

BVGer A-6127/2019 vom 11. März 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-03-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6127_2019

FR: TAF A-6127/2019 du 11 mars 2021

IT: TAF A-6127/2019 del 11 marzo 2021

Regeste

Hochspannungsleitungen

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 VGG Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, soweit diese von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 VGG erlassen worden sind und keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG besteht. Das ESTI ist eine der Aufsicht des UVEK unterstellte Dienststelle (Art. 1 Abs. 3 der Verordnung vom 7. Dezember 1992 über das Eidgenössische Starkstrominspektorat, ESTI-Verordnung, SR 734.24) und damit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts gemäss Art. 33 Bst. d VGG. Mit dem angefochtenen Entscheid vom 23. Oktober 2019 schrieb die Vorinstanz das von ihr eingeleitete Plangenehmigungsverfahren ab, ohne materiell über das Gesuch der Beschwerdegegnerin und die Einsprachen der Beschwerdeführenden zu befinden. Dieser Entscheid stellt Rechte und Pflichten der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdeführenden verbindlich fest und stellt deshalb eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden zuständig.

E. 1.2

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.3

Die Beschwerdeführenden haben sich am vorinstanzlichen Verfahren als Einsprecher beteiligt und sind als Adressat der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert sind (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 1.4

Auf die frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 Abs. 1 VwVG und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

E. 2.1

Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte bilden sollen, soweit es im Streit liegt. Mit einer Beschwerde gegen einen Abschreibungsentscheid lässt sich nur rügen, die Vorinstanz habe das Verfahren zu Unrecht abgeschlossen (Urteile des BGer 2C_675/2017 vom 15. Januar 2018 E. 1.1 und

2C_973/2014 vom 1. April 2015 E. 1.2; Urteil des BVGer A-5347/2017 vom 5. Juni 2018 E. 2.1).

E. 2.2

Der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens beschränkt sich somit auf die Frage, ob die Vorinstanz das Plangenehmigungsverfahren zu Recht abgeschlossen hat und die Einsprachen der Beschwerdeführenden zu Recht materiell unbehandelt liess. Die Beschwerdeführenden verlangen denn auch keine materielle Beurteilung der Frage, ob eine Phasenoptimierung auf der ganzen Strecke von Wattenwil bis Mühleberg anzuordnen sei, sondern lediglich die Wiederaufnahme des Plangenehmigungsverfahrens und die materielle Beurteilung ihrer Einsprachen. Auf die von den Beschwerdeführenden - ebenso wie von der Beschwerdegegnerin - vorgebrachten Ausführungen zum Inhalt des Plangenehmigungsgesuchs ist entsprechend nicht einzugehen.

E. 3

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts - einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens -, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

E. 4.1

Wer Starkstromanlagen oder Schwachstromanlagen nach Art. 4 Abs. 3 des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 (EleG, SR 734) erstellen oder ändern will, benötigt eine Plangenehmigung (Art. 16 Abs. 1 EleG).

E. 4.2

Der Bundesrat kann Ausnahmen von der Plangenehmigungspflicht sowie Verfahrenserleichterungen vorsehen (Art. 16 Abs. 7 EleG). Entsprechend sieht Art. 9a Abs. 1 der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen vom 2. Februar 2000 (VPeA, SR 734.25) vor, dass Instandhaltungsarbeiten und geringfügige technische Änderungen an elektrischen Anlagen keiner Plangenehmigung bedürfen, wenn dabei keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind (Art. 9a Abs. 1 VPeA). Als geringfügige technische Änderungen gelten, sofern dadurch das Erscheinungsbild der Anlagen nicht wesentlich verändert wird, unter anderem Massnahmen zur Phasen-, Verlust-, und Lärmoptimierung von Leitungen, sofern der massgebende Strom nach Anhang 1 Ziff. 13 Abs. 1 der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV, SR 814.710) nicht dauerhaft erhöht wird (Art. 9a Abs. 3 Bst. b VPeA). Die Betriebsinhaberin zeigt geringfügige technische Änderungen der Vorinstanz vor der beabsichtigten Ausführung schriftlich an. Diese teilt innert 20 Tagen nach Eingang der Anzeige mit, ob ein Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden muss (Art. 9a Abs. 5 VPeA).

E. 4.3

Anlagen müssen so erstellt und betrieben werden, dass sie die in Anhang 1 NISV festgelegten vorsorglichen Emissionsbegrenzungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung einhalten (Art. 4 Abs. 1 NISV). Die Behörde sorgt dafür, dass alte Anlagen, die den Anforderungen der Art. 4 und 5 nicht entsprechen, saniert werden (Art. 7 Abs. 1 NISV). Sie erlässt die erforderlichen Verfügungen und legt darin die Sanierungsfrist nach

Art. 8 fest (Art. 7 Abs. 2 NISV).

E. 4.4

Der Anlagegrenzwert für den Effektivwert der magnetischen Flussdichte für Wechselstrom-Freileitungen mit einer Netzspannung von mehr als 1'000 V beträgt $1 \mu\text{T}$ (Anhang 1 Ziff. 11 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Ziff. 14 NISV). Überschreitet die von einer alten Anlage erzeugte magnetische Flussdichte im massgebenden Betriebszustand an Orten mit empfindlicher Nutzung den Anlagegrenzwert, so ist die Phasenbelegung, soweit dies technisch und betrieblich möglich ist, so zu optimieren, dass das Ausmass der Überschreitung minimiert wird (Anhang 1 Ziff. 16 Abs. 1 NISV). Anlagen gelten als alt, wenn der Entscheid, der die Bauarbeiten oder die Aufnahme des Betriebs ermöglicht, bei Inkrafttreten der NISV (am 1. Februar 2000) rechtskräftig war (Art. 3 Abs. 1 NISV). Als massgebender Betriebszustand gilt der gleichzeitige Betrieb aller Leitungsstränge mit den massgebenden Strömen in der am häufigsten vorkommenden Kombination der Lastflussrichtungen. Als massgebender Strom gilt für Freileitungen der nach dem Stand der Technik berechnete maximal zulässige Dauerstrom bei $40 \text{ }^\circ\text{C}$ Umgebungstemperatur und 0.5 m/s Windgeschwindigkeit (Anhang 1 Ziff. 13 Abs. 1 und 2 Bst. a NISV).

E. 5.1

Art. 9a VPeA ist am 1. Juni 2019 in Kraft getreten, mithin zu einem Zeitpunkt, als die Vorinstanz das vorliegend in Frage stehende Plangenehmigungsverfahren bereits eingeleitet hatte und die Beschwerdeführenden ihre Einsprachen bereits erhoben hatten. Entsprechend stellt sich zunächst die Frage des anwendbaren Rechts.

E. 5.2

Erlasse entfalten ihre Rechtswirkung grundsätzlich ab dem Zeitpunkt ihrer Inkraftsetzung. Fehlt in der betroffenen Rechtsnorm eine ausdrücklich, übergangsrechtliche Regel zur Frage der Anwendung des neuen Rechts in hängigen Verfahren, ist auf die von der Rechtsprechung entwickelten Regeln zurückzugreifen. Diese sehen vor, dass sich die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsaktes nach der Rechtslage zur Zeit seines Erlasses beurteilt (BGE 139 II 263 E. 6). Entsprechend ist bei Rechtsänderungen, die während des erstinstanzlichen Verfahrens in Kraft treten, das neue Recht heranzuziehen, auch wenn sich dies für die betroffenen Personen ungünstig auswirkt (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 201 f.).

E. 5.3

Die VPeA enthält keine auf Art. 9a VPeA anzuwendenden Übergangsbestimmungen. Entsprechend ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass der Artikel auf das bereits laufende Plangenehmigungsverfahren anzuwenden ist.

E. 6.1

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Vorinstanz habe Art. 9a VPeA zu Unrecht auf das bereits eingeleitete Plangenehmigungsverfahren angewendet. Im Rahmen dieses Projekts sei durch die Leitung auf dem Mast 355 die Anspeisung eines neuen Unterwerks Riedbach vorgesehen. Dieses neue Unterwerk werde über mehrere Transformatoren den Westen der Stadt Bern versorgen. Dies stelle keine Bagatelländerung dar, weil das neue Unterwerk eine dauerhafte Erhöhung des Stromflusses, verbunden mit einer Ausdehnung des Magnetfeldes zur Folge haben werde. Die Phasenoptimierung sei aufgrund einer dauerhaften Erhöhung des Betriebsstromes notwendig geworden.

E. 6.2

Die Vorinstanz führt in der Vernehmlassung aus, die Leitung zwischen Wattenwil, Gasel und Mühleberg habe sich gemäss NISV-Sanierungsabklärung des BAFU vom 11. Dezember 2017 in einem sanierungsbedürftigen Zustand befunden. Insbesondere sei festgestellt worden, dass die bestehende Phasenlage in Bezug auf das Magnetfeld mangelhaft sei, weshalb eine Reduktion der Magnetfeldstärke der 132-kV-Freileitung notwendig sei. Daher habe die Beschwerdegegnerin einen entsprechenden Sanierungsvorschlag gemacht. Der Neubau des Unterwerks Riedbach und dessen Anschluss an die Leitung Wattenwil-Gasel-Mühleberg seien im Jahr 2018 in einem separaten Plangenehmigungsverfahren rechtskräftig bewilligt worden und dürften mit dem vorliegenden Verfahren nicht vermischt werden. Als massgebender Strom gelte der zulässige Dauerstrom, der in Anhang 1 Ziff. 13 NISV auch als thermischer Grenzstrom bezeichnet werde. Damit sei der höchste Strom gemeint, mit dem ein Leitungsseil bei den spezifizierten Umweltbedingungen belastet werden dürfe, ohne dass die Leitertemperatur die werkstofftechnisch zulässige Grenze überschreite. Dem Plangenehmigungsgesuch sei zu entnehmen, dass der massgebende Strom durch die Phasenoptimierung nicht erhöht werde, womit das Verbot der dauerhaften Erhöhung des massgebenden Stroms als Voraussetzung von Art. 9a Abs. 3 Bst. b VPeA eingehalten sei. Aus der Stellungnahme des BAFU vom 24. Oktober 2018 ergebe sich, dass keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten seien, sondern im Gegenteil die NIS-Belastung an den betroffenen Orten mit empfindlicher Nutzung durch die Phasenoptimierung verringert werde. Da schliesslich auch das Erscheinungsbild der Anlage nicht wesentlich verändert werde, seien die Voraussetzungen von Art. 9a Abs. 3 VPeA erfüllt.

