



Axpo Services AG | Parkstrasse 23 | 5401 Baden | Switzerland

Per E-Mail

info@are.admin.ch

Ihr Kontakt Thomas Porchet, Leiter Energiepolitik Schweiz
E-Mail Thomas.porchet@axpo.com
Direktwahl T ++41 56 200 31 45
Datum 23. Mai 2022

Änderung des Energiegesetzes: Stellungnahme Axpo Group

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung des Energiegesetzes und zur Beschleunigung und Konzentration der Bewilligungsverfahren für die bedeutendsten Wasser- und Windkraftanlagen Stellung nehmen zu können.

Allgemeine Bemerkungen

Axpo ist die grösste Schweizer Produzentin von erneuerbarer Energie und international führend im Energiehandel sowie in der Vermarktung von Solar- und Windkraft. Rund 5000 Mitarbeitende verbinden Erfahrung und Expertise und entwickeln für Kunden in 30 Ländern in Europa, Nordamerika und Asien innovative Energielösungen auf Basis modernster Technologie. Axpo ist zu 100% im Eigentum der Nordostschweizer Kantone und Kantonswerke.

Mit über 9 TWh Erzeugung ist die Axpo Gruppe auch die grösste Wasserkraftproduzentin in der Schweiz. Zudem betreiben und unterhalten wir ein mehrere tausend Kilometer umspannendes Leitungsnetz auf den Netzebenen 3 und 5. Unsere internationale Erfahrung bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten bestätigen, dass Bewilligungsverfahren in der Schweiz besonders ressourcen- und zeitintensiv sind und die Umsetzung der energie- und klimapolitischen Ziele der Schweiz verzögern.

Wir begrüßen deshalb die Absicht des Bundesrates, die Verfahren zu straffen und zu beschleunigen. Nach eingehender Prüfung der Vernehmlassungsunterlagen befürchten wir aber, dass die Vorlage nicht weit genug geht und in Teilen möglicherweise sogar gegenteilige Effekte bewirkt.

So beschränkt sich die Vorlage mehrheitlich auf formale Aspekte und verzichtet auf ein politisches Bekenntnis zur wenigstens gleichwertigen Beachtung der Interessen von Natur- und Umweltschutz und der Interessen der Energieproduktion und -verteilung. Uns scheint gerade das eine wesentliche und zentrale Voraussetzung für raschere Bewilligungsverfahren zu sein.

Die vorgeschlagenen Massnahmen zur weiteren Förderung von PV-Anlagen im Siedlungsgebiet sind grundsätzlich sinnvoll und können zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele einen Beitrag leisten. Für die sichere und nachhaltige Versorgung mit erneuerbarer Energie im Winterhalbjahr sind zusätzliche Verbesserungen der Rahmenbedingungen für grosse PV-Anlagen aber unerlässlich. Wir bedauern, dass die Vorlage dieses Anliegen nicht aufnimmt. Auch die Bewilligungsverfahren für Netzanlagen werden von der Vorlage ausgeklammert. Netzanlagen spielen eine zentrale Rolle, damit die erzeugte Energie auch abgeführt werden kann. Schliesslich vermischen wir im Entwurf konkrete Vorgaben bspw. zu Fristen oder zur Widerspruchsfreiheit von behördlichen Stellungnahmen.

Wir würden es deshalb begrüßen, wenn der vorliegende Entwurf zur Beschleunigung und Konzentration von Bewilligungsverfahren in Zusammenarbeit mit der Branche und den Gemeinwesen in diesen grundsätzlichen Aspekten überarbeitet würde.

Zu den Elementen der Vorlage

Konzept für erneuerbare Energien

Das neue Konzept für erneuerbare Energien schafft die Grundlage für eine gesamtschweizerische Planung. Wir sind überzeugt, dass zur Umsetzung der energie- und klimapolitischen Ziele der Schweiz eine ganzheitliche Perspektive unumgänglich ist. Wir bedauern deshalb, dass die Vorlage ausschliesslich die bedeutendsten Wasser- und Windkraftanlagen erfasst und von anderen Technologien und kleineren Anlagen in zweifacher Weise abgrenzt. Zielführend wären vielmehr Technologieneutralität und eine Kompetenz des Bundes zur Schaffung und Durchsetzung der notwendigen raumplanerischen Grundlagen – sowohl für die Standorte von Produktionsanlagen als auch für die zugehörigen Netzanlagen.

Über Aufnahme ins Konzept und die folgenden Richtplanfestsetzungen und konzentrierten Plangenehmigungsverfahren entscheidet die Grösse der erwarteten Jahresproduktion. Der **Schwellenwert** ist für Wasser- und Windkraftanlagen auf 40 GWh festgelegt. Diese Hürde scheint uns sehr hoch angesetzt. Darauf weisen auch die Erläuterungen mit Blick auf die aktuell hängigen Windkraftprojekte hin. Bei Windkraftprojekten wäre ein Schwellenwert im Bereich von 20 GWh Jahresproduktion angemessen und stünde im Einklang mit der Bestimmung zum nationalen Interesse bei neuen Windanlagen gemäss EnV. Für grossflächige PV-Anlagen wäre aus unserer Sicht ein Schwellenwert von 7.5 GWh Jahresproduktion zielführend.

