

Bundesamt für Umwelt
3003 Bern

Elektronisch an: polg@bafu.admin.ch

11. April 2024

Cornelia Abouri, cornelia.abouri@strom.ch, +41 62 825 25 15

Verordnungspaket Umwelt Herbst 2024

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) dankt Ihnen für die Möglichkeit, zum Verordnungspaket Umwelt Herbst 2024 Stellung nehmen zu können. Der VSE nimmt diese Gelegenheit gern wahr. Er beschränkt sich in seiner Stellungnahme auf die vorgeschlagene Änderung der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) sowie allgemein auf das Thema Verbandsbeschwerderecht.

I. Konsistenz der Gesetzgebung sicherstellen

Der Weg in eine klimafreundliche Zukunft bedingt einen grundlegenden Wandel unseres Energiesystems. Strom spielt dabei eine Schlüsselrolle. Gemäss Energieperspektiven 2050+ des Bundes müssen bis 2050 für die Erreichung der Klimaneutralität und die Sicherstellung der Energieversorgung rund 40 TWh an Stromproduktion aus erneuerbaren Energien (inkl. Wasserkraft) im Inland zugebaut werden – mehr als die heutige Produktion der Wasserkraft (dies auch dann, wenn eine starke Effizienzsteigerung gelingt). Dazu ist der Beitrag aller verfügbarer erneuerbarer Energien unerlässlich. Der Ausbau muss zudem zügig vorangehen, um eine in den nächsten Jahren stark steigende Importabhängigkeit zu vermeiden.

Mit verschiedenen Vorlagen – Solaroffensive, Windoffensive, Stromgesetz (Mantelerlass) – hat das Parlament in den vergangenen Monaten seinen Willen unterstrichen, diesen Pfad entschieden zu beschreiten. Es hat eine deutliche Beschleunigung und Erhöhung der Ausbauziele beschlossen. Dazu wurden unter anderem materiellrechtliche Hürden für die Bewilligungsfähigkeit von Produktionsanlagen ausserhalb der Bauzone gesenkt und erstmals eine übergeordnete politische Güterabwägung vorgenommen, welche ein nationales Interesse dieser Anlagen vorsieht, das kantonalen, regionalen und lokalen Interessen und teilweise auch anderen nationalen Interessen ausdrücklich vorgeht.

Bislang sind die Planungs- und Bewilligungsverfahren für Produktionsanlagen und Netze durch jahrelange, auch gerichtliche Verfahren geprägt und dauern 15 Jahre und länger. Dies ergibt sich unter anderem aus der föderativen Ordnung der Schweiz und der Zuständigkeit unterschiedlicher Behörden auf drei Staats-

ebenen, sowie der zur Verfügung stehenden Rechtsmittel und den jeweiligen gerichtlichen Instanzen. Bundesrat und Parlament sind gewillt, auch hier anzusetzen und die Verfahren selbst zu straffen. Eine entsprechende Beschleunigungsvorlage für Produktionsanlagen ist im Parlament in Beratung. Noch ausstehend, jedoch vom Bundesrat angekündigt, ist eine ebenfalls unabdingbare Beschleunigung der Verfahren für die Netze auf allen Netzebenen.

Sollten die mit dem Stromgesetz (Mantelerlass) und der Beschleunigungsvorlage vorgesehenen Massnahmen nach Plan umgesetzt werden, dürften sich auf materiell- und verfahrensrechtlicher Ebene erste Verbesserungen spürbar machen. Auch unter dieser neuen Ausgangslage stellt jedoch das schweizerische Rechtssystem mit umfangreichen Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten für eine zügige Verfahrensführung eine Herausforderung dar. So wurde unlängst bekannt, dass eine kleine Organisation weiterhin mit Rechtsmitteln das Stauseeprojekt an der Trift bekämpft, obwohl dieses im Rahmen des Runden Tisches Wasserkraft unter Beteiligung der grossen Umweltverbände einen breiten Konsens fand und gemeinsam mit 15 anderen Projekten vom Parlament ausdrücklich als Anlage von überwiegendem nationalem Interesse bezeichnet wurde, welches für die Gewährleistung der Winter-Versorgungssicherheit benötigt wird.

Der VSE erachtet es daher als angebracht, auch die Regelungen des Verbandsbeschwerderechts kritisch zu hinterfragen. Aus Gründen der Konsistenz der Gesetzgebung einerseits und im Interesse der Energie- und Klimastrategie und der Versorgungssicherheit andererseits müsste konsequenterweise zumindest eine teilweise Einschränkung von Beschwerderechten bei Projekten von nationalem Interesse geprüft werden. Als mögliche Ansatzpunkte verweist der VSE auf die Vorschläge, welche die UREK-N im Herbst 2023 im Rahmen der Beratung des Beschleunigungserlasses vorgelegt hatte. Diese hätten vorgesehen, dass bei Projekten von nationalem Interesse das Verbandsbeschwerderecht jenen Organisationen vorbehalten würde, denen aufgrund ihrer Mitgliederzahl ein vergleichbares «nationales Gewicht» zukommt, und sie hätten Einsprachen und Beschwerden durch örtliche Unterorganisationen ausgeschlossen. Geprüft werden könnte auch, ob weitere als rein formaljuristische Verfahren und Kriterien zur Aufnahme oder Streichung von Organisationen von der Liste führen könnten oder zumindest die heutigen Mechanismen und Kriterien (z.B. Auswertung aufgrund der Berichterstattungspflicht) sachdienlicher angewendet werden müssten. Ebenfalls denkbar wäre es, Beschwerden gegen Projekte von nationalem Interesse jenen Organisationen vorzubehalten, welche seit geraumer Zeit, z.B. 10 Jahren, das Beschwerderecht konstruktiv ausüben.

II. Missbräuche des Beschwerderechts verhindern

Der VSE lehnt die vorgeschlagene Änderung der VBO ab. Diese würde die Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele konterkarieren und dem Instrument der ideellen Beschwerde Schaden zufügen.

In den Erläuterungen des Bundesrates wird der Verein Freie Landschaft Schweiz als Naturschutzorganisation präsentiert. Die Strombranche kennt diesen jedoch aus zahlreichen konkreten Projekten als Organisation, die sich der Verhinderung der Windenergie in der Schweiz verschrieben hat und dazu die Windenergieprojekte mit Einsprachen und Beschwerden eindeckt. Als solche wird er im Übrigen auch in den Medien dargestellt. Aus den öffentlich einsehbaren Unterlagen des Vereins Freie Landschaft Schweiz geht denn auch klar hervor, dass sein Handeln einseitig gegen eine einzelne Technologie, die Windenergie, gerichtet ist. Diesen Kampf gegen die Windenergie verdeutlicht auch die Tatsache, dass der Verein Freie Landschaft Schweiz massgeblich am Referendum gegen das Stromgesetz (Mantelerlass) beteiligt ist und unlängst zwei gegen die Windenergie gerichtete Volksinitiativen lanciert hat.

Ziel und Zweck der Beschwerdemöglichkeit ideeller Organisationen besteht darin, die gerichtliche Kontrolle eines Entscheids zu ermöglichen in Fällen, in welchen Private mangels besonderer Betroffenheit nicht zur Beschwerde legitimiert sind. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn Interessen der Umwelt tangiert sind, welche ein öffentliches und nicht privates Interesse darstellen. Im Rahmen eines Rechtmittelverfahrens im Bereich des öffentlichen Rechts geht es in erster Linie um das Abwägen gegenläufiger Interessen, wobei die Verbandsbeschwerde die Schaffung gleich langer Spiesse sicherstellt. Damit entfaltet das Verbandsbeschwerderecht eine wichtige präventive Funktion, indem allein die Möglichkeit einer Beschwerde dazu führt, dass Projektanten die rechtlichen Anforderungen an ein Projekt noch genauer prüfen und Gespräche mit den ideellen Organisationen anstreben, um Lösungsansätze und allfällige Projektänderungen auszuloten.¹

In der Energiewirtschaft ist diese Praxis der Lösungsfindung längst etabliert. Bei der Realisierung von Energieinfrastrukturprojekten werden, zum Beispiel im Rahmen von ökologischen Ersatzmassnahmen, oft tragfähige Lösungen gefunden, wenn auch zum Preis von langwierigen Verhandlungen und ggf. einer gerichtlichen Klärung. Im Unterschied zur Mehrzahl der anderen anerkannten Organisationen, welche die Interessen des Umwelt- und Landschaftsschutzes wahrnehmen, besteht beim Verein Freie Landschaft Schweiz keinerlei Bereitschaft, Projekte zu optimieren und Kompromisse zu finden. So übersteigt das Ausmass der Anfechtungen des Vereins Freie Landschaft Schweiz die Praxis der beschwerdeberechtigten Organisationen. So wurden beispielsweise im Kanton Neuenburg mehr als 120 Einsprachen gegen den notwendigen Ersatz einer Transformatorstation eingereicht. Die Einsprachen wurden von Paysage Libre koordiniert und decken sich mit der Beschwerde gegen einen geplanten Windpark. Die betroffene Transformatorstation ist für die Versorgung von 15 Gemeinden mit Tausenden von Anschlüssen sowie eines Tunnels unerlässlich. Ein allfälliger Anschluss von Windkraftanlagen an diese Station steht derzeit nicht zur Diskussion und könnte zu einem späteren Zeitpunkt aktuell werden, wofür ein separates, wiederum anfechtbares Anschlussverfahren notwendig wäre.

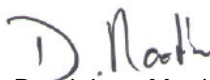
Angesichts dieser Ausgangslage erstaunt es, dass zur Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung des Verbandsbeschwerderechts lediglich der Text von Statuten und Jahresberichten herangezogen wird (oder werden kann). Es erscheint manifest, dass das geltende Recht nicht geeignet ist, um einem offensichtlichen Missbrauch des Verbandsbeschwerderechts zuvorzukommen. Wie der Bundesrat in seinen Erläuterungen festhält, wird die Verordnungsänderung dazu führen, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien gebremst wird. Zudem besteht das Risiko, dass die Verbandsbeschwerde als Instrument weiter beschädigt und unter Druck geraten und die konstruktive Arbeit anderer Organisationen diskreditiert wird. Der VSE erachtet die Aufnahme des Vereins Freie Landschaft Schweiz in die Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen daher als Fehlentwicklung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für allfällige Rückfragen gern zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Frank'.

Michael Frank
Direktor

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Martin'.

Dominique Martin
Bereichsleiter Public Affairs

¹ Zu den Funktionen des Verbandsbeschwerderechts s. z.B. «Umweltrecht in a nutshell», Alain Griffel, Verlag DIKE, 2015.