E. 6.3

Die Beschwerdegegnerin führt aus, für die Berechnung des Magnetfeldes sei gemäss der NISV der massgebende Strom der Freileitung als Bemessungsgrundlage beizuziehen. Die Einbindung eines Unterwerks in die Leitung führe zu keiner Änderung des massgebenden Stroms, da die Leiterseile beibehalten und an der Freileitung keine Anpassungen vorgenommen würden. Auch infolge der Phasenoptimierung, die im Rahmen von Instandhaltungs- und Sanierungsmassnahmen vorgesehen sei, erfolge keine Änderung des massgebenden Stroms. Bei der vorgesehenen Phasenoptimierung handle es sich nicht um eine Änderung einer alten Anlage, da sie keine der in Anhang 1 Ziff. 12 Abs. 7 NISV aufgeführten Voraussetzungen erfülle. Bei alten Anlagen sei lediglich an Orten mit empfindlicher Nutzung die Phasenbelegung zu optimieren.

E. 6.4

Das BAFU vertritt im Beschwerdeverfahren die Auffassung, die Abschreibung der Einsprachen gestützt auf Art. 9a VPeA sei weder mit Art. 16 Abs. 7 EleG noch mit dem VwVG und dem Anspruch auf rechtliches Gehör vereinbar. Es führt in seinem Fachbericht vom 22. April 2020 aus, Art. 16 Abs. 7 EleG sei eng auszulegen, was aus einer historischen und systematischen Auslegung folge. Gemäss Art. 16 Abs. 7 EleG dürfe nur in begrenzten Ausnahmefällen, in denen keine Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten seien und keine schutzwürdigen Interessen Dritter berührt würden, vollständig auf eine Plangenehmigung verzichtet werden. Die vorliegende alte Anlage müsse nach den Vorschriften von USG und NISV saniert werden, weil sie an Orten mit empfindlicher Nutzung den Anlagegrenzwert für die magnetische Flussdichte überschreite. Nach der Umsetzung der angeordneten Massnahmen gelte die Anlage als saniert, womit sie einen neuen rechtlichen Status

bekomme: Die Sanierungspflicht der Anlageinhaberin sei erfüllt und es könnten keine weiteren Massnahmen zur Senkung der Belastung mehr verlangt werden, sofern die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse unverändert blieben. Eine Phasenoptimierung im Rahmen eines Sanierungsverfahrens könne deshalb mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt verbunden sein - dies sei gerade das Ziel einer Sanierung. Zwar trete in tatsächlicher Hinsicht keine Erhöhung, sondern gegebenenfalls eine Reduktion der Umweltbelastung ein. Aus rechtlicher Sicht könne die Sanierung jedoch zur Folge haben, dass verbleibende Überschreitungen des Anlagegrenzwerts über die Sanierungsfristen hinaus bestehen blieben. Art. 16 Abs. 7 EleG könne deshalb nicht auf Sanierungen im umweltschutzrechtlichen Sinne angewendet werden. Entsprechend sei Art. 9a Abs. 3 Bst. b VPeA eng auszulegen und nur auf Massnahmen zur Phasenoptimierung anzuwenden, die freiwillig, das heisst ausserhalb einer umweltschutzrechtlich gebotenen Sanierung ergriffen würden. Selbst wenn das Gericht zu einem anderen Schluss kommen sollte, genüge das Anzeigeverfahren nicht; über die Sanierung müsse in diesem Fall in einem förmlichen Verfahren im Einklang mit den Vorschriften des VwVG beschlossen werden. Entsprechend wäre eine Sanierungsverfügung zu erlassen und das Sanierungsvorhaben müsse den vom Projekt betroffenen Personen zur Kenntnis gebracht werden und ihnen müsse ein Recht auf Äusserung oder Einsprache sowie ein Beschwerderecht eingeräumt werden. Nur im Rahmen eines solchen Verfahrens könne sichergestellt werden, dass die Sanierung gemäss den gesetzlichen Vorgaben korrekt durchgeführt werde.