Bei der Festlegung des Schwellenwertes für Wasserkraftwerke könnte auf den Festlegungen des Runden Tisches – 35 GWh Winterproduktion, 50 GWh Jahresproduktion – abgestellt werden. Eine Begrenzung der Vorhaben auf die vom Runden Tisch ausgewählten Wasserkraftprojekte, ist allerdings unzureichend. Sollten tatsächlich alle realisiert werden, würde im günstigsten Fall eine zusätzliche Winterproduktion von 2 TWh erzielt. Für eine **zuverlässige Versorgung im Winterhalbjahr** ist das nicht ausreichend. Zudem handelt es sich bei den ausgewählten Projekten grösstenteils um Speichervergrösserungen, die zwar die saisonale Umlagerung erhöhen, aber kaum zusätzliche Jahresproduktion erzeugen. Deshalb muss auch der Neu- und Ausbau von weiteren Wasserkraftanlagen berücksichtigt und in einem raschen Verfahren bewilligt werden können. Der Fokus auf die bedeutendsten Wasserkraftanlagen sollte schliesslich nicht dazu führen, dass alle weiteren, nicht ins Konzept aufgenommenen Projekte von vornherein als nicht bewilligungsfähig beurteilt werden. Auch für diese «kleineren» Projekte müssen rasche und effiziente Bewilligungsverfahren ermöglicht werden.

Die Energieperspektiven 2050+ sehen einen massiven Ausbau grossflächiger **Photovoltaik-Anlagen** vor. Gegenüber dem bisher verfolgten Ansatz, PV kleinteilig im Siedlungsgebiet auszubauen, erlauben Grossanlagen, erhebliche Skaleneffekte zu realisieren und somit – namentlich Anlagen im alpinen Raum – einen deutlich höheren Anteil ihrer Stromproduktion im kritischen Winterhalbjahr zu erzeugen. Die Gelegenheit, in der Vorlage den bisherigen, faktischen Ausschluss grossflächiger PV-Anlagen aufgrund des raumplanungsrechtlichen Kriteriums der Standortgebundenheit zu bereinigen, sollte deshalb genutzt werden.

Die Vorlage will Bewilligungsverfahren ohne Abstriche am **materiellen Natur- und Umweltschutzrecht** beschleunigen. Allerdings liegt einer der Hauptgründe für die langen Verfahren und die hohen Bewilligungshürden darin, dass die Interessen des Natur- und Heimatschutzes in den vergangenen Jahrzehnten gegenüber einer sicheren und effizienten Stromversorgung deutlich höher gewichtet wurden. Die Vorlage sollte diesen Aspekt nicht ausklammern. Damit die ambitionierten energie- und klimapolitischen Zielsetzungen erreicht werden können, müssen **die Energieproduktion und -verteilung bei der Interessenabwägung mindestens gleichwertig behandelt werden.**

In den Erläuterungen wird ausdrücklich erwähnt, dass auf Abstriche beim Natur- und Heimatschutz verzichtet werden soll. Es ist deshalb zu befürchten, dass Fachbehörden, Organisationen und Gerichte die Interessenabwägung künftig auch in einem konzentrierten Verfahren auf eben diese Erklärung abstützen werden. Erreicht würde damit das Gegenteil dessen, was die Vorlage anstrebt. Dass Projektanten offenbar nicht in die Erarbeitung des Konzeptes einbezogen werden sollen, untermauert diese Befürchtung und steht im Widerspruch zum Erfordernis der Schaffung und Stärkung von Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit.

Uns scheint zweifelhaft, dass eine nur stufengerechte Interessenabwägung bei der Erarbeitung des Konzeptes die nachfolgenden Richtplanfestsetzungen und das konzentrierte Bewilligungsverfahren beschleunigt. Die Vorlage ist auf verfahrensrechtliche Verbesserungen und damit auf formelle Themen beschränkt. Sie verzichtet auf ein **klares politisches Signal** zugunsten der Energiewende und der Stärkung der Versorgungssicherheit. Trotz deutlicher Zustimmung der Stimmbevölkerung zur Energiestrategie 2050 verzichtet die Vorlage aus Rücksicht auf bestehende Verfassungsbestimmungen darauf, die Verschiebung von Kompetenzen zum Bund zur Diskussion zu stellen. Darüber hinaus vermissen wir konkrete und verbindliche Vorgaben zu den Bearbeitungs- und Beurteilungsfristen an die jeweiligen Behörden und

Gerichte bspw. betreffend die Einmaligkeit der Beurteilung oder die Vermeidung von Widersprüchen behördlicher Stellungnahmen gleicher Fachrichtung. Solche Bestimmungen, einschliesslich einer Regelung der Folgen bei Nichteinhaltung, würden die Verfahren deutlich straffen.

Kantonale Richt- und Nutzungsplanung

Eine stufengerechte Interessenabwägung ist auch bei der Festlegung der Standorte in den kantonalen Richtplänen vorgesehen. Leider macht die Vorlage keine konkreten Aussagen, was dabei von den Projektanten erwartet wird (Dokumentation, Abklärungen oder Festlegungen für die weiteren Verfahren bzw. in den weiteren Verfahrensschritten). Die Vorlage verpasst es damit, die für Projektanten notwendige Planungssicherheit zu einem frühen Zeitpunkt zu gewährleisten.

Die Vorlage verzichtet zudem darauf, die Kantone dazu zu verpflichten, die vom Bund ins Konzept aufgenommenen Standorte in den Richtplänen festzulegen. Zwar müssen die Kantone eine Nichtaufnahme begründen und in der Vorlage werden verschiedene Instrumente des Bundes skizziert, um das Konzept durchzusetzen. Diese sind jedoch vorab politischer Natur – und die betroffenen Projektanten haben darauf keinen Einfluss. In den kantonalen Richtplänen müsste mindestens Transparenz geschaffen und ein Abgleich mit den energie- und klimapolitischen Zielvorgaben vorgenommen werden, bspw. mittels regelmässiger Berichterstattung.

