



Entwurf vom 22. Oktober 2008

Revision der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrischen Anlagen, der Raumplanungsverordnung, der Verordnung über elektrische Leitungen und der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (Änderung der VPeA, RPV, LeV, VPVE)

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage

Am 9. November 2005 setzte das UVEK die Arbeitsgruppe Leitungen und Versorgungssicherheit (AG LVS) ein. Die AG LVS hatte den Auftrag, Grundlagen für ein optimiertes, strategisches Übertragungsnetz zu erarbeiten, prioritäre Leitungsbauvorhaben zu bezeichnen und Vorschläge für die Beschleunigung von Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren (ohne Änderung der Gesetzgebung) zu erarbeiten. In ihrem Schlussbericht vom 28. Februar 2007 formulierte die AG LVS eine Reihe von Empfehlungen. In Bezug auf die Verfahrensbeschleunigung schlug die AG LVS Verbesserungen im Bereich der Zusammenarbeit unter den verschiedenen Verfahrensbeteiligten und der administrativen Abläufe vor. Diese Vorschläge sind grösstenteils umgesetzt.

Mit Bundesratsbeschluss vom 21. Februar 2007 beauftragte der Bundesrat das UVEK zusätzlich abzuklären, inwieweit durch Anpassungen der für Leitungsbauten massgeblichen Erlasse eine weitere Straffung und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren erreicht werden könnte. Eine Arbeitsgruppe des BFE hat auf Grund eines verwaltungsexternen Gutachtens im Bereich Sachplanverfahren drei Massnahmen und im Bereich Plangenehmigungsverfahren sieben Massnahmen mit Potenzial für die Verfahrensbeschleunigung bezeichnet.

Entsprechend dem Antrag des UVEK vom 15. Januar 2008 beauftragte der Bundesrat am 20. Februar 2008 das UVEK eine Revision der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen vorzubereiten, mit der folgende Massnahmen umgesetzt werden:

- Festlegung von Kriterien für die Ausnahme von der SÜL-Pflicht
- Verzicht auf Einspracheverhandlungen durch das ESTI bei Verfahren, in denen eine Einigung unwahrscheinlich erscheint
- Regelung für Bauvorhaben Dritter in der Nähe von elektrischen Leitungen.

Gleichzeitig beauftragte der Bundesrat das UVEK, die verbleibenden sieben Massnahmen bis Ende 2008 vertieft zu prüfen.

Zusätzlich zu den von der AG LVS empfohlenen Massnahmen und den vom Bundesrat angeordneten Änderungen der VPeA können im Rahmen dieser Verordnungsanpassung auch seit längerem vorbereitete Änderungen der Raumplanungsverordnung vorgenommen werden, welche sich positiv auf die Dauer der Sachplanverfahren auswirken können.



2. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu VPeA Artikel 1a

Gemäss Art. 16 Abs. 5 EleG ist für Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, vorgängig zum Plangenehmigungsverfahren grundsätzlich ein Sachplanverfahren durchzuführen. Im Einzelfall kann aber gemäss Botschaft vom 25. Februar 1998 zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren (Koordinationsgesetz) von der Sachplanpflicht abgewichen werden, "wenn es aus objektiven Gründen als unzumutbar erscheint, für ein einzelnes Projekt ein Sachplanverfahren durchzuführen. In diesem Fall müssen die nach RPG erforderlichen Abstimmungsnachweise im Plangenehmigungsverfahren erbracht werden" (BBI 1998 3 2619). Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass für jedes Leitungsprojekt aus regionaler und lokaler Sicht andere Rahmenbedingungen gelten. Für den Entscheid über die SÜL-Pflicht ist für jedes Projekt eine fallweise Beurteilung erforderlich. Mit der vorliegenden Verordnungsrevision sollen verbindliche Kriterien für die Ausnahme von der SÜL-Pflicht für Hochspannungsleitungen festgelegt werden.