E. 6.5

Die Vorinstanz führt in ihrer Stellungnahme zu den Ausführungen des BAFU aus, die Vereinfachung von Plangenehmigungsverfahren sei ein Kernanliegen der Einführung von Art. 16 Abs. 7 EleG gewesen. Auch das Anzeigeverfahren bedinge, dass die Behörde in jedem Fall prüfen müsse, ob die vorgesehenen Änderungen eine verpönte Einwirkung auf die Umwelt hätten, dazu könne sie, wenn nötig, die Fachbehörden einbeziehen. Der Verordnungsgeber äussere die widerlegbare Vermutung, dass in den Fällen gemäss der Liste von Art. 9a Abs. 3 VPeA keine schutzwürdigen Interessen, insbesondere des Umweltschutzes, tangiert würden. Im Übrigen ergehe auch eine Plangenehmigungsverfügung grundsätzlich nicht mit der Feststellung, dass die Anlage saniert sei. Zudem bleibe auch eine Plangenehmigung abänderbar, vor allem, wenn sich im Nachhinein herausstelle, dass einer etwaigen Sanierungspflicht nicht Genüge getan worden sei.

E. 6.6

Die Beschwerdegegnerin schreibt in ihrer Stellungnahme zu den Ausführungen des BAFU, dessen Schlussfolgerung, dass Art. 9a Abs. 3 VPeA nur auf Massnahmen zur Phasenoptimierung anzuwenden sei, die freiwillig, also ausserhalb einer umweltschutzrechtlich gebotenen Sanierung, ergriffen werden, sei falsch und nicht nachvollziehbar. Die Verordnungsänderungen hätten keine besonderen Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft, da die Befreiung von der Plangenehmigungspflicht nach wie vor unter der Bedingung stehe, dass keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten seien. Hingegen würden durch die Befreiung geringfügiger technischer Änderungen von der Plangenehmigungspflicht die entsprechenden Verfahren wegfallen, was eine Entlastung der Netzbetreiber und der Verwaltungen bedeute und der Beschleunigung im Bereich Netzausbau und Netzunterhalt diene. Gerade aus der historischen Auslegung sowie den Materialien des Bundes zu Art. 16 Abs. 7 EleG ergebe

sich die ratio legis dazu, wie diese Bestimmung anzuwenden sei, und dass diese eben gerade in den in Art. 9a VPeA aufgeführten Ausnahmefällen uneingeschränkt anwendbar sei. Langjährige und kostspielige Verfahren, die in keinem Verhältnis zu den geplanten Arbeiten stünden, sollten damit verhindert werden, da diese materiell oft nicht zu einem anderen Ergebnis führten als im ursprünglich eingereichten Sanierungsplan.

E. 6.7

Die Beschwerdeführenden halten in ihrer abschliessenden Stellungnahme daran fest, dass das Unterwerk Riedbach dazu führen werde, dass auf der Leitung Wattenwil-Mühelberg der Strom von 930 Ampère dauerhaft auf 1150 Ampère ansteige. Das Teilprojekt eines Erdkabels ab Mast 355 zum Unterwerk Riedbach sei zudem nie öffentlich publiziert worden, weshalb die Anwohner der Hochspannungsleitung Wattenwil-Mühleberg vom Bau des Unterwerks Riedbach gar keine rechtzeitige Kenntnis hätten nehmen können.

E. 7.1

Zu prüfen ist, ob die im Rahmen des eingereichten Plangenehmigungsgesuchs geplanten Änderungen an der Leitung Wattenwil-Gasel-Mühleberg die Voraussetzungen an eine geringfügige technische Änderung im Sinne von Art. 9a VPeA erfüllen.

E. 7.2

Der Wortlaut von Art. 9a Abs. 3 Bst. b VPeA sieht ausdrücklich vor, dass Massnahmen zur Phasenoptimierung von Leitungen als geringfügige technische Änderungen gelten. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass durch die Optimierung das Erscheinungsbild der Anlage nicht wesentlich verändert und der massgebende Strom nicht dauerhaft erhöht wird. Vorliegend ist unbestritten, dass die geplanten Massnahmen eine Phasenoptimierung darstellen und dass das Erscheinungsbild der Anlage durch die Massnahmen nicht wesentlich verändert wird. Demgegenüber machen die Beschwerdeführenden geltend, durch die Phasenoptimierung werde der massgebende Strom erhöht.

E. 7.3.1

Die Beschwerdeführenden machen nicht geltend, der massgebende Strom werde durch die Phasenoptimierung selber erhöht, sondern sie führen aus, dies sei eine Folge des Anschlusses eines neuen Unterwerks an die Leitung.

E. 7.3.1.1

Diesbezüglich ist vorab festzuhalten, dass das Unterwerk Riedbach - das ab Mast Nr. 355 der in Frage stehenden Leitung erschlossen wird - nicht Teil des vorliegenden Plangenehmigungsverfahrens ist respektive war. Das zu beurteilende Sanierungsprojekt, dessen Plangenehmigungsverfahren durch die angefochtene Verfügung abgebrochen wurde, umfasst lediglich die Phasenoptimierung durch eine Auskreuzung der Leiterseile und die Anbringung von Stützisolatoren an mehreren Masten auf der 132 kV-Leitung zwischen Wattenwil, Gasel und Mühleberg. Das Unterwerk Riedbach und die entsprechenden Kabelzuleitungen wurden in einem separaten Plangenehmigungsverfahren geprüft und mit Plangenehmigungsverfügung vom 4. Juni 2018 von der Vorinstanz bewilligt. Prüfung und Bewilligung dieses Unterwerks und der Kabelzuleitungen - inklusive der von den Beschwerdeführenden aufgetragenen Fragen bezüglich Auflage des damaligen Projektes - sind deshalb nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

