

Per E-Mail  
verordnungsrevisionen@bfe.admin.ch

Ihr Kontakt    Thomas Porchet, Energiepolitik Schweiz  
E-Mail        thomas.porchet@axpo.com  
Direktwahl    T +41 56 200 31 45  
Datum         28. Februar 2025

## **Beschleunigung beim Aus- und Umbau der Stromnetze (Änderung der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen): Stellungnahme Axpo Gruppe**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen und zur damit verbundenen Absicht, den Aus- und Umbau der Stromnetze zu beschleunigen, Stellung nehmen zu können.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Axpo hat die Ambition, mit innovativen Energielösungen eine nachhaltige Zukunft zu ermöglichen. Axpo ist die grösste Schweizer Produzentin von erneuerbarer Energie und internationale Vorreiterin im Energiehandel sowie in der Vermarktung von Solar- und Windkraft. Zudem betreiben und unterhalten wir ein mehrere tausend Kilometer umspannendes Leitungsnetz auf den Netzebenen 3 und 5. Mehr als 7 000 Mitarbeitende verbinden Erfahrung und Know-how mit der Leidenschaft für Innovation und der gemeinsamen Suche nach immer besseren Lösungen. Axpo setzt auf innovative Technologien, um die sich stets wandelnden Bedürfnisse ihrer Kunden in über 30 Ländern in Europa, Nordamerika und Asien zu erfüllen.

Die künftige Stromversorgung bleibt eine enorme Herausforderung. Bis 2050 müssen 50 TWh zusätzliche Erzeugungskapazität bereitgestellt werden. Bundesrat und Parlament haben im Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbarer Energie sowie im Solar- und Windexpress Teilziele definiert und notwendige

Instrumente verankert. Damit die gesetzten Ziele erreicht werden können und die Stromversorgung auch künftig sichergestellt ist, ist allerdings auch ein massiver und rascher Ausbau der Stromnetze notwendig.

In der praktischen Umsetzung bleiben die Bewilligungsverfahren ein entscheidendes Hindernis. Mit der Änderung des Energiegesetzes (Beschleunigungserlass) sollen die Genehmigungsprozesse für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien inzwischen konzentriert und beschleunigt werden. Für die raschere Realisierung der notwendigen Netzanlagen steht eine vergleichbare Grundlage noch aus. Die geplante Änderung des Elektrizitätsgesetzes (Beschleunigung beim Aus- und Umbau der Stromnetze) fokussiert hauptsächlich auf das Übertragungsnetz und enthält nur rudimentäre Ansätze für eine umfassende Regelung des Bewilligungsverfahrens für Verteilnetzleitungen. Die vorliegende Änderung der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren (PGV) für elektrische Anlagen ist vor diesem Hintergrund zwar zu begrüßen. Die Bestimmungen dürften aber weder wesentliche Änderungen bewirken noch zur angestrebten Verfahrensbeschleunigung im Netzbereich führen. Bedauerlich ist insbesondere, dass die von der Branche im Rahmen von separaten Austauschen mit dem zuständigen Bundesamt vor Start der Vernehmlassung erarbeiteten und diesem unterbreiteten Vorschläge kaum in den vorliegenden Verordnungsentwurf eingeflossen sind.

Für eine effektive Beschleunigung von Netzprojekten verweisen wir ergänzend auf die Stellungnahme der Axpo Gruppe vom 6. September 2024 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes (Beschleunigung beim Aus- und Umbau der Stromnetze). Diese enthielt neben Anträgen zur vorgelegten Gesetzesrevision auch weitere Massnahmen zur Beschleunigung (RPG und VPeA). Wir erlauben wir uns, im Rahmen des laufenden Vernehmlassungsverfahrens die Anträge zur Anpassung der VPeA erneut einzubringen.

## **Zur Vorlage**

Art. 1

### Antrag:

<sup>2</sup> Sie [die Plangenehmigungspflicht] gilt in vollem Umfang für die Erstellung und die Änderung von Mittel- und Niederspannungsverteilstrecken bis max. 36kV, soweit es sich um Anlagen in Schutzgebieten nach eidgenössischem oder kantonalem Recht handelt. Die übrigen ~~Niederspannungs~~Anlagen bis max. 36kV werden vom Eidgenössischen Starkstrominspektorat (Inspektorat) anlässlich der regelmässigen Inspektionen genehmigt. Die Betriebsinhaber führen zu diesem Zweck Pläne und Unterlagen dauernd nach.

