass gemäss kantonalem Recht bei der Strassenplanung die abschliessende Koordination und UVP erst im Projektgenehmigungsverfahren erfolge, bedinge, dass die Realisierbarkeit der Strassenanlage auch nach Vorliegen des rechtskräftigen Strassenplans noch in Frage gestellt werden könne. Diese Verfahrenskonzeption möge aus verfahrensökonomischer Sicht nicht optimal sein, sei aber nicht bundesrechtswidrig.

Dies gelte auch mit Blick auf Art. 12 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0). In der Voruntersuchung UVB werde ausführlich auf den Wald eingegangen. Im Bericht zum kantonalen Nutzungsplan werde ausgeführt, dass nach Ansicht der zuständigen Fachbehörden derzeit keine Vorbehalte bestünden, welche eine Rodungsbewilligung pauschal

ausschliessen würden. Die Rodungsbewilligung werde anschliessend im Projektgenehmigungsverfahren eingeholt. Dies erscheine sachgerecht, weil das genaue Ausmass der zu beanspruchenden und damit zu rodenden Waldfläche erst mit dem Detailprojekt bekannt sein werde und die Rodungsbewilligung so mit der UVP verknüpft werden könne. Das BAFU habe diesem Vorgehen mit Schreiben vom 4. Oktober 2016 im Sinne einer Ausnahme für den konkreten Fall zugestimmt.

4.2. Die Beschwerdeführenden rügen übereinstimmend, es hätte schon auf Stufe Nutzungsplan eine UVP durchgeführt werden müssen. Dies ergebe sich aus Art. 5 Abs. 3 UVPV; die anderslautende Regelung des Kantons Schwyz sei bundesrechtswidrig. Eine bloss UVP-Voruntersuchung genüge nicht. Ohne eine umfassende UVP fehle auch die Grundlage für die Variantenwahl. Diese sei ohnehin verfrüht: Es sei noch nicht bekannt, wo und in welcher Form die Anschlüsse an die Nationalstrasse erfolgen werden. Zudem habe die Gemeindeversammlung Freienbach einen Nachkredit zur Ausarbeitung von weiteren Tunnelvarianten beschlossen.

Die Beschwerdeführenden 2 rügen weiter, auf Stufe Nutzungsplanung sei zu Unrecht keine Koordination mit den übrigen Teilprojekten (Nationalstrassenanschluss, Ausbau der Wilen-/Wolleraustrasse und flankierende Massnahmen) erfolgt. Verletzt sei überdies Art. 12 WaG, weil im Nutzungsplanverfahren weder eine Rodungsbewilligung erteilt noch verbindlich zugesichert worden sei. Sie rügen schliesslich eine Verletzung von Art. 33 Abs. 2 RPG: Die Linienführung sei im Nutzungsplan bereits verbindlich festgelegt, weshalb die Betroffenen schon heute dagegen Beschwerde führen müssten, obwohl sie materiell noch gar nicht beurteilen könnten, ob die Linienführung zulässig sei.

4.3. Das Baudepartement hält in seiner Vernehmlassung fest, die Koordination mit der Planung des ASTRA werde durch regelmässige Koordinationssitzungen sichergestellt. Diese seien jedoch bislang (entsprechend der Planung des ASTRA im Rahmen des Generellen Projektes) behördenintern; Betroffene könnten ihre Rechte erst im Plangenehmigungsverfahren für das Ausführungsprojekt des ASTRA geltend machen.

Nach Auffassung des Baudepartements handelt es sich vorliegend nicht um einen Sondernutzungsplan im Sinne von Art. 5 Abs. 3 UVPV, sondern um einen Grundnutzungsplan, weil noch keine Details des Bauvorhabens geregelt würden, sondern lediglich Raum für ein geplantes Projekt gesichert werden solle. Eine umfassende UVP sei vor Vorliegen des eigentlichen Bauprojekts nicht möglich. Absolute "No-Go's", welche jetzt schon zur Verneinung der Umweltverträglichkeit des geplanten Projekts führten, seien aufgrund der Voruntersuchung nicht zu erkennen.