E. 7.3.2

Immerhin kann festgehalten werden, dass das Unterwerk Riedbach nicht zu einer Erhöhung des massgebenden Stroms auf der Leitung zwischen Wattenwil, Gasel und Mühleberg führt. Als massgebender Strom gilt für Freileitungen der nach dem Stand der Technik berechnete maximal zulässige Dauerstrom bei 40 °C Umgebungstemperatur und 0.5 m/s Windgeschwindigkeit (Anhang 1 Ziff. 13 Abs. 2 Bst. a NISV). Aufgrund dieser Definition ist massgebende Strom nicht vom realen Betrieb der Anlage abhängig, sondern er wird aufgrund des maximal möglichen Stromflusses in Abhängigkeit des für die Leiterseile verwendeten Materials und es Leiterquerschnitts berechnet (vgl. Stellungnahme des BAFU vom 22. April 2020, Rz. 3.6). Entsprechend führt das neue Unterwerk - entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführenden - nicht zu einer Erhöhung des massgebenden Stroms im Sinne von Anhang 1 Ziff. 13 Abs. 2, da das Unterwerk an sich zwar unter Umständen einen Einfluss auf den realen Betrieb der Anlage hat, jedoch keinen Einfluss auf die Berechnung des massgebenden Stroms. Da für die Beurteilung, ob eine Freileitung den Anlagegrenzwert für nichtionisierende Strahlung gemäss NISV einhält, auf die genannte Berechnung des massgebenden Stroms abgestellt wird (vgl. Anhang 1 Ziff. 15 und 16 NISV), entsteht durch eine eventuelle Erhöhung des tatsächlichen Stromflusses (bis zum maximal zulässigen Dauerstrom) keine für die Beurteilung der Einhaltung der Anlagegrenzwerte relevante Veränderung.

E. 7.3.3

Entsprechend ist festzustellen, dass das vorliegend betroffene Projekt der Beschwerdegegnerin nicht zu einer Erhöhung des massgebenden Stroms im Sinne von Anhang 1 Ziff. 13 Abs. 2 NISV führt.

E. 7.4

Das Projekt erfüllt damit insoweit die Voraussetzungen an eine geringfügige technische Änderung im Sinne von Art. 9a Abs. 3 VPeA als es sich um eine Massnahme zur Phasenoptimierung handelt, die weder zu einer wesentlichen Änderung des Erscheinungsbildes noch zu einer dauerhaften Erhöhung des massgebenden Stroms führt.

E. 7.5

Damit bei einer geringfügigen technischen Änderung auf eine Plangenehmigung verzichtet werden kann, darf diese gemäss Art. 9a Abs. 1 VPeA zudem keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt erwarten lassen. Dies bedeutet, dass keine schutzwürdigen Interessen insbesondere des Umweltschutzes, aber auch der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes oder Dritter berührt werden und keine Bewilligungen oder Genehmigungen nach den Bestimmungen des übrigen Bundesrechts erforderlich sind. Die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens wäre deshalb in diesem Sinne eine reine Formsache und würde keinen Nutzen bringen (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Bundesgesetz über den Um- und Ausbau der Stromnetze (Strategie Stromnetze), Teilrevision der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen, Erläuternder Bericht, Juni 2018 [nachfolgend: UVEK, Erläuternder Bericht], S. 12). Die geplante Phasenoptimierung hat für die Umwelt keine negativen, sondern nur positive Auswirkungen: Das Magnetfeld verkleinert sich durch die Phasenoptimierung konzentrisch, womit am Boden die Magnetfeldstärke überall reduziert wird (vgl. BKW, Wattenwil-Mühleberg, Phasenoptimierungen, Bericht zur Planvorlage, 26. April 2018, und BAFU, NISV-Sanierungsabklärung vom 11. Dezember 2017). Andere Auswirkungen auf die Umwelt, beispielsweise im Bereich Lärm, Boden oder Wasser

bestehen nicht.

E. 7.6

Insgesamt liegen damit die Voraussetzungen für den Verzicht auf die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens zugunsten eines Anzeigeverfahrens nach Art. 9a VPeA vor.

E. 7.7

Das BAFU argumentiert jedoch, Art. 9a VPeA sei angesichts der Materialien zu Art. 16 Abs. 7 EleG und der Gesetzssystematik eng auszulegen, so dass Sanierungen im umweltschutzrechtlichen Sinn nicht unter die Bestimmung fallen würden. Die Nichtanwendung von Art. 9a VPeA auf Sanierungen von Anlagen im umweltschutzrechtlichen Sinn käme jedoch zumindest bezüglich Phasenoptimierungen von Leitungen faktisch einer Nichtanwendung der Norm gleich, weshalb diese Argumentation des BAFU im Rahmen einer vorfrageweisen Normenkontrolle zu prüfen ist.

E. 8.1

Zu prüfen ist in einer vorfrageweisen Normenkontrolle die Rechtmässigkeit von Art. 9a VPeA, soweit sie Massnahmen zur Phasenoptimierung von Leitungen betrifft.

E. 8.2

Verordnungen des Bundesrates sind generell-abstrakte Rechtsnormen, die auf einer Stufe unterhalb von Gesetzen stehen und von den rechtsanwendenden Behörden im Rahmen der vorfrageweisen respektive konkreten Normenkontrolle auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden können. Der Umfang der richterlichen Kognitionsbefugnis hängt dabei davon ab, ob es sich um eine selbständige oder um eine unselbständige Verordnung handelt. Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (und nicht wie selbständige Verordnungen direkt auf der Verfassung beruhen), prüft das Bundesverwaltungsgericht - neben der Zulässigkeit der Gesetzesdelegation - in erster Linie, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt zudem deren Verfassungsmässigkeit, soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen beziehungsweise seine Regelung nicht lediglich eine bereits im Gesetzesrecht angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt (BGE 143 II 87 E. 4.4 und 141 II 169 E. 3.4). Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Ermessensspielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich (Art. 190 BV). Es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung sein eigenes Ermessen nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Prüfung zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist. Dabei kann das Gericht namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Die Zweckmässigkeit hat das Gericht hingegen nicht zu beurteilen. Die Bundesratsverordnungen unterliegen also keiner Angemessenheitskontrolle. Hingegen kann das Gericht einer Verordnungsbestimmung im konkreten Fall die Anwendung versagen, wenn sie im Widerspruch zum Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 2 BV steht (BGE 143 II 87 E. 4.4, 141 II 169 E. 3.4 und 140 II 194 E. 5.8;

BVGE 2015/22 E. 4.2 und 2011/46 E. 5.4.1). Inhaltlich beschränkt sich die Kontrolle auf jenen Aspekt der Verordnung, der gerügt und entscheidungswesentlich ist. Zeigt sich, dass die Verordnungsbestimmung insgesamt oder teilweise gesetzes- oder verfassungswidrig ist, bleibt die angefochtene generell-abstrakte Norm zwar weiterhin in Kraft, doch ist der darauf beruhende individuell-konkrete Anwendungsakt aufzuheben (Urteil des BGer 2C_423/2014 vom 30. Juli 2015 E.2.3.2).

E. 8.3.1

Art. 9a VPeA stützt sich auf Art. 16 Abs. 7 EleG, weshalb es sich um eine unselbständige Verordnungsbestimmung handelt. Art. 16 Abs. 7 EleG trat am 1. Juni 2019 in Kraft und delegiert dem Bundesrat als Verordnungsgeber die Kompetenz, Ausnahmen von der Plangenehmigungspflicht nach Art. 16 Abs. 1 EleG sowie Verfahrenserleichterungen vorzusehen.

E. 8.3.2

Die entsprechende Botschaft des Bundesrates führt bezüglich des Zwecks von Art. 16 Abs. 7 EleG aus, die Vorlage verbessere die Rahmenbedingungen und damit die Voraussetzungen für die Optimierung und die erforderliche Entwicklung der Stromnetze in der Schweiz (Botschaft des Bundesrates vom 13. April 2016 zum Bundesgesetz über den Um- und Ausbau der Stromnetze, BBl 2016 3865, 3867). Für die rechtzeitige Realisierung der notwendigen Stromnetze sei auch die rasche Abwicklung von Bewilligungsverfahren für Leitungsprojekte eine Voraussetzung (Botschaft, 3890). Mit Art. 16 Abs. 7 EleG werde neu die Möglichkeit eingeführt, Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung von der Plangenehmigungspflicht zu befreien. Mit der genehmigungsfreien Verwirklichung von Vorhaben solle die Abwicklung eines Plangenehmigungsverfahrens, allein um der Form zu genügen, wegfallen. Dies sei der Fall, wenn keine schutzwürdigen Interessen der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes oder Dritter berührt seien und keine Bewilligungen oder Genehmigungen nach den Bestimmungen des übrigen Bundesrechts erforderlich seien. Ziel sei eine Beschleunigung der Verfahren, eine Vereinfachung der Abläufe und eine Reduktion des Verwaltungsaufwandes für Behörden und Netzbetreiber (Botschaft, 3898 und 3910 f.).

E. 8.3.3

Die Gesetzesdelegation von Art. 16 Abs. 7 EleG hält damit ausdrücklich fest, welche Massnahmen der Verordnungsgeber vorsehen kann, nämlich Ausnahmen von der Plangenehmigungspflicht und Verfahrenserleichterungen. Eine teleologisch-historische Auslegung der Delegationsnorm unter Beizug der Materialien macht zudem klar, dass der Zweck der Ausnahmen darin liegen soll, den Verwaltungsaufwand sowohl bei den Behörden als auch bei den Netzbetreibern zu verringern. Als Grenze für die möglichen Ausnahmen lässt sich aus den Materialien zudem folgern, dass die Umwelt nicht negativ von den Massnahmen betroffen sein darf. Im Übrigen lässt der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber jedoch einen relativ grossen Spielraum bei der Umsetzung, insbesondere bei der Auswahl, bei welchen konkreten Änderungen an elektrischen Anlagen er Ausnahmen von der Plangenehmigungspflicht vorsehen will.