Die umfassende und für die Bewilligung des jeweiligen Projekts letztlich massgebliche Interessenabwägung erfolgt erst im konzentrierten Plangenehmigungsverfahren. Der verbindliche Rückbezug zu den vorangehenden Verfahren ist nicht vorgesehen. Die Folge davon ist, dass für die Projektanten bis zum abschliessenden Entscheid am Ende des konzentrierten Plangenehmigungsverfahrens **keinerlei Rechts- und Planungssicherheit** besteht. Sowohl im Verfahren selber wie auch in einer allfälligen, anschliessenden gerichtlichen Beurteilung über zwei Instanzen kann die kantonale Plangenehmigung verweigert werden. Die wenig konkrete Regelung der stufengerechten Interessenabwägung dürfte zudem zu Überschneidungen und mehrfachen, allenfalls auch unterschiedlichen Beurteilungen der gleichen Aspekte führen.

Konzentriertes Plangenehmigungsverfahren

Wir befürchten, dass die abschliessende Interessenabwägung und die Konzentration der einzelnen, erforderlichen Bewilligungsverfahren in einem einzigen kantonalen Plangenehmigungsverfahren zu einem Prozess von gewaltigem Umfang und erheblicher Komplexität führen. Die Erhebung, Aufarbeitung und Abwägung der zahlreichen und vielfältigen Interessen und Themen wird sehr aufwändig und zeitintensiv ausfallen. Angaben zu den Ressourcen, die für eine beschleunigte Bearbeitung dieses konzentrierten Verfahrens auf kantonaler Ebene erforderlich sind, fehlen in der Vorlage. So muss zumindest in Frage gestellt werden, ob das konzentrierte Plangenehmigungsverfahren effizienter ist als die bestehende Situation – zumal einige Kantone bereits heute ein konzentriertes Verfahren kennen.

Zudem muss davon ausgegangen werden, dass alle Einspracheberechtigten **präventiv Einsprache erheben**, um sich die Rechtsmittelmöglichkeiten zu erhalten. Die seriöse Vorbereitung der Einsprachen dürfte aufgrund der vermutlich noch umfangreicheren Dossiers zu zahlreichen und wiederholten Gesuchen für Fristerstreckung führen. Die in den Erläuterungen formulierte Aufforderung an die Gerichte, den jeweiligen Sachverhalt «soweit rechtlich zulässig und fachlich möglich» zu ergänzen,

und der Aufruf an alle Beteiligten, auf Fristerstreckung zu verzichten, hat – angesichts des nur schwer durchsetzbaren Beschleunigungsgebots sowie des Grundsatzes der Unabhängigkeit der Justiz – vor allem politischen Charakter. Dem dürfte die offene Formulierung von Art. 14a Abs. 5 EnG nur bedingt entgegenwirken.

Die Rechts- und Planungssicherheit für Projektanten wird damit nicht gestärkt. Im Gegenteil wird das **Risiko, dass ein Projekt letztlich nicht bewilligungsfähig ist** oder an zusätzlichen Auflagen und Forderungen scheitert, auf das Ende des Verfahrens konzentriert – verbunden mit der Abschreibung sämtlicher Projekt- und Verfahrenskosten. Demgegenüber schaffen die bestehenden, gestaffelten Bewilligungsverfahren mit jedem Entscheid Grundlagen für eine Neu Beurteilung und die allfällige Sistierung oder Beendigung eines Projekts. Eine gewisse Flexibilisierung des gemäss Vorlage neu zu schaffenden kantonalen Plangenehmigungsverfahrens erscheint uns deshalb sinnvoll, um den Beteiligten – namentlich den Bewilligungsbehörden und Projektanten – die Möglichkeit zu Absprachen einzuräumen (z.B. zur Staffelung und/oder Aufteilung und Abfolge der Verfahrensschritte). Prüfwert erscheint zudem die Möglichkeit eines Wahlrechts der Projektanten zwischen dem konzentrierten Verfahren gemäss Vorlage und dem bisherigen Verfahren gemäss kantonalen Regelung.

Die privilegierte Genehmigung der bedeutendsten Wasser- und Windkraftprojekte dürfte neben dem konzentrierten Plangenehmigungsverfahren zu einem **separaten Bewilligungsverfahren** für kleinere Wasser- und Windkraftanlagen sowie die übrigen erneuerbaren Energien führen. Zwar spricht aus den Erläuterungen der implizite Wunsch, einheitliche Verfahren zu schaffen. Entsprechende Vorgaben dazu fehlen jedoch. Unterschiedliche kantonale Regelungen und die fehlende Beschleunigung der Behandlung von Projekten, die die Voraussetzungen für eine Aufnahme ins konzentrierte Plangenehmigungsverfahren nicht erfüllen, dürfte deren Attraktivität für potenzielle Investoren mindern.

Das geltende Energiegesetz definiert Energieversorgung schliesslich breit und umfasst ausdrücklich Transport, Übertragung und Verteilung der Energie. Wir sind deshalb überrascht, dass die Vorlage keine expliziten Vorgaben zur Bewilligung von **Netzanlagen** oder zur Koordination mit dem Sachplanverfahren für Übertragungsleitungen macht. Immerhin können neue Kraftwerksanlagen nur zur Energiewende und zur Versorgungssicherheit beitragen, wenn die erzeugte Energie auch abgeleitet werden kann.

Effektive Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung

Die zahlreichen Bemerkungen legen nahe, dass es der Vorlage nicht gelingt, die vielfältigen Problemstellungen aus einer ganzheitlichen Sicht anzugehen. Neben einer effektiven Beschleunigung der Verfahren sind Massnahmen zur Erhöhung von Planungs- und Investitionssicherheit und zur Verringerung der finanziellen Risiken, die sich aufgrund der erheblichen Planungs- und Erstellungskosten ergeben, zwingend notwendig. Deshalb erlauben wir uns nachfolgend, auf Grundlage unserer praktischen Erfahrung Anregungen zu formulieren, wie eine effektive Beschleunigung der Bewilligungsverfahren erreicht werden könnte.

Voraussetzung dafür ist ein klares politisches Bekenntnis, dass den Interessen der Stromversorgung mindestens das gleiche materielle Gewicht zukommt wie anderen

öffentlichen Interessen – insbesondere des Natur- und Heimatschutzes. Bei der Erarbeitung und Umsetzung einer effektiven Beschleunigungsvorlage ist diesem Bekenntnis auf allen Gesetzesstufen konsequent Rechnung zu tragen. Damit wird sichergestellt, dass sowohl die zuständigen Behörden bei der Prüfung von Gesuchen als auch die Gerichte bei der Prüfung von Behördenentscheiden den Interessen der Energieproduktion und -verteilung das erforderliche Gewicht beimessen. Ohne dieses klare Bekenntnis und seine konsequente Umsetzung bleiben alle Anpassungen bei den Verfahren unserer Einschätzung nach grösstenteils wirkungslos.

Ein erstinstanzliches Bewilligungsverfahren aus einer Hand bewirkt eine deutliche Straffung. Dabei muss die Zuständigkeit bei einer einzigen Behörde liegen, die als Leitbehörde wirkt («guichet unique»). Ihr obliegt nicht nur die Führung des Verfahrens, sondern auch die Verantwortung für die Widerspruchsfreiheit der behördlichen Stellungnahmen und deren Verbindlichkeit. Zur Stärkung der Rechts- und Planungssicherheit nimmt eine separate Behörde während dem ganzen Verfahren eine umfassende Beratungs- und Unterstützungsfunktion (analog einer Bauherrenberatung) gegenüber den Projektanten wahr.

Die Leitbehörde ist zuständig für die Raumplanung aus einer Hand. Dazu ist dem Bund die Kompetenz zum Erlass eines Sachplans für erneuerbare Energieproduktionsanlagen (inkl. der zugehörigen Netzinfrastruktur) einzuräumen. Mit einem Sachplan – anstelle des in der Vorlage vorgeschlagenen Konzepts erneuerbare Energien – wird die Verbindlichkeit der Vorgabe für die Richt- und Nutzungsplanung der Kantone und Gemeinden gestärkt. Sofern die Vorgaben des Sachplans nicht in die kantonalen Richtpläne übernommen werden, wird in letzter Konsequenz eine Ersatzvornahme durch den Bund vorgesehen. Zudem erhält der Bund die Möglichkeit, bei im Sachplan aufgenommenen Anlagen die konkrete Nutzungsplanung gestützt auf ein «eidgenössisches» Gestaltungsplanverfahren zu erlassen. Einige Kantone kennen bereits heute das Instrument des kantonalen Gestaltungsplans (z.B. Zürich). Der Sachplan enthält auch Gebiete für grossflächige PV-Anlagen, innerhalb derer die Erstellung als zonenkonforme Nutzung im Sinn des Raumplanungsrechts gilt.

Anschliessend werden die konkreten Projekte in einem (konzentrierten) Plangenehmigungsverfahren von der Leitbehörde beurteilt und allenfalls bewilligt. Soweit das Verfahren für die zugehörigen Netzanlagen nicht ohnehin integriert wird, hat die Leitbehörde für eine enge (formelle und materielle) Koordination mit den zuständigen Behörden zu sorgen. Auf Wunsch der Projektanten bzw. in Absprache mit ihnen kann das Verfahren mittels Aufteilung flexibilisiert werden. Jeder Verfahrensschritt erfolgt unter frühzeitigem Einbezug und in enger Abstimmung mit den Projektanten. Mit dem Plangenehmigungsentscheid wird neben der Bestätigung des Enteignungsrechts für die konkreten Anlagen auch ein Recht zum Bau eingeräumt. Damit wird mit dem Gesamtentscheid der unmittelbare Zugriff auf das bzw. die erforderlichen Grundstücke ermöglicht. Das separate Enteignungsverfahren kann sich im Anschluss namentlich auf die Frage der Höhe der Entschädigung für die Rechteeinräumung beschränken. Das Recht zum Bau schliesst eine aufschiebende Wirkung des allfällig gegen den Gesamtentscheid ergriffenen Rechtsmittels grundsätzlich aus. Letztere darf nur in Ausnahmefällen erteilt werden.

Verbindliche formale Vorgaben wirken sowohl in den Verfahren zur Raumplanung als auch in den konzentrierten Bewilligungsverfahren auf eine Beschleunigung hin. Zudem sind die unterschiedlichen Behörden aus einem Fachbereich bereits im erstinstanzlichen Verfahren zur formellen und materiellen Koordination ihrer Stellungnahmen verpflichtet. Die Stellungnahmen werden schliesslich einmal und verbindlich abgegeben und binden die Fachstellen im weiteren Verfahren. Die Leitbehörde sorgt

bereits vor Erlass des Gesamtentscheids für die Koordination und die Ausräumung von Widersprüchen.