Das Baudepartement räumt ein, dass der Nutzungsplan die Linienführung des Bauvorhabens verbindlich definiere und gegen diese im Rahmen des Projektgenehmigungsverfahrens nicht mehr opponiert werden könne, weshalb Personen, die damit nicht einverstanden seien, schon gegen den Nutzungsplan Rechtsmittel ergreifen müssten. Der Rechtsschutz sei jedoch gewährleistet und eine Verletzung von Art. 33 Abs. 2 RPG nicht ersichtlich. Die vorhandenen Grundlagen genügten, um einen detaillierten Variantenvergleich und eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen.

4.4. Das BAFU führt aus, gemäss Art. 5 Abs. 3 UVPV müsse das massgebliche Verfahren eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglichen. Die UVP solle im Sinne des Vorsorgeprinzips dazu dienen, Gesichtspunkte des Umweltschutzes zu einem Zeitpunkt zu berücksichtigen, der es noch gestatte, Alternativlösungen auszuarbeiten oder ohne erhebliche finanzielle Einbussen auf die Durchführung des Vorhabens zu verzichten (HERIBERT RAUSCH/PETER M. KELLER, in: Kommentar zum USG, 2004, Art. 9 Rz. 56). Sie dürfe somit nicht erst nach einer Entscheidung mit möglicherweise präjudizierender Wirkung erfolgen. Der Nutzungsplan "Zubringer Halten" lege die Verkehrszone bereits sehr detailliert und grundeigentümerverbindlich fest. Gemäss § 3 VO seien auf dieser Strecke Erstellung, Betrieb, Unterhalt und Erneuerung einer Strasse vorbehaltlos zulässig, ohne dass dies noch von den Ergebnissen einer UVP abhängig gemacht würde. Insofern handle es sich um einen Sondernutzungsplan mit präjudizierender Wirkung für das nachfolgende Projektgenehmigungsverfahren, in welchem die Rechtmässigkeit des Nutzungsplans nicht mehr überprüft werden könne. Nach Auffassung des BAFU hätte daher schon auf Stufe Nutzungsplan eine vertiefte Auseinandersetzung mit den umweltschutzrechtlichen Aspekten erfolgen müssen, weshalb es sinnvoll gewesen wäre, eine UVP 1. Stufe durchzuführen.

Das BAFU erachtet auch Art. 12 WaG als verletzt, weil im Nutzungsplanverfahren kein Rodungsgesuch öffentlich aufgelegt und keine abschliessende Prüfung der Rodungsvoraussetzungen vorgenommen worden sei. Wie aufgezeigt, präjudiziere das Nutzungsplanverfahren das nachgelagerte Projektgenehmigungsverfahren. Die umfassende Interessenabwägung zur Rodung müsse daher bereits im Nutzungsplanverfahren ermittelt und beurteilt werden.

5.

Gemäss Art. 12 WaG bedarf der Einbezug von Wald in eine Nutzungszone einer Rodungsbewilligung. Der Gesetzgeber wollte damit sicherstellen, dass beim Einbezug von Wald in eine Nutzungszone die notwendige Koordination von Raumplanung und Rodungsverfahren nicht zulasten des Waldschutzes geht: Die Rodungsbewilligung darf nur aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung erteilt werden, die nicht durch ein vorangegangenes Raumplanungsverfahren präjudiziert werden soll (BGE 122 II 81 E. 6d/ee/bbb S. 92 f. mit Hinweisen). Der Entscheid über die Zulassung einer Rodung verschiebt sich damit von der Bewilligungs- auf die Planungsebene; der blosser Vorbehalt einer später zu erteilenden Rodungsbewilligung genügt nicht (HANS-PETER JENNY, Vor lauter Bäumen den Wald doch noch sehen: Ein Wegweiser durch die neue Waldgesetzgebung, Bern 1993, S. 47 zu Art. 12 WaG). Die Walderhaltungsinteressen müssen daher schon im Nutzungsplanverfahren umfassend abgeklärt werden und Klarheit über den Zweck, das Ausmass und die Auswirkungen des Vorhabens herrschen (STEFAN M. JAISSELE, D er dynamische Waldbegriff und die Raumplanung, Diss. Zürich 1994, S. 292 f.).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt es, wenn der Planungsbehörde vor ihrem Entscheid eine verbindliche positive Stellungnahme der Rodungsbewilligungsbehörde vorliegt, die auf einer vollständigen Sachverhaltsermittlung und einer umfassenden Interessenabwägung beruht (BGE 122 II 81 E. 6d/ee S. 91 ff.; Urteile 1A.79/2002 vom 25. April 2003 E. 3.4; 1A.115/2003 vom 23. Februar 2004 E. 4.1; 1A.106/2006 E. 2.2.2; JAISSELE, a.a.O., S. 292 f.). Formell bedingt dies, dass zuvor ein Rodungsgesuch öffentlich aufgelegt worden ist (Urteil 1A.102/2001 vom 9. November 2001 E. 4b).