E. 8.4

Vorab ist festzuhalten, dass die Gesetzesdelegation von Art. 16 Abs. 7 EleG nach dem Gesagten grundsätzlich zulässig ist, da sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau

umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie im Gesetz im formellen Sinn selbst enthalten sind (vgl. Art. 164 BV; Urteil des BVGer A-2852/2018 vom 7. Februar 2019 E. 3.2 m.w.H.). Art. 16 Abs. 7 EleG stellt deshalb eine zulässige gesetzliche Delegationsnorm dar, die es dem Bundesrat erlaubt, (gesetzesvertretende) Verordnungsbestimmungen über Ausnahmen von der Plangenehmigungspflicht zu erlassen

E. 8.5.1

In Art. 9a VPeA hat der Bundesrat die Vorgaben des Gesetzgebers umgesetzt, indem er festgelegt hat, dass geringfügige technische Änderungen an elektrischen Anlagen von der Plangenehmigungspflicht ausgenommen sind, wenn davon keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind. In Abs. 3 hat er als Konkretisierung dieser allgemeinen Regel eine Liste von Massnahmen aufgestellt, die als geringfügige technische Änderungen gelten, sofern sie das Erscheinungsbild der Anlage nicht wesentlich verändern. In der Liste aufgeführt sind in Bst. b Massnahmen zur Phasenoptimierung von Leitungen, sofern der massgebende Strom nach Anhang 1 Ziff. 13 Abs. 2 NISV nicht dauerhaft erhöht wird. Der erläuternde Bericht zur Einführung von Art. 9a VPeA führt zudem weiter konkretisierend aus, den in Abs. 3 des Artikels genannten Fällen sei gemeinsam, dass die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens zur reinen Formsache verkomme und keinen Nutzen biete, weil keine schutzwürdigen Interessen der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes oder Dritter berührt würden. Der Bericht führt weiter aus, die Änderungen dürften nicht zu einer Erhöhung der nichtionisierenden Strahlung an Orten mit empfindlicher Nutzung führen (UVEK, Erläuternder Bericht, S. 10 f.). Der Verordnungsgeber ging mithin davon aus, dass die in Abs. 3 aufgeführten Änderungen in der Regel keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt haben würden.

E. 8.5.2

Indem der Bundesrat nur geringfügige technische Änderungen, die das Erscheinungsbild der Anlage zudem nicht wesentlich verändern, von der Plangenehmigungspflicht ausgenommen hat, hat er - wie von der Delegationsnorm gefordert - sichergestellt, dass die von der Plangenehmigungspflicht ausgenommenen Änderungen keine umweltschutz- oder raumplanrechtliche Interessen tangieren. Dies trifft insbesondere auf Phasenoptimierungen von Leitungen zu. Diese haben in der Regel keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt, da sie definitionsgemäss nicht zu einer Erhöhung der nichtionisierenden Strahlung führen, sondern diese im Gegenteil vermindern. Deshalb erscheint deren Befreiung von der Plangenehmigungspflicht im Hinblick auf das Ziel einer Reduktion des Verfahrensaufwandes sachlich gerechtfertigt, zumal der Verordnungstext zusätzlich festlegt, dass der massgebende Strom dabei nicht erhöht werden darf. Schliesslich ist festzuhalten, dass Phasenoptimierungen - wie von der Delegationsnorm verlangt - auch keine Bewilligungen oder Genehmigungen nach den Bestimmungen des übrigen Bundesrechts - insbesondere des Umweltschutzrechts - erfordern. Damit bewegt sich Art. 9a VPeA bezüglich Phasenoptimierungen von Leitungen im vom Gesetzgeber vorgegebenen Rechtssetzungsrahmen.

E. 8.5.3

Den Ausführungen des BAFU ist damit insofern zuzustimmen, als die Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 16 Abs. 7 EleG nur für Fälle vorgesehen sind, in denen keine Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind und die keine schutzwürdigen

Interessen Dritter berühren. Diesen gesetzlichen Vorgaben wird Art. 9a VPeA in Bezug auf Phasenoptimierungen wie dargelegt gerecht. Dafür, dass der Gesetzgeber eine - wie vom BAFU gefordert - darüberhinausgehende, noch engere Anwendung der gesetzlichen Delegationsnorm wollte, liegen demgegenüber keine Hinweise vor. Ebenso wenig liegen dafür Anhaltspunkte vor, dass der Gesetzgeber die Ausnahmen grundsätzlich nicht auf umweltschutzrechtliche Sanierungen anwenden wollte. Schliesslich kann auch aus dem systematischen Zusammenhang mit dem in Art. 17 EleG verankerten vereinfachten Plangenehmigungsverfahren nicht abgeleitet werden, dass die Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 16 Abs. 7 EleG derart eng auszulegen wären. Ausgerechnet bei Massnahmen, die für die Umwelt Verbesserungen bringen, auf Verfahrensbeschleunigungen zu verzichten, würde zudem auch umweltschutzrechtlichen Interessen kaum gerecht. Insgesamt würde deshalb eine noch engere Auslegung der Delegationsnorm einen unzulässigen gerichtlichen Eingriff in den dem Ordnungsgeber vom Gesetzgeber übertragenen Spielraum bei der Umsetzung der Delegationsnorm darstellen.

E. 8.5.4

Die in Art. 9a VPeA verankerte Befreiung von Phasenoptimierungen von Leitungen von der Plangenehmigungspflicht, sofern der massgebende Strom nicht dauerhaft erhöht wird, widerspricht damit der Delegationsnorm von Art. 16 Abs. 7 EleG nicht.

E. 8.6

Eine Verletzung der BV wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Insbesondere liegt keine Verletzung des Willkürverbots nach Art. 9 BV vor, da sich die Regelung wie dargelegt auf ernsthafte Gründe stützt und nicht sinn- oder zwecklos ist.

E. 8.7

Die vorfrageweise Normenkontrolle führt damit insgesamt zum Ergebnis, dass der Bundesrat im Rahmen seiner ihm von Art. 16 Abs. 7 EleG delegierten Kompetenzen und verfassungskonform gehandelt hat, indem er Massnahmen zur Phasenoptimierung von Leitungen, bei denen der massgebende Strom nach Anhang 1 Ziff. 13 Abs. 2 NISV nicht dauerhaft erhöht wird, von der Plangenehmigungspflicht ausgenommen hat. Der Anwendung von Art. 9a VPeA auf Phasenoptimierungen von Leitungen wie der vorliegend in Frage stehenden, bei denen der massgebende Strom nicht dauerhaft erhöht wird, steht damit nichts entgegen.

E. 8.8

Zusammengefasst hat die Vorinstanz die Regelung von Art. 9a VPeA damit zu Recht auf die von der Beschwerdegegnerin geplante Phasenoptimierung angewendet und das bereits vor Inkrafttreten der Bestimmung eingeleitete Plangenehmigungsverfahren abgebrochen und abgeschrieben. Die Beschwerden sind damit abzuweisen.

E. 8.9

Das BAFU fordert schliesslich, die Vorinstanz habe vorliegend in jedem Fall ein Verfahren nach VwVG durchzuführen und eine anfechtbare Verfügung zu erlassen, auch wenn sie kein Plangenehmigungsverfahren durchführen müsse; dies ergebe sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör der betroffenen Personen. Diesbezüglich ist jedoch festzustellen, dass potentiell betroffene Personen wie die Beschwerdeführenden vorliegend in keinen schützenswerten Interessen betroffen sind, da durch die Phasenoptimierung die nichtionisierende Strahlung nicht erhöht wird. Entsprechend werden im Gegensatz zu den

Vorbringen des BAFU durch den Verzicht auf ein Plangenehmigungsverfahren deren Rechte aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nicht verletzt, womit kein Grund vorliegt, ein Verfahren nach VwVG durchzuführen. Daran ändert auch Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention, SR 0.814.07) nichts; dieser verlangt einen Zugang zu gerichtlichen Verfahren in Umweltschutzbelangen nämlich nur insofern, als die Mitglieder der Öffentlichkeit etwaige im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, was vorliegend aufgrund der fehlenden Betroffenheit gerade nicht der Fall ist. Es ist in erster Linie Aufgabe der zuständigen Behörden, für einen gesetzeskonformen Vollzug der einschlägigen Umweltschutzbestimmungen zu sorgen. Die betroffene Bevölkerung kann auf ihr Verhalten mittels Anzeigen und Aufsichtsbeschwerden Einfluss nehmen, eigentliche Parteirechte stehen ihr dabei jedoch nicht zu (BGE 123 II 376 E. 4b.bb; BVGE 2007/1 E. 3.10). Soweit von der elektrischen Anlage potentiell betroffene Personen der Meinung sind, die Netzbetreiber erfüllten ihre Verpflichtungen aus dem USG und der NISV nicht, steht es ihnen jederzeit offen, bei den entsprechenden Behörden Auskünfte einzuholen oder eine Aufsichtsanzeige einzureichen.

E. 9.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend. Sie haben daher die auf Fr. 1'400.- festzusetzenden Verfahrenskosten je anteilmässig pro eingereichter Beschwerde zu tragen (je Fr. 200.- für die Beschwerdeführer 1 und 6, die Beschwerdeführerinnen 2, 5, 7 und 8 sowie für die Beschwerdeführenden 3 und 4 gemeinsam; Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die von den Beschwerdeführenden je in der Höhe von Fr. 800.- geleisteten Kostenvorschüsse werden zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Die Differenzbeträge in der Höhe von je Fr. 600.- werden den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

E. 9.2

Eine Parteientschädigung ist den Beschwerdeführenden angesichts ihres Unterliegens nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. VGKE). Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Da die Beschwerdegegnerin nicht anwaltlich vertreten ist, hat auch sie keinen entsprechenden Anspruch. (Dispositiv nächste Seite)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.