In Absatz 1 wird zunächst festgehalten, dass nur Leitungen der höchsten Spannungsebenen der SÜL-Pflicht unterliegen. Diese Bestimmung entspricht der bisherigen Praxis, wonach sich erfahrungsgemäss vor allem überregionale Übertragungsleitungsnetze erheblich auf Raum und Umwelt auswirken (Artikel 16 Absatz 5 EleG). Für die Netze der allgemeinen Stromversorgung (50 Hz) sind das gleichzeitig auch diejenigen Anlagen, welche nach Ziffer 22.2 des Anhangs zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011, UVPV) der UVP-Pflicht unterliegen.

Nach Absatz 2 kann bei Neuanlagen auf das SÜL-Verfahren nur verzichtet werden, wenn es sich um relativ kurze Strecken handelt, welche zusätzlich keine Schutzgebiete berühren und die Anforderungen in Bezug auf den Schutz vor nichtionisierender Strahlung einhalten.

Bei Ersatz, Änderung und Ausbau von bestehenden Leitungen müssen gemäss Absatz 3 die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein, damit auf ein vorgängiges Sachplanverfahren verzichtet werden kann:

- Die Möglichkeiten von Zusammenlegungen mit anderen Leitungen sind ausgeschöpft (Bst. a).
- Das neue Projekt weicht nur in eng umschriebenen Grenzen von der bestehenden Leitungsführung ab (Bst. b) und allfällige Nutzungskonflikte können in diesem Rahmen gelöst werden (Bst. c). Kleineräumige Aspekte werden in diesem Fall im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens behandelt.
- Der Ausgleich von Beeinträchtigungen von Schutzgebieten nach eidgenössischem oder kantonalem Recht ist durch geeignete Ersatzmassnahmen gewährleistet (Bst. d).
- Die Anforderungen der NISV können voraussichtlich ohne die Beanspruchung von Ausnahmen eingehalten werden (Bst. e).

Zuständig für den Entscheid, ob im konkreten Fall auf ein Sachplanverfahren verzichtet werden kann, ist das BFE (Abs. 4). Dieses holt dabei die Stellungnahme der betroffenen Kantone und der anderen interessierten Bundesstellen ein, vorab des Bundesamtes für Umwelt, des Bundesamtes für Raumplanung und des Eidgenössischen Starkstrominspektorates. Diese Regelung einspricht dem Vorschlag für die Anpassung des Sachplans Übertragungsleitungen, der Ende Mai 2008 Kantonen und Öffentlichkeit zur Mitwirkung unterbreitet wurde.



Zu VPeA Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g

Die Unterlagen bzw. Ergebnisse, die im Sachplanverfahren erarbeitet wurden, gehören zu den Akten für das Plangenehmigungsverfahren. Das gilt auch für das Ergebnis der Prüfung der Voraussetzungen für den Verzicht auf die Durchführung des Sachplanverfahrens nach Absatz 3.

Zu VPeA Artikel 5 Absatz 3

Auf Grund von Art. 5 Abs. 1 VPeA muss das eidgenössische Starkstrominspektorat zwingend Einspracheverhandlungen durchführen. Nach der Überweisung des Verfahrens an das BFE muss dieses in den meisten Fällen selber auch eine Verhandlung durchführen, sei es, weil das von den Betroffenen ausdrücklich verlangt wird, sei es weil nicht alle benötigten Durchleitungsrechte freihändig erworben werden konnten. Die Ergänzung von Artikel 5 Absatz 3 entbindet das ESTI von der Pflicht, Einspracheverhandlungen durchzuführen, wenn die Aussichten auf eine Einigung gering sind. Damit können Doppelspurigkeiten im Plangenehmigungsverfahren beseitigt werden.

Zu VPeA Artikel 6

Artikel 6 erfährt einzig in Absatz 1 eine redaktionelle Änderung. Zusätzlich wird der Satzesatz dieses Absatzes wörtlich unverändert neu als Absatz 2 geführt, was die Neummerierung der weiteren Absätze bedingt.

Zu VPeA Artikel 6a

Verzichtet das ESTI auf die Durchführung einer Einspracheverhandlung, so muss es das Verfahren unverzüglich dem BFE überweisen (Abs. 1). Die Einspracheverhandlung wird in diesem Fall vom BFE durchgeführt (Abs. 2), das auch noch weitere Untersuchungs- und Bewiesmassnahmen anordnen kann (Abs. 3).