5.1. Im vorliegenden Fall verzichteten die kantonalen Behörden nach Konsultierung des BAFU, Abteilung Wald, auf die Durchführung eines Rodungsverfahrens im Nutzungsplanverfahren.

5.1.1. Das kantonale Amt für Wald und Naturgefahren (AWN) hielt in einem Schreiben an das BAFU, Abteilung Wald, vom 28. Juli 2016 fest, dass die Linienführung des Zubringers mittels eines kantonalen Nutzungsplans gesichert werden solle, um Planungssicherheit für das Projekt zu schaffen und als klare Absichtserklärung gegenüber dem ASTRA. Aufgrund der Lage des zu erschliessenden Autobahnanschlusses werde zwingend Wald beansprucht. Zum heutigen Zeitpunkt sei jedoch nicht bekannt, wie der Ausbau des Autobahnanschlusses ausgestaltet werde; die Linienführung des Zubringers in Anschlussnähe - und damit im Waldareal - könne daher unter Umständen noch beträchtlich ändern. Des Weiteren sei die Realisierung des Zubringers erst in 10 bis 20 Jahren geplant. Unter diesen Voraussetzungen erscheine die Durchführung eines "klassischen" Rodungsverfahrens zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll. Es sei sehr wahrscheinlich, dass sich die Rahmenbedingungen des Projekts bis zur effektiven Zweckentfremdung des Waldes relevant änderten. Um zu vermeiden, dass eine Rodungsbewilligung erteilt werde, die nachträglich wieder (u.U. auch mehrmals) stark angepasst werden müsste, werde nach Alternativlösungen gesucht. Das AWN bat das BAFU um Stellungnahme zu zwei

Verfahrensvorschlägen, um von Anfang an den richtigen Weg einzuschlagen:

Bei Variante 1 werde die Nutzungsplanung ohne Rodungsverfahren durchgeführt und lediglich geprüft, ob bereits Einwände gegen die Rodung bestehen, welche eine Bewilligung von vornherein ausschliessen. Diesfalls werde ein Genehmigungsvorbehalt für die Flächen im Waldareal angebracht. Das Rodungsverfahren werde dann im Rahmen der Projektgenehmigung durchgeführt und bewilligt. Als Alternativlösung käme in Frage, eine Rodung ohne exakte örtliche Festlegung für die maximal benötigte Fläche zu bewilligen, analog einer generellen Rodungsbewilligung. Die effektive, durch das Bauprojekt beanspruchte Fläche würde dann mittels Freigabeverfügung geregelt, unter Regelung der notwendigen Ersatzmassnahmen.

5.1.2. Das BAFU, Abteilung Wald, antwortete am 4. Oktober 2016, aus seiner Sicht sei es zur Erlangung der beabsichtigten Planungssicherheit nicht erforderlich, eine kantonale Nutzungsplanung durchzuführen; es erachte die Festsetzung des Vorhabens auf Stufe Richtplan als die stufengerechtere Lösung. Dabei werde die geplante Rodung nur summarisch auf grundsätzliche Hindernisse geprüft; das eigentliche Rodungsverfahren erfolge dann zusammen mit der späteren Nutzungsplanung.

Falls dennoch an der sofortigen Anpassung des kantonalen Nutzungsplans festgehalten werden sollte, nahm das BAFU wie folgt Stellung: Es ging mit dem AWN einig, dass die Durchführung eines klassischen Rodungsverfahrens unter den geschilderten Umständen nicht sinnvoll sei; dies treffe auch bei einem Rodungsverfahren ohne exakte örtliche Festlegung (Variante 2) zu. Anders die Variante 1, die eine Anpassung des kantonalen Nutzungsplans ohne gleichzeitiges Rodungsverfahren, mit Genehmigungsvorbehalt für das betroffene Waldareal vorsehe, indem ein

Korridor als Verkehrszone ausgeschieden werde, ohne die genaue Lage des Zubringers zu kennen. Bereits im Nutzungsplanverfahren sei die Prüfung von Alternativen zur Waldbeanspruchung auszuweisen. Ausserdem sei grundsätzlich zu prüfen und darzulegen, ob einer allfälligen späteren Rodungsbewilligung bereits heute erkennbare unüberbrückbare Hindernisse entgegenstehen. Rechtlich bleibe die betroffene Fläche bis zur Rodungsbewilligung im Rahmen des Projektgenehmigungsverfahrens Waldareal.

Das BAFU betonte, dieses Vorgehen (Variante 1) sei als Ausnahme zu betrachten, die sich ausschliesslich auf den konkreten Fall beziehe und somit kein Präjudiz für andere Fälle darstelle. Das Inaussichtstellen der Erteilung der Rodungsbewilligung stehe zudem unter der Voraussetzung, dass sich die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse nicht noch änderten.

5.2. Das gewählte Vorgehen genügt jedoch - wie das BAFU nunmehr in seiner Vernehmlassung vor Bundesgericht zutreffend darlegt - nicht den Anforderungen von Art. 12 WaG; es entspricht vielmehr der alten Praxis vor Inkrafttreten des Waldgesetzes, vorab den Entscheid über die Nutzungsplanung zu treffen, noch bevor die effektiv beanspruchten Waldflächen im Detail bekannt sind, unter Vorbehalt einer später zu erteilenden Rodungsbewilligung. Damit wird die Interessenabwägung im nachfolgenden Rodungsbewilligungsverfahren präjudiziert, denn es ist zu befürchten, dass die bereits im Nutzungsplanverfahren erfolgte Gesamtinteressenabwägung zugunsten des Projekts im nachfolgenden Verfahren nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt wird, sondern nur noch die Details (insbes. die Ersatzaufforstungen) geprüft werden.

Es ist verständlich, dass der Kanton aufgrund der Stellungnahme des BAFU, Abteilung Wald, davon ausging, der von ihm eingeschlagene Weg sei zulässig. Der Kanton ist jedoch selbst für die Erteilung der Rodungsausnahmebewilligung zuständig (das BAFU wird gemäss Art. 6 Abs. 2 WaG nur angehört) und kann keinen Vertrauensschutz in Anspruch nehmen. Dies gilt erst recht im Rechtsmittelverfahren, gegenüber Beschwerdeführenden, die am Meinungs-austausch mit dem BAFU nicht beteiligt waren.

5.3. Es ist auch nicht ersichtlich, dass der Kanton auf eine nutzungsplanerische Festlegung des Zubringers schon zum heutigen Zeitpunkt zwingend angewiesen wäre. Wie das BAFU, Abteilung Wald, in seiner Stellungnahme empfohlen hatte, genügt es für die Schaffung von Planungssicherheit grundsätzlich, die vom Kanton favorisierte Linienführung auf Richtplanstufe, d.h. behördenverbindlich, festzulegen (so schon Botschaft des Bundesrates zum WaG vom 29. Juni 1988, BBl 1988 III 196, für Vorhaben, die auf einen Standort im Wald angewiesen sind, das Projekt aber nicht genügend konkretisiert ist, um die im Rodungsverfahren gebotene Interessenabwägung durchzuführen). Die Wahrscheinlichkeit, dass neue Bauten oder Anlagen auf dem geplanten Trasse die Planung vereiteln, erscheint gering, liegt der Zubringer doch ausserhalb der Bauzone. Notfalls müsste kurzfristig eine Planungszone erlassen werden. Der Raum für den vom ASTRA beabsichtigten Ausbau des Nationalstrassenanschlusses wird bereits durch die bestehenden Baulinien gesichert (Art. 23 f. des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen [NSG; SR 725.11]); falls diese nicht genügen, kann eine Projektierungszone erlassen werden (Art. 14 ff. NSG).