Eine Beschwerde gegen die Plangenehmigung kann nur einmal ans Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden. Die Beurteilung durch das Bundesgericht ist nur noch in Ausnahmefällen möglich. Eine solche Beschränkung ist bereits heute bei der Bewilligung von Netzanlagen vorgesehen, wenn nicht Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu beurteilen sind. In allen Punkten erfolgen Beanstandungen erst mit der Anfechtung des Gesamtentscheids am Ende des Bewilligungsverfahrens. So sind beispielsweise Überprüfungen von Festlegungen im Sachplan und im Richtplan erst im Rahmen einer Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zulässig. Bei Wasserrrechtskonzessionen erfolgt inhaltlich weiterhin eine enge Koordination mit Kantonen und / oder Gemeinden. Die Konzessionerteilung erfolgt aber durch die Leitbehörde mit der Plangenehmigung. Dagegen kann wiederum erst im Rahmen des Gesamtentscheides Beschwerde erhoben werden.

Wir sind uns bewusst, dass die hier vorgeschlagenen Massnahmen zur effektiven Beschleunigung eine Anpassung der Verfassung und verschiedener Gesetze notwendig macht. Das sollte kein aber kein Grund sein, die bestehenden Kompetenzen und Bewilligungsverfahren nicht grundsätzlich zu überdenken und den grossen Herausforderungen entsprechend neu zu ordnen und anzupassen. Wir sind überzeugt, dass nur so die durch die Politik definierten, ambitionösen Zielsetzungen der Energiestrategie und der Klimapolitik tatsächlich erreicht werden können.

Eventualanträge zu den einzelnen Artikeln

Sollte der Bundesrat entgegen der vorgebrachten Bedenken und Vorschläge an der Vorlage festhalten wollen, beantragen wir folgende Änderungen.

Änderung des Energiegesetzes

Art. 9a Konzept für erneuerbare Energien

Antrag

¹ Der Bund erarbeitet ein Konzept nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien ~~in den Bereichen Wasserkraft und Windenergie.~~

Begründung

Das Konzept für erneuerbare Energien soll technologieneutral sein. Die Beschränkung auf Wasserkraft und Windenergie ist auch mit Blick auf die Ausbauziele der Energiestrategie 2050 nicht nachvollziehbar. Zudem sollen auch Anlagen ins Konzept aufgenommen werden, deren Bewilligung oder Konzession erneuert werden muss oder die erweitert werden sollen.

Antrag

² Er setzt im Konzept für erneuerbare Energien nach Vornahme einer ~~stufengerechten~~ raumplanungsrechtlichen Interessenabwägung die Standorte der für den Erhalt und den Ausbau (inkl. Neubau) der Energieversorgung gemäss der im Konzept nach Abs. 1 aufgeführten bedeutendsten Anlagen fest und beschreibt diese die bedeutendsten Anlagen näher. Der Beschrieb hat auch mögliche Anlagen und Leitungskorridore für den Abtransport der elektrischen Energien zu enthalten.

Begründung

Die Betonung der «stufengerechten» Interessenabwägung ist unverständlich. Die Interessenabwägung im Rahmen des Konzepts (und auf Stufe Richtplanung) sollte auf raumplanerische Themen beschränkt sein. Es geht vorab um die Sicherung bzw. richtplanerische Festlegung des Standorts. Dabei sind zwar gewisse angrenzende Themen zu beachten, aber die Interessenabwägung sollte aus übergeordneter Perspektive erfolgen. Der Begriff «stufengerecht» ist wenig präzise. Mit Blick auf die Erläuterungen und auf das Gutachten Aemisegger kann nicht ausgeschlossen werden, dass Behörden, Organisationen und Gerichte bereits auf dieser Stufe (bzw. auf der Stufe Richtplanung) umfassendere Interessenabwägungen einfordern. Entsprechend schlagen wir vor, von einer «raumplanungsrechtlichen Interessenabwägung» zu sprechen.

Die Vorlage soll zur Umsetzung der Energiewende und zur Stärkung der Versorgungssicherheit beitragen. Das Konzept soll sich deshalb nicht nur auf den Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien beschränken, sondern auch den Erhalt und den Neubau von Anlagen umfassen.

Der Verzicht auf den Superlativ «bedeutendste» lässt Spielraum für die Aufnahme von Anlagen mit geringerer Kapazität als in den Erläuterungen beschrieben. Schliesslich muss auch die Ableitung der produzierten Energien sichergestellt werden, damit die Anlagen ihren Beitrag an die energiepolitischen Ziele und zur Versorgungssicherheit leisten können.

Antrag

~~³ Der Bundesrat regelt, ab welcher Grösse und Bedeutung solche Anlagen in das Konzept für erneuerbare Energien aufgenommen werden können~~ die Einzelheiten, namentlich, unter welchen Voraussetzungen Anlagen als bedeutend im Sinne dieser Bestimmung gelten.

Begründung

Das Konzept soll sich nicht nur auf Wasser- und Windkraft beschränken, sondern technologieneutral sein. Für die verschiedenen Technologien müssen unterschiedliche Schwellenwerte angenommen werden und möglichst tief angesetzt werden, damit sie den grösstmöglichen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten können.

Antrag

⁴ (neu) Der Bund sorgt dafür, dass sich die im Konzept festgesetzten Standorte an den Ausbauzielen gem. Art. 2 EnG und an den Energieperspektiven 2050+ orientieren.

⁵ (neu) Der Bund prüft regelmässig den Stand der Umsetzung des Konzepts, namentlich in den kantonalen Richtplänen, und erstattet Bericht. Er weist allfällige Abweichungen gegenüber dem Konzept, namentlich die nicht in Richtpläne aufgenommenen Standorte, nach Anhörung der betroffenen Kantone aus und hält die je Kanton erforderlichen Massnahmen fest. Er stellt bei seiner Beurteilung insbesondere auf die in Abs. 4 genannten Grundlagen ab.

Begründung

Die Umsetzung der Energiestrategie und das Schaffen geeigneter Rahmenbedingungen sind Aufgaben des Bundes. Weil sich der vorliegende Entwurf ausdrücklich auf formale Aspekte beschränkt und den bestehenden Verfassungsrahmen unangetastet

lässt, bleiben die Handlungsoptionen des Bundes gegenüber Kantonen, die die Vorgaben des Konzepts nicht oder nur zögerlich in ihre Richtplanung übernehmen, begrenzt. Mit der regelmässigen Erhebung des Umsetzungsstandes und dem Abgleich mit den Zielsetzungen des Energiegesetzes sowie den Energieperspektiven 2050+ wird Transparenz geschaffen. Zudem erhält der Bund eine Grundlage zur Erfassung von Potenzialen in den Kantonen und zur frühzeitigen Erarbeitung von Massnahmen, sollten die energie- und klimapolitischen Ziele mit den Instrumenten der Vorlage nicht erreicht werden können.

Art. 10 Richtpläne der Kantone und Nutzungspläne

Antrag

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass Standorte für Anlagen zur Nutzung von erneuerbaren Energien insbesondere die für die Nutzung der Wasser- und Windkraft geeigneten Gebiete und Gewässerstrecken im Richtplan festgelegt werden (...)

Begründung

Als Folge der technologieneutralen Ausgestaltung des Konzepts für erneuerbare Energien ist auch die Anweisung an die Kantone, die Standorte in den Richt- und Nutzungsplänen festzusetzen, technologieoffen zu formulieren. Neu könnten damit auch Standorte für PV-Anlagen, kleinere Wasser- oder Windanlagen, die keine Aufnahme ins Konzept des Bundes finden, erfasst und richtplanerisch gesichert werden. Die kantonale bzw. kommunale Autonomie wird nicht beeinträchtigt, da das konzentrierte Plangenehmigungsverfahren nur für die im Konzept aufgenommenen Vorhaben gilt. Damit wird auch ein Zeichen gesetzt für kleinere Vorhaben, die ebenfalls zur Versorgungssicherheit aus inländischen erneuerbaren Quellen und der Versorgung im Winter beitragen können (z.B. PV-Anlagen im alpinen Raum). Auch ist damit gesagt, dass auch Anlagen bewilligt werden können, die nicht im Konzept aufgenommen sind.

Art. 10a Richtplanfestsetzungen gemäss dem Konzept

Antrag

¹ Die Kantone beachten bei ihrer Richtplanung das setzen unter Beachtung des Konzepts für erneuerbare Energien in ihrem Richtplan die Standorte für die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen fest. Sie setzen die im Konzept vorgesehenen Standorte einschliesslich jener für Anlagen und Korridore zur Energieableitung im Richtplan fest.

Begründung

Die Kantone sollen auf Stufe Richtplanung alle Standorte gemäss Konzept festsetzen. Damit wird vorab sichergestellt, dass der Eintrag im Richtplan erfolgt. Ob das Projekt dann auch umgesetzt wird bzw. werden kann und gegebenenfalls mit welchen Auflagen, ist damit nicht gesagt. Der Eintrag sowohl im Konzept als auch im Richtplan ist zudem eine politische Willensbekundung für die erneuerbare Energieproduktion im jeweiligen Einzelfall. Der Vorschlag stellt einen gegenüber der Vorlage erweiterten Eingriff in die kantonalen Zuständigkeiten dar (Bund hat derzeit nur Grundsatzgesetzgebungskompetenz). Die Formulierung ist auch hier hinsichtlich der Leitungskorridore (Netze) zu ergänzen.

Antrag

² Für den Fall, dass ein im Konzept gemäss Art. 9a vorgesehener Standort nicht im Richtplan aufgenommen wird, sind die Gründe auszuweisen. Ergibt die stufengerechte Interessenabwägung der Kantone, dass das Konzept für erneuerbare Energien

nicht wie vorgesehen umgesetzt werden kann, so weisen sie dies in ihrem Richtplan aus.

Begründung

Die neue Formulierung begründet eine Pflicht zur Aufnahme der im Konzept verankerten Standorte in den Richtplan. Eine Verweigerung soll nur bei gewichtigen Gründen möglich sein. Die raumplanungsrechtliche Interessenabwägung wird gemäss Vorschlag bereits auf Stufe Konzept vorgespurt, weshalb sich nur bei gewichtigen Veränderungen bzw. neuen Erkenntnissen eine (erneute, nochmalige) Interessenabwägung aufdrängt. Diese Gründe bzw. die Interessenabwägung sind vom Bund im Rahmen seiner Genehmigungskompetenz des Richtplans zu prüfen und er hat bei Feststellung des Ungenügens den Richtplan in den betreffenden Punkten nicht zu genehmigen und den Kanton zur Aufnahme zu verpflichten.

Antrag

⁴ Der Bundesrat regelt die Fristen für die jeweilige Anpassung der kantonalen Richtpläne an das Konzept gemäss Art. 9a.

Begründung

Das Konzept soll periodisch angepasst werden – mit der Folge, dass jeweils auch der Richtplan (innert einer bestimmen Frist) anzupassen ist.

Art. 14a Kantonales Plangenehmigungsverfahren

Antrag

¹ Die Kantone sehen für die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen bedeutenden Anlagen zur Erzeugung von erneuerbaren Energien nach Artikel 10a Absatz 1 ein konzentriertes Plangenehmigungsverfahren vor.

Begründung

Die Anpassung folgt den vorangehenden Anträgen.

Antrag

² Mit der Plangenehmigung wird die zulässige Nutzung des Bodens geordnet, einschliesslich der Erschliessung und der erforderlichen Installationsplätze. Zudem werden darin sämtliche für ein Vorhaben notwendigen und in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden liegenden Bewilligungen sowie allfällige Konzessionen und Enteignungsrechte erteilt. Spätestens mit der Erteilung der Plangenehmigung hat der Kanton die zulässige Nutzung des Bodens festzusetzen, einschliesslich der Erschliessung und der erforderlichen Installationsplätze. Die Plangenehmigung hat sämtliche für ein Vorhaben notwendigen und in der Kompetenz der Kantone erforderlichen Bewilligungen zu enthalten. Kommunale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kommunale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es das Vorhaben nicht unverhältnismässig einschränkt. Sämtliche, für das Vorhaben nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen sind mit der Plangenehmigung zu koordinieren, einschliesslich der Plangenehmigung für Starkstrom- und Netzanlagen. Mit der Plangenehmigung sollen die für das Vorhaben erforderlichen Enteignungsrechte aller Stufen erteilt werden. Die Kantone haben das Konzessionsverfahren mit der Plangenehmigung zu koordinieren, welches in der Regel zeitlich vorzuziehen ist. In besonderen Fällen können die Kantone des Verfahren und namentlich die einzelnen Verfahrensschritte mit dem Gesuchsteller vereinbaren.

Begründung

Mit der neuen Formulierung bleibt es den Kantonen überlassen, ob sie die Nutzungsplanung im Plangenehmigungsverfahren oder separat vorgängig vornehmen wollen. Aus Koordinationsgründen und zur Gewährleistung eines einheitlichen Instanzenzugs ist sie jedoch mindestens gleichzeitig mit der Plangenehmigung festzusetzen. Zudem wird klargestellt, dass nicht nur die erforderlichen Bewilligungen für die Anlage, sondern auch für die erforderlichen Netzanlagen sowie die Enteignungsrechte erteilt werden. Ebenso soll die Konzessionserteilung bei Wasserkraftanlagen mit dem Plangenehmigungsverfahren koordiniert werden. Schliesslich eröffnet die Formulierung die Möglichkeit, dass Projektanten und Kantone ein abgestuftes Verfahren vereinbaren können. Namentlich bei Wasserkraftwerken kann sich eine Flexibilisierung angesichts der zahlreichen und komplexen Fragen, die bearbeitet werden müssen, beschleunigend auswirken. Viele Kantone kennen zudem bereits heute ein konzentriertes Verfahren, gerade für Wasserkraftanlagen. Bei Windkraftanlagen kann ein konzentriertes Verfahren sinnvoll sein und tatsächlich zur Beschleunigung beitragen. Auch aus diesem Grund erscheint eine gewisse Flexibilisierung des Verfahrens sinnvoll, um den Kantonen (und den Projektanten und Investoren) Spielraum zu belassen. Dazu ist zu prüfen, ob den Projektanten (zusätzlich) ein Wahlrecht einzuräumen ist, ob sie gemäss dem «neue» Verfahren oder gemäss dem bisherigen kantonalen (und für die Konzession teilweise kommunalen) Verfahren vorgehen wollen.

Art. 75a Übergangsbestimmung zur Änderung vom (Datum)

Antrag

¹ Bis zum Inkrafttreten der kantonalen Gesetzesbestimmungen zum konzentrierten Plangenehmigungsverfahren ~~nach Artikel 14a sind die Artikel 16–17 des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 als subsidiäres kantonales Recht sinngemäss anwendbar. D können die Kantonsregierungen können stattdessen das konzentrierte Plangenehmigungsverfahren bis zu diesem Zeitpunkt auf Verordnungsstufe regeln.~~

Begründung

Es dürfte ausreichen, das Recht zur Regelung des konzentrierten Plangenehmigungsverfahrens übergangszeitlich auf Verordnungsstufe zu verankern. Der Verweis auf das Elektrizitätsgesetz schafft nicht mehr Klarheit, da es sich primär auf Leitungen bezieht, bei denen sich zwar ähnliche, aber doch unterschiedliche Bewilligungsfragen stellen. Sinnvoller wäre, dass der Bund technologiespezifisch für die übergangsrechtliche Regelung in den Kantonen Musterverordnungen erstellt, die rasch übernommen werden können. Für Wasserkraftwerke könnte sodann auf die bestehende Regelung des Bundes bei Grenzwasserkraftwerken verwiesen werden.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Christoph Brand
CEO



Lukas Schürch
Head Corporate Public Affairs

Anhang

Wir fügen hier einige Beispiele an, die die Notwendigkeit rascherer und effizienterer Bewilligungsverfahren illustrieren.

Kraftwerke Zevreila, Überleitung Lugnez

Im Jahr 2006 hat der VR der Kraftwerke Zevreila AG beschlossen, ein Konzessionsprojekte für die Überleitung Lugnez zu starten. 2012 wurde das Gesuch an die Gemeinden eingereicht. Im gleichen Jahr wurde die Wasserrechtsverleihung unterzeichnet und die Gemeinden nahmen die Nachträge zu den bestehenden Konzessionen vor. Im folgenden Jahr wurde die Konzession nach Abweisung aller Einsprachen durch die Regierung des Kantons Graubünden genehmigt.

Dieser Entscheid wurde von beschwerdeberechtigten Organisationen beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten. 2015 wies das Gericht alle Beschwerden ab. Die erste öffentlich-rechtliche Kammer des Bundesgerichts hiess die Einsprachen 2016 teilweise gut und verfügte, das Projekt materiell und formell mit dem laufenden Verfahren zur Restwassersanierung zu koordinieren. 2018 wurde die Restwassersanierung der ersten Stufe, 2021 der zweiten Stufe verfügt. Ebenfalls 2021 wurde die Umweltverträglichkeitsprüfung zur Vorprüfung eingereicht und das Richtplanverfahren gestartet.

Seit dem Entscheid des VR der Kraftwerke Zevreila AG sind 16 Jahre verstrichen.

Windpark Lindenberg

Beim Windpark Lindenberg – einem Gemeinschaftsprojekt von AEW, CKW und SIG – an der Grenze zwischen den Kantonen Luzern und Aargau sind seit der Projektidee inzwischen 14 Jahre vergangen. Ab 2010 erfolgten die Windmessungen. Zwischen 2012 und 2017 wurden im kantonalen Richtplan die planerischen Grundlagen geschaffen. Seit 2018 läuft das Bewilligungsverfahren auf kommunaler Ebene inkl. parallelem Mitwirkungsprozess.

Nach der ersten Vorprüfung durch den Kanton wurde durch den kantonalen Denkmalschützer im März 2021 eine Begutachtung durch die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) gefordert. Im März 2022 liegt noch keine Stellungnahme der EKD vor. Alle weiteren Projektierungsprozesse, wie die zweite Vorprüfung, konnten aufgrund der fehlenden Stellungnahme nicht weitergeführt werden.

Eine Abstimmung an der Gemeindeversammlung von Beinwil zum Sondernutzungsplan erfolgt frühestens im Jahr 2023. Bei einem positiven Resultat könnten die Anlagen frühestens 2026 in Betrieb gehen – nach 18 Jahren Planung.

Wasserkraftwerk Waldemme

Im März 2022 konnte CKW in Flühli den Spatenstich zum Wasserkraftwerk Waldemme feiern. Die Projektidee entstand 2005, bis zum Spatenstich dauerte es 17 Jahre.

Zwischen 2012 und 2018 steckte das Projekt ein erstes Mal im Bewilligungs- und Beschwerdeverfahren fest und wurde schliesslich vom Kantonsgericht zur erneuten Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen. Das Projekt wurde anschliessend in Zusammenarbeit mit den Umweltverbänden redimensioniert.

Das neue Projekt produziert zwar 2/3 weniger Energie als die ursprüngliche Variante, berücksichtigt aber die Hauptkritikpunkte der beschwerdeberechtigten Organisationen. Dennoch wurde das Projekt auch beim zweiten Anlauf in einem Einspracheverfahren bekämpft. Im November 2021 wurde der Konzessionsentscheid des Kantons Luzern schliesslich rechtskräftig.

Hervorzuheben ist, dass für das Wasserkraftwerk Waldemme bereits ein koordiniertes Konzessions- und Baubewilligungsverfahren zur Anwendung gekommen ist. Eine Beschleunigung konnte damit aber nicht erreicht werden. Verzögernd wirkte sich letztlich die Abwägung der Schutz- und Nutzungsinteressen aus.

Neukonzessionierung Meienreuss

CKW besitzt seit den 1940er-Jahren eine Konzession für die Nutzung der Meienreuss im Meiental im Kanton Uri. Die Konzession beinhaltet ein Vorrecht auf die Erneuerung der Konzession. CKW reichte im Dezember 2008 fristgerecht ein Erneuerungsgesuch beim Kanton Uri ein.

Aufgrund des von 2009 bis 2014 vom Kanton Uri erarbeiteten Schutz- und Nutzungskonzepts erneuerbare Energien Kanton Uri (SNEE) musste das Gesuch überarbeitet werden. 2018 konnte CKW das überarbeitete Konzessionsgesuch beim Kanton Uri einreichen. Sowohl der Kanton Uri wie auch das BAFU beurteilen in ihren Stellungnahmen das Gesuch positiv. Der geplanten Schutz- und Nutzungsplanung stimmen beide zu.

2018 haben beschwerdeberechtigte Organisationen Einsprache gegen das Konzessionsgesuch eingereicht. Seither ist das Einspracheverfahren hängig. Bis wann das geplante Kraftwerk realisiert werden kann, ist zurzeit nicht absehbar.

Bei diesen Beispielen handelt es sich nicht um Einzelfälle. Sie stehen vielmehr exemplarisch für die langwierigen und ressourcenintensiven Verfahren in der Schweiz. Sie stehen auch in scharfem Kontrast zu den Verfahren in den Nachbarstaaten, die eine Inbetriebnahme auch grosser Anlagen innert weniger Jahre ermöglichen. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, die bestehenden Kompetenzen und Bewilligungsverfahren grundsätzlich zu überdenken, neu zu ordnen und anzupassen. Wir sind überzeugt, dass nur so die herausfordernden von der Politik formulierten Zielsetzungen der Energiestrategie und der Klimapolitik erreicht werden können.