Zu RPV Artikel 19 Absatz 1

Artikel 19 RPV regelt die Anhörung der Kantone und die Mitwirkung der Öffentlichkeit beim Erlass von Sachplänen und Konzepten. Die Praxis hat gezeigt, dass diese Anhörung und Mitwirkung aus Gründen der raschen und effizienten Abwicklung der Sachplanverfahren je nach Inhalt der vorgelegten Sachpläne und Konzepte unterschiedlich zu behandeln ist.

Die konzeptionellen, räumlich nicht konkreten, auf das Gesamtnetz bezogenen Sachplanaussagen (z.B. Verfahrensgrundsätze, Ziele, materielle Grundsätze, Prioritäten etc.) richten sich an jedermann, betreffen jedermann in gleicher Art und Weise, haben aber keine eigentumsrechtlichen Konsequenzen. Die räumlich konkreten, auf Einzelvorhaben bezogenen Sachplanaussagen (z.B. Objektblätter) hingegen können für die Betroffenen erhebliche eigentumsrechtliche Konsequenzen mit sich bringen.

Dies rechtfertigt die unterschiedliche Behandlung der beiden Kategorien von Sachplanaussagen in Bezug auf die Publikation:

- Bei den konzeptionellen Sachplanaussagen genügen eine Publikation und öffentliche Auflage auf Bundesebene [Publikation im Bundesblatt (mit Hinweis auf die öffentliche Auflage bei den kantonalen Fachstellen für Raumentwicklung der betroffenen Kantone) und eine Pressemitteilung durch den Bund; öffentliche Auflage beim zuständigen Bundesamt, beim ARE und auf der Internetseite dieser beiden Bundesämter]. Eine Publikation in kantonalen und kommunalen Publikationsorganen ist nicht notwendig.



- Bei den räumlich konkreten Sachplanaussagen sind eine Publikation und öffentliche Auflage sowohl auf Bundesebene wie auch auf kantonaler und kommunaler Ebene erforderlich. Konkret hat die Publikation im Bundesblatt (zuzüglich Pressemitteilung), in den Publikationsorganen der betroffenen Kantone und allenfalls in regionalen und kommunalen Publikationsorganen zu erfolgen. Die öffentliche Auflage hat beim zuständigen Bundesamt sowie beim ARE und auf deren Internetseiten, bei den kantonalen Fachstellen für Raumentwicklung der betroffenen Kantone und in den betroffenen Gemeinden zu erfolgen.

Zu RPV Artikel 21 Absatz 4

Nach heutiger Regelung werden Konzepte und Sachpläne sowie deren Anpassungen auf Antrag des in der Sache zuständigen Departements vom Bundesrat verabschiedet (Art. 21 Abs. 1 RPV). Bei neuen Sachplänen und Konzepten soll daran angesichts ihrer Bedeutung nichts geändert werden.

Soweit eine Anpassung, wozu auch räumliche Konkretisierungen gehören, bloss der operativen Umsetzung des mit dem seinerzeitigen Sachplanbeschluss ausgeübten planerischen Ermessens dient, soll die Kompetenz zu deren Verabschiedung grundsätzlich neu dem Departement übertragen werden. Damit Anpassungen, wenn dies aus politischen Gründen sinnvoll erscheint, auch weiterhin in jedem Fall dem Bundesrat zum Entscheid unterbreitet werden können, wird eine Kann-Formulierung vorgeschlagen. Die Grenze des bloss Operativen wird dann überschritten, wenn die Anpassung zu neuen Konflikten führt. Ein neuer Konflikt in diesem Sinn liegt insbesondere vor, wenn:

- betroffene Kantone der entsprechenden Anpassung explizit opponieren;
- mit der Anpassung des Sachplans ein Konflikt zwischen zwei grundsätzlich gleichwertigen öffentlichen Interessen entschieden werden muss (vgl. hierzu etwa BGE 128 II 1 [Böttstein]).

Ein Indiz für die Wichtigkeit des Konflikts kann etwa auch eine Differenz zwischen zwei in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Ämtern sein. Die Wichtigkeit einer Anpassung kann sich schliesslich auch aus ihrer politischen Bedeutung ergeben. Als Beispiel hierfür kann - zwar aus dem Bereich der Richtplanung, analog jedoch auch auf die Sachplanung anwendbar - etwa der Entscheid des Bundesrates im Zusammenhang mit dem Tourismus-Resort Andermatt angeführt werden.

Zu LeV Artikel 11a

Die Leitungsbetreiberinnen sehen sich immer wieder und vermehrt mit der Tatsache konfrontiert, dass die gesetzlichen Anforderungen in Bezug auf den Schutz vor nichtionisierender Strahlung als Folge nachträglicher Bau- und Planungstätigkeiten nicht mehr eingehalten werden können. Eine Pflicht für die kantonalen und kommunalen Baugenehmigungsbehörden, die Leitungsbetreiberinnen diesbezüglich zu informieren oder anhören besteht nicht. Das beeinträchtigt diese sowohl beim Betrieb wie bei der Planung ihrer Anlagen. Die Meldung von geplanten Bauvorhaben im Bereich von Leitungen an die Leitungsbetreiberinnen und deren Anhörung ermöglicht es, rechtzeitig Konflikte zwischen den Bedürfnissen der Elektrizitätsversorgung einerseits und den Anforderungen der Siedlungsentwicklung der Gemeinden und Kantone zu erkennen. Dies erlaubt es allen Betroffenen ihre Anliegen bereits in die Planung einfließen zu lassen. Konfliktsituationen können vermieden und Sachzwänge verhindert werden.



Zu VPVE Artikel 1 Absatz 1

Die Pflicht zur Durchführung eines Sachplanverfahrens gilt gemäss Artikel 18 Absatz 5 Eisenbahngesetz (SR 742.101, EBG) auch für die Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von 132 kV und höher, die ganz oder überwiegend dem Eisenbahnverkehr dienen. Die Präzisierungen in der Elektrizitätsgesetzgebung über die SÜL-Pflicht sollen auch für diese Leitungen gelten. Das Plangenehmigungsverfahren für diese Anlagen richtet sich aber nach der Eisenbahngesetzgebung, Die entsprechende Verfahrensordnung (VPVE) muss daher mit einem Verweis auf Artikel 1a VPeA ergänzt werden.

3. Auswirkungen

Diese Änderungen erlauben es, die im Rahmen des Ausbaus des strategischen Übertragungsnetzes in den Bereichen 16 2/3 Hz und 50Hz voraussichtlich eintreffenden Plangenehmigungsgesuche rascher zu bearbeiten. Die vorgeschlagenen Änderungen bewirken weder personellen noch finanziellen Mehraufwand für den Bund. Es werden damit die Plangenehmigungsverfahren vereinfacht und beschleunigt.

Grundsätzlich ist jedoch zu bemerken, dass im Hinblick auf den Ausbau des Strategischen Übertragungsnetzes, wie er bis 2015 vorgesehen ist, voraussichtlich ein erhöhter Bedarf an qualifiziertem Personal besteht, da vermehrt Plangenehmigungsgesuche erwartet werden. Die einzelnen Leitungsprojekte sind teilweise heftig umstritten, was nicht selten dazu führt, dass der Entscheid des BFE auf dem Beschwerdeweg ans Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht weitergezogen wird. Dies erfordert eine überdurchschnittlich sorgfältige Verfahrensführung und Entscheidredaktion unter Abwägung aller eingebrachten Argumente, um Rückweisungen der Gerichte ans BFE zu vermeiden. Solche würden sich verzögernd auf das jeweilige Verfahren und damit verheerend auf die Versorgungssicherheit auswirken.

Da diese Verordnung das Verfahren zur Genehmigung von elektrischen Anlagen in der Schweiz regelt, hat diese Revision keine Auswirkungen auf das europäische Recht.