### Begründung:

Zur Beschleunigung des Ausbaus der Verteilnetze sollte diese Regelung auf Anlagen bis 36kV ausgeweitet werden. Dies würde die Anzahl der Plangenehmigungsvorlagen erheblich reduzieren und Netzbetreiber sowie Genehmigungsbehörden entlasten. Die Netzbetreiber müssen weiterhin alle Vorgaben bei der Planung und Erstellung der Anlagen einhalten, was im Rahmen der nachträglichen Genehmigung überprüft wird. Die Praxis zeigt, dass bei Inspektionen selten Beanstandungen auftreten.

Antrag:

<sup>2bis</sup> (neu) Die betroffenen Stellen von Bund und Kantonen stellen den Netzbetreibern die Informationen zu den Schutzgebieten nach eidgenössischem und kantonalem Recht nach Abs. 2 in digitaler Form möglichst zentral zur Verfügung.

Begründung:

Der Antrag ist Ausfluss der Unterstützungspflicht seitens der Genehmigungsbehörde. Namentlich die kantonalen Schutzgebiete sind nicht in jedem Fall öffentlich einsehbar, was besonders für die inhaltlichen (textlichen) Ausführungen betreffend den Schutzzumfang zutrifft. Es hilft den Projektanten, wenn sie hier auf das bei den Genehmigungsbehörden bzw. Fachstellen vorhandene Fachwissen zurückgreifen und von diesen die für konkrete Projekte massgebende Informationen anfragen können.

Art. 2

Antrag:

<sup>1quater</sup> (neu) Das Inspektorat bietet den Gesuchstellern bei der Erstellung sowie bei der Anpassung der Gesuchsunterlagen Unterstützung und Beratung an.

Begründung:

Verschiedene Kantone sehen für (private) Bauherren eine Beratungs- und Unterstützungspflicht durch die zuständige (Bau-)Behörde vor. Zur Beschleunigung, u.a. durch die Vermeidung von mehrfachen Rückfragen, schlagen wir vor, zugunsten der Gesuchsteller eine Unterstützungs- und Beratungspflicht des Inspektorats einzuführen. Das ESTI kann dieser Pflicht mit praxistauglichen, für alle Gesuchsteller gleichermaßen geltenden Hinweisen nachkommen. Ziel ist es, für Klarheit zu sorgen, welche Unterlagen im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens oder einer nachträglichen Genehmigung zu prüfen, zu erarbeiten und einzureichen sind.

Art. 6b

Antrag:

<sup>2bis</sup> (neu) Es steht dem Gesuchsteller nach Ablauf der Einsprachefrist sowie nach Eingang der Stellungnahmen der kantonalen Behörden und der Bundesbehörden frei, dem Inspektorat die Überweisung an das BFE zur Weiterführung und zum Entscheid zu beantragen. Das ESTI begründet eine Ablehnung des Antrags.

Begründung:

In der Regel ist es für den Gesuchsteller früh absehbar, dass das eingereichte Verfahren vom Bundesamt für Energie zu entscheiden ist (z.B. bei umstrittenen Bauvorhaben, aufgrund von Differenzen mit einer Fachstelle des Bundes oder des Kantons sowie aufgrund von erforderlichen Enteignungen ohne Aussicht auf freihändigen Erwerb). Der Gesuchsteller soll explizit das Recht haben, in diesen Fällen die Überweisung zu beantragen – und die anschliessende Überweisung soll die Regel bilden. Zu prüfen ist zudem, ob auf die Erstellung der Überweisungsberichte des ESTI verzichtet

werden kann, da diese beim ESTI erfahrungsgemäss zu einem erheblichen (Zeit-) Aufwand führen.

Art. 8a Abs. 1

Kommentar:

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird die (weiterhin) unverbindliche Ordnungsfrist von 8 auf 6 Monate verkürzt und der Beginn der Frist klarer definiert. Die Wirkung dürfte in der Praxis dennoch überschaubar bleiben, da sich mit Blick auf die Praxis des Bundesgerichts zum rechtlichen Gehör der Abschluss des Schriftenwechsels nicht immer klar bestimmen lässt.

Art. 9

Antrag:

~~<sup>2</sup> Für unbestrittene Teile einer Anlage kann eine Teilgenehmigung erteilt werden, wenn dadurch die Anlage im bestrittenen Bereich nicht präjudiziert wird. Sofern einzelne sinnvoll umsetzbare Teile unbestritten sind, hat das Inspektorat auf Antrag des Gesuchstellers deren Teilgenehmigung zu bewilligen. Das Inspektorat kann nach Rücksprache mit dem Gesuchsteller andere Aufteilungen als die beantragte vornehmen. Die Verweigerung des Antrags auf Teilgenehmigung bleibt die Ausnahme.~~

Begründung:

In der Praxis kommt das Instrument der Teilgenehmigung leider selten zur Anwendung. Entsprechend schlagen wir vor, dass die Teilgenehmigung von unbestrittenen Teilen einer Anlage auf Antrag die Regel – und nicht mehr die Ausnahme – sein soll. Allfälligen Beschwerden gegen eine Teilgenehmigung sollte zudem die aufschiebende Wirkung entzogen werden können.

Art. 9a

Antrag:

<sup>1</sup> Keiner Plangenehmigung bedürfen Instandhaltungsarbeiten und technische Änderungen an Anlagen, wenn dabei keine besonderen und dauerhaften Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind.

Begründung:

Der Verzicht auf die Einschränkung «geringfügig» bei technischen Änderungen an Netzanlagen ist zu begrüssen. Voraussetzung für den Verzicht auf ein PGV ist nach wie vor aber, dass die Vorhaben keine Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben dürfen. Im Verbund mit der heute in der Praxis der Genehmigungsbehörden wahrnehmbaren Haltung «im Zweifel für ein PGV», dürfte die Wirkung jedoch bescheiden bleiben und an der zurückhaltenden Praxis der Behörden nichts ändern. Darauf weisen auch die Erläuterungen (S. 5) hin. Aufgrund der restriktiven Praxis der Genehmigungsbehörden führen auch vorübergehende Massnahmen, insbesondere solche während der Bauphase, dazu, dass diese

zur Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens führen können. Das soll mit der vorgeschlagenen Ergänzung vermieden werden. Zu denken ist z.B. an temporäre Zufahrten mit Baggermatratzen, vorübergehende Auswirkungen bei der Erstellung von Provisorien etc.

Art. 9a

Antrag:

<sup>2</sup> Als Instandhaltungsarbeiten gelten sämtliche Arbeiten, die dazu dienen, den Bestand einer Anlage im genehmigten Umfang sicherzustellen, insbesondere:

- a. der gleichwertige Ersatz von Anlageteilen (z.B. der Ersatz von Masten oder Fundamenten etc.);
- b. ...

Begründung:

Aus unserer Sicht ist es weiterhin der Praxis zu überlassen, ab wann bzw. bis wohin Instandhaltungsarbeiten – namentlich Fundamentanpassungen wie Verstärkungen oder der Ersatz von einem oder mehreren Masten – der Plangenehmigungspflicht unterliegen. Dabei ist zu beachten, dass es sich um rechtskräftig bewilligte und gestützt darauf erstellte Leitungen und Anlagen handelt.

Antrag:

<sup>3</sup> Als technische Änderungen gelten insbesondere, sofern dadurch das Erscheinungsbild der Anlage nicht wesentlich verändert wird:

- a. ...
- c. der Ersatz von Isolatoren durch Isolatoren anderer Bauart. Insbesondere wird der Umbau auf Doppelketten oder Isoliertraversen, die Verwendung von Isolatoren anderer Farbgebung und Materialien als nicht wesentliche Veränderungen des Erscheinungsbildes angesehen;
- c<sup>bis</sup> (neu) Umbauten und Veränderungen an Tragwerken und angebauten Teilen, sofern die Dimensionen des Tragwerkes dadurch nicht grösser werden, d.h. das Tragwerk nicht höher und breiter wird (Toleranz 1 m);
- d. der Ersatz von Kabeln in bestehenden Rohranlagen durch Kabel anderer Bauart, sofern weder die Rohrbelegung nicht verändert noch der massgebende Strom nach Anhang 1 Ziffer 13 Absatz 2 NISV dauerhaft erhöht wird; und
- e. der Ersatz von Transformatoren in bestehenden Stationen durch Transformatoren auch eines anderen des gleichen Typs und/oder mit anderer höherer Leistung; und
- f. die Erhöhung der Betriebsspannung auf maximal 220 kV sowie das Versetzen oder Anpassen der Ausleger an bestehenden Masten, sofern die Netzbetreiberin nachweist, dass die folgenden Werte und Vorschriften ausnahmslos eingehalten werden:
  - 1. die einschlägigen Grenzwerte nach der NISV
  - 2. die Planungswerte nach der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986
  - 3. die Vorschriften der Leitungsverordnung vom 30. März 1994 und der Starkstromverordnung vom 30. März 1994;

Spannungserhöhungen, wenn die Leitung bereits für die erhöhte Spannung ausgelegt wurde, jedoch nicht mit dieser betrieben wurde;

~~g. der Ersatz einzelner Masten ausserhalb von Objekten nach Artikel 5 NHG durch Masten ähnlicher Dimensionierung;~~

#### Begründung:

Mit der Ergänzung von «insbesondere» in Art. 9a Abs. 3 soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung von Tatbeständen handelt. Damit wird mehr Raum für Einzelfallbeurteilungen gelassen. Bei einem überwiegenden Anteil von Netzerweiterungen, -anpassungen und -verstärkungen handelt es sich um kleine, örtlich klar und eng begrenzte Vorhaben. In der Regel wird bestehende Infrastruktur durch eine andere mit einer höheren Leistung ersetzt. Dabei wird das Erscheinungsbild der Netzinfrastuktur durch Netzerweiterungen, -anpassungen und -verstärkungen nicht wesentlich verändert. Beim Ersatz von Stromkabeln werden in der Regel und soweit möglich die gleichen Rohranlagen genutzt.

Bereits mit einer weniger restriktiven Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen der Verordnung (z.B. «keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt») bzw. grosszügigeren Anwendung von Ausnahmebestimmungen liessen sich Bewilligungsverfahren (zumindest teilweise) beschleunigen. Die Erfahrungen zeigen, dass Ausnahmebestimmungen seitens der verfahrensleitenden Behörden sehr restriktiv angewendet werden. Deshalb sollte zur Entlastung des ESTI in Art. 9a die gesetzliche Vermutung aufgestellt werden, dass bei Instandhaltungsarbeiten und geringfügigen technischen Änderungen kein Plangenehmigungsverfahren nötig ist. Will das Inspektorat ein Plangenehmigungsverfahren durchführen (z.B. aufgrund besonderer Auswirkungen auf die Umwelt), hat es dies zu begründen und die Stellungnahme des Gesuchstellers einzuholen. Bei geringfügigen technischen Änderungen gilt die Genehmigung nach Ablauf der Frist von zwanzig Tagen nach Eingang der Anzeige beim Inspektorat als erteilt.

Die bestehenden rechtlichen Bestimmungen in der VPeA sehen bereits mehrere Ausnahmen von der Plangenehmigungspflicht vor. Die Liste ist um weitere Ausnahmen zu erweitern. Die vorgeschlagenen Änderungen erfüllen die Voraussetzungen, um die technischen Änderungen an der Infrastruktur von der Plangenehmigungspflicht auszunehmen.

In Art. 9a Abs. 3 Bst. f wird nicht klar geregelt, auf welchem Weg und in welchem Umfang der Nachweis über die Einhaltung all dieser Vorgaben erbracht werden müsste, wenn es kein PGV gibt. In der Praxis ist es leider oft so, dass der Betriebsinhaber im Rahmen der Anzeige gestützt auf Art. 9a Abs. 5 VPeA ca. 95% des Aufwands eines ordentlichen Gesuchs betreiben muss, um die Unterlagen zusammenzustellen, die das ESTI für ihre summarische Prüfung braucht (die letztlich nur dazu da ist, zu entscheiden, ob es ein PGV braucht oder nicht). Dies kann nicht Sinn und Zweck einer Bestimmung sein, welche durch die Auflistung von Ausnahmetatbeständen einen direkten praktischen Nutzen bzw. Erleichterungen für die Projektanten herbeiführen möchte. Insgesamt lässt sich festhalten, dass – obwohl gut gemeint – der Nutzen von Bst. f im Ergebnis wohl gering ist. Die vorgeschlagene Formulierung betreffend Spannungserhöhungen ist demgegenüber zielgerichteter und klarer. Das «Versetzen oder Anpassen der Ausleger an bestehenden Masten» wäre gemäss Antrag mit dem neu vorgeschlagenen Art. 9a Abs. 3 lit c<sup>bis</sup> abgedeckt. Schliesslich soll die Bestimmung im neuen Art. 9a Abs. 3 Bst. g der Vernehmlassungsvorlage gestrichen und mit der vorgeschlagenen Präzisierung von Art. 9a Abs. 2 Bst. a klargestellt werden. Die Präzisierung in der neuen Bestimmung ist zwar grundsätzlich zu begrüssen. Die einschränkenden Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 5) dürften die Wirkung allerdings begrenzen und die Behörden geradezu zur Fortsetzung bzw. Ausweitung der bereits heute eher restriktiven Praxis ermuntern. Häufig muss beim

Ersatz eines Mastens auch das Fundament angepasst werden. In den Erläuterungen wird das ausgeschlossen. Zudem wird festgehalten, dass der Ersatz von Masten nicht der Verlängerung der Lebensdauer der Leitung dienen darf und dass ein PGV durchzuführen ist, wenn mehr als 10% aller Masten ersetzt werden müssen. Das stellt gegenüber dem heutigen Zustand eine erhebliche Verschärfung dar, die insbesondere im Verteilnetz zu einer Ausweitung von plangenehmigungspflichtigen (Unterhalts-)Arbeiten führen wird. Weiter bleibt ungeklärt, was die Bestimmung bedeutet, wenn Masten z.B. durch einen Erdbeben oder eine Lawine zerstört werden und auch das Mastfundament anschliessend am gleichen Standort, aber mit (sicherheitsbedingten) Veränderungen wie z.B. Pfählungen, statischen Erweiterungen etc. wieder erstellt bzw. angepasst werden muss. Muss in solchen Fällen aufgrund der Fundamentanpassung ein PGV durchgeführt werden, ist eine rasche Wiederaufnahme der Versorgung fraglich.

Kommentar:

Wenn die Vorgaben der zur Aufzählung vorgeschlagenen Verordnungen «ausnahmslos» einzuhalten sind, läuft das der beabsichtigten Beschleunigung zuwider. Beispielsweise ist der Nachweis der Einhaltung der Vorgaben der Verordnung über die nichtionisierende Strahlung (NISV) u.a. aufgrund der in den letzten Jahrzehnten stetigen Zunahme des Baugebiets bzw. der Bautätigkeit auch im ländlichen Raum vielfach nur schwer bzw. mit erheblichem Aufwand möglich. Dies gilt sowohl für neue Leitungen als auch bei baulichen oder betrieblichen Massnahmen an unter Umständen seit Langem bestehenden Leitungen. Auch andere Vorgaben sind nur schwer einzuhalten wie z.B. die heute geltenden Vorgaben für Bodenabstände oder Vorgaben zur Sicherheit («innere» Abstände an Tragwerken). Zudem wohnt auch anderen, namentlich gerade umweltbezogenen Vorschriften ein nicht unerheblicher Auslegungsspielraum inne, der mit Blick auf die restriktive Praxis der Behörden («im Zweifel für das PGV») eine effektive Verfahrensbeschleunigung unwahrscheinlich erscheinen lässt.

Auch im Fall des Versetzens oder der Anpassung der Ausleger an bestehenden Masten dürfte die «Ausnahmslosigkeit» kaum je nachzuweisen sein. Weshalb in den Erläuterungen (S. 5) zudem ohne weitere Erläuterungen auf den Vogelschutz hingewiesen wird, bleibt schleierhaft. Wie bekannt und bei der Überarbeitung der bestehenden Empfehlung zum Vogelschutz an Starkstromfreileitungen verschiedentlich erläutert, stellen sich in der Praxis dazu bereits heute zahlreiche Fragen und es fehlt diesbezüglich seit längerem an Rechts- und Planungssicherheit, namentlich für die Verfahren auf der Netzebene 3.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Christoph Brand  
CEO



Lukas Schürch  
Head Corporate Public Affairs