6.

Nach dem Gesagten ist die angefochtene Nutzungsplanung bereits wegen Verstosses gegen Art. 12 WaG aufzuheben. Es erübrigt sich daher, im Detail auf die weiteren Rügen einzugehen. Immerhin kann für das weitere Vorgehen Folgendes festgehalten werden:

Die Festsetzung des Nutzungsplans muss mit der Rodungsbewilligung koordiniert werden; dies setzt formell ein Rodungsgesuch voraus und materiell, dass Umfang und Qualität der in Anspruch genommenen Waldflächen bekannt sind. Gleiches gilt auch für die Fruchtfolgeflächen: Ob die nach Art. 30 Abs. 1bis RPV verlangten erhöhten Anforderungen an die Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen vorliegen, ist schon bei deren Einzonung zu prüfen, d.h. im Nutzungsplanverfahren. Zwar hat die RPV in erster Linie die Einzonung für Siedlungszwecke im Auge; auch bei der Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen für Strassenprojekte muss jedoch verhindert werden, dass die Linienführung bereits in einem Nutzungsplan verbindlich festgelegt wird, bevor die Schutzinteressen und allfällige Kompensationsmöglichkeiten abgeklärt worden sind.

Dies hat zur Folge, dass der Nutzungsplan erst aufgelegt werden kann, wenn die Projektierung (insbesondere im Bereich des Anschlusses an die N3) konkretisiert worden ist. Zu diesem Zeitpunkt wird eine umfassende Beurteilung des Projekts und seiner Umweltauswirkungen (unter Berücksichtigung aller Teilprojekte) möglich sein. Dies hat zur Folge, dass jedenfalls zu diesem Zeitpunkt Art. 5 Abs. 3 UVPV zu berücksichtigen sein wird, d.h. eine UVP erforderlich ist. Darin sind sämtliche vom Projekt berührten Umweltbereiche abzuklären, um die (u.a. nach Art. 3 RPV und Art. 5 Abs. 2 WaG) gebotene gesamthafte Interessenabwägung durchführen zu können. Entgegen der Voruntersuchung (S. 18) erscheint daher die Frage der Treibhausgasemissionen bei Erstellung und

Betrieb der Anlage ebenfalls relevant, auch wenn keine Emissionsgrenzwerte bestehen.

7.

Die Beschwerden sind daher gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts und der kantonale Nutzungsplan "Zubringer Halten, Freienbach" (Plan und Verordnung) sind aufzuheben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Kanton Schwyz hat die Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 68 BGG). Die Sache ist zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen des vorangegangenen Verfahrens an das Verwaltungsgericht Schwyz zurückzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verfahren 1C 101/2020 und 1C 102/2020 werden vereinigt.

2.

Die Beschwerden werden gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts Schwyz vom 18. Dezember 2019 und der kantonale Nutzungsplan "Zubringer Halten, Freienbach" vom 28. September 2018 aufgehoben.

3.

Es werden keine Kosten erhoben.

4.

Der Kanton Schwyz hat die Beschwerdeführenden 1 und die Beschwerdeführenden 2 für das bundesgerichtliche Verfahren mit je Fr. 4'000.-- (insgesamt Fr. 8'000.--) zu entschädigen.

5.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen des vorangegangenen Verfahrens an das Verwaltungsgericht Schwyz zurückgewiesen.

6.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführenden, dem Baudepartement und dem Regierungsrat des Kantons Schwyz, dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 29. Januar 2021

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

Der Präsident: Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin: Gerber