

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 595/2020

Urteil vom 23. März 2021

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,  
Bundesrichterin Jametti,  
Bundesrichter Müller,  
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte

1. A. \_\_\_\_\_,  
2. Mitbeteiligte,  
Beschwerdeführer,  
alle vertreten durch Urs Hofstetter-Arnet und Stefan Mundhaas, Rechtsanwälte,

gegen

Swissgrid AG,  
Bleichemattstrasse 31, Postfach, 5001 Aarau,  
Beschwerdegegnerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Marco Donatsch,

Bundesamt für Energie, Kapellenstrasse 14, 3003 Bern.

Gegenstand  
Plangenehmigung Leitung Bassecourt-Mühleberg,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 15. September 2020 (A-4864/2019).

Sachverhalt:

A.

Am 20. Dezember 2016 reichte die Swissgrid AG dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) das Gesuch um Erteilung der Plangenehmigung für die Spannungserhöhung und Modernisierung der bestehenden 380/132-kV-Leitung zwischen den Unterwerken Bassecourt und Mühleberg ein. Grund für das Vorhaben sind die Auswirkungen der Ausserbetriebnahme des Kernkraftwerks Mühleberg auf das schweizerische Übertragungsnetz.

Die Leitung zwischen den Unterwerken Bassecourt und Mühleberg war bereits 1976/1977 für einen Betrieb mit der Spannung von 380/220 kV genehmigt worden. Nach Bau und Inbetriebnahme wurde der 380 kV-Strang jedoch nur mit 220 kV und der 220-kV-Strang nur mit 132 kV betrieben. Der erstere wird bis heute in das Unterwerk Pieterlen eingeführt, der letztere in die Unterwerke Kappelen, Pieterlen und Sorvilier. Gemäss dem Vorhaben der Swissgrid AG soll der derzeit mit 220 kV betriebene Leitungsstrang auf eine Betriebsspannung von 380 kV angehoben und nicht mehr ins Unterwerk Pieterlen eingeführt werden. Dieser Leistungsstrang würde so die Unterwerke Bassecourt und Mühleberg direkt verbinden. Der bisher mit 132 kV betriebene Strang soll dagegen auch weiterhin mit dieser Spannung betrieben werden.

Um die seit der Genehmigung der Leitung in den Jahren 1976/1977 geänderten gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, sieht das Plangenehmigungsgesuch verschiedene Massnahmen vor, so die Erhöhung der Seilzugspannung, der Einbau von Phasenabstandhaltern, die Phasenoptimierung, die Leitungsverstärkung, die Anpassung der Leitungsführung bei Bassecourt sowie die Verstärkung von Mastfundamenten und Tragwerken. Gemäss der Swissgrid AG handelt es sich dabei

um technische Anpassungen an einer bestehenden Leitung, für die keine neuen Rechte erworben werden müssen. Dementsprechend reichte sie auch keine Enteignungsanträge ein.

Das ESTI eröffnete am 7. September 2017 das ordentliche Plangenehmigungsverfahren und legte die Pläne in den Kantonen Jura und Bern öffentlich auf. Daraufhin ging eine grosse Anzahl von Einsprachen ein. Die Einspracheverhandlungen führten zu keiner Einigung.

Mit Plangenehmigungsverfügung vom 22. August 2019 genehmigte das BFE die Planvorlage Nr. L-227'151.1 der Swissgrid AG unter Auflagen. Insbesondere wurde in Gutheissung der Einsprachen verfügt, dass der massgebende Strom für den 380-kV-Strang auf 1'490 A festgelegt werde, dass die Betriebsdaten durch die Swissgrid AG laufend zu erfassen bzw. dem ESTI auf Verlangen vorzulegen seien und dass nach der Umstellung auf 380 kV Lärmmessungen durchzuführen seien.

Gegen die Plangenehmigungsverfügung des BFE erhoben die Commune mixte de Valbirse, die Einwohnergemeinde Seedorf und A.\_\_\_\_\_ zusammen mit 35 weiteren Personen Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Dieses holte Stellungnahmen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) und des Bundesamts für Umwelt (BAFU) ein. Das ARE schloss sich der Rechtsauffassung des BFE an und das BAFU hielt fest, die Plangenehmigungsverfügung stimme mit dem Bundesumweltschutzrecht überein. Das Bundesverwaltungsgericht vereinigte daraufhin die drei Verfahren. Mit Urteil vom 15. September 2020 wies es die Beschwerden der beiden Gemeinden ab; die Beschwerde von A.\_\_\_\_\_ und den weiteren Personen wies es ab, soweit es darauf eintrat.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 23. Oktober 2020 beantragen A.\_\_\_\_\_ und die erwähnten weiteren 35 Personen, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter sei die Plangenehmigungsverfügung aufzuheben und die Sache in Bezug auf den Leitungsabschnitt der Gemeinde Seedorf im Sinne der Beschwerdebegründung an das BFE zurückzuweisen. Subeventualiter sei der Leitungsabschnitt der Gemeinde Seedorf im Gebiet Aspi erdzuverlegen.

Die Beschwerdegegnerin beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das BFE beantragt in erster Linie, auf die Beschwerde nicht einzutreten, und eventualiter, sie abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesverwaltungsgericht verweist auf den angefochtenen Entscheid.

Mit Präsidialverfügung vom 15. Dezember 2020 wies das Bundesgericht das Gesuch der Beschwerdeführer um aufschiebende Wirkung ab.

Erwägungen:

1.

1.1. Grundsätzlich steht gegen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Die Beschwerde ist jedoch nach Art. 83 lit. w BGG ausgeschlossen gegen Entscheide auf dem Gebiet des Elektrizitätsrechts betreffend die Plangenehmigung von Stark- und Schwachstromanlagen und die Entscheide auf diesem Gebiet betreffend Enteignung der für den Bau oder Betrieb solcher Anlagen notwendigen Rechte, wenn sich keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

1.2. Eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt sich gemäss der Botschaft zu Art. 83 lit. w BGG, wenn eine Rechtsfrage noch nie entschieden wurde, ihre Klärung für die Praxis wegleitend sein kann und sie von ihrem Gewicht her nach einer höchstrichterlichen Beurteilung verlangt. Ferner ist das Vorliegen einer solchen Frage zu bejahen, wenn die Vorinstanz von einem bundesgerichtlichen Präjudiz abweicht oder Anlass besteht, eine Rechtsprechung zu überprüfen oder zu bekräftigen (Botschaft vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050, BBl 2013 7698 Ziff. 5.2.1). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung nur zurückhaltend anzunehmen. Sie liegt vor, wenn ein allgemeines und dringendes Interesse besteht, dass eine umstrittene Frage höchstrichterlich geklärt wird, um eine einheitliche Anwendung und Auslegung des Bundesrechts herbeizuführen und damit eine erhebliche Rechtsunsicherheit auszuräumen (BGE 144 III 164 E. 1 S. 165; 144 II 177 E. 1.3 S. 180; zur Publikation bestimmtes Urteil 1C 647/2019 vom 8. Oktober 2020 E. 2.1; je mit Hinweisen). Die Erfüllung dieser Voraussetzung ist in der Beschwerdeschrift darzutun, ansonsten auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann (Art. 42 Abs. 2 BGG).

1.3. Die Beschwerdeführer bringen vor, es stelle sich die Frage der Vereinbarkeit von Ziff. 12 Abs. 7 des Anhangs 1 zur Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) mit dem Umweltschutzgesetz. Diese Bestimmung zählt in lit. a bis g auf, was als Änderung einer Anlage gilt. Die Beschwerdeführer beanstanden, dass darin nicht die Spannungserhöhung und die dazu notwendigen baulichen Massnahmen (insbesondere die Phasenoptimierung) aufgeführt sind. Ob dies mit dem Erfordernis der vorsorglichen Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 2 USG (SR 814.01) und der Sanierungspflicht bei einer wesentlichen Änderung einer sanierungsbedürftigen Anlage gemäss Art. 18 USG vereinbar sei, habe das Bundesgericht noch nie geklärt. Weil in der Schweiz zahlreiche alte Hochspannungsleitungen modernisiert werden müssten, sei die Frage von wegleitender Bedeutung.

1.4. Zur Frage, was die wesentliche Änderung einer Anlage im Sinne von Art. 18 USG bedeutet, bestehen bundesgerichtliche Präjudizien. Ausschlaggebend ist dabei eine Gesamtbetrachtung, bei der die Zunahme der Emissionen, der Umfang der baulichen Massnahmen und deren Kosten sowie die Verlängerung der Lebensdauer der Gesamtanlage durch das Projekt zu berücksichtigen sind (BGE 141 II 483 E. 4.6 S. 492 f.; Urteil 1C 104/2017 vom 25. Juni 2018 E. 6.4; je mit Hinweisen).

Die Vorinstanz hat dargelegt, dass im vorliegenden Fall die baulichen Anpassungen kein erhebliches Mass annähmen und die Lebensdauer der Gesamtanlage nicht erheblich verlängert werde, was die Beschwerdeführer nicht bestreiten.

In Bezug auf die nichtionisierende Strahlung ist gemäss der Stellungnahme des BAFU vom 7. Februar 2020 zu berücksichtigen, dass die Erhöhung der Spannung die magnetische Flussdichte nicht verändere. Lediglich die elektrische Feldstärke nehme dadurch zu. Der Immissionsgrenzwert werde durch die Erhöhung der Seilzugspannung in sechs Abspannabschnitten aber weiterhin eingehalten. Dafür, dass die elektrische Feldstärke unterhalb des Immissionsgrenzwerts negative Gesundheitsfolgen haben könnte, gebe es keinen wissenschaftlich begründeten Verdacht.

Diese naturwissenschaftlichen Ausführungen, auf die auch das Bundesverwaltungsgericht abstellte, werden von den Beschwerdeführern zwar insofern bestritten, als sie behaupten, dass die Spannungserhöhung und die dazu notwendigen baulichen Massnahmen (insbesondere die Phasenoptimierung) zu einer Vergrösserung des Magnetfeldes und damit zu einer Erhöhung der Umweltbelastung führten. Sie begründen diese Behauptung jedoch nicht in nachvollziehbarer Weise. Insbesondere ist nicht einsichtig, weshalb die Phasenoptimierung zu einer Erhöhung des Magnetfeldes führen sollte, handelt es sich dabei ja gerade um eine Massnahme der Emissionsbegrenzung (vgl. Ziff. 15 und 16 des Anhangs 1 zur NISV). Es ist somit zusammen mit dem BAFU davon auszugehen, dass die aus Sicht des Vorsorgeprinzips (Art. 11 Abs. 2 USG) relevanten Emissionen nicht zunehmen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die in der Rechtsprechung entwickelten Prinzipien zu Art. 18 USG auf den Einzelfall angewendet. Insofern stellen sich keine Grundsatzfragen. Ob Ziff. 12 Abs. 7 des Anhangs 1 zur NISV über den konkreten Fall hinaus in jeder Hinsicht dem Umweltschutzgesetz entspricht, ist vorliegend nicht zu beantworten.

2.

Auf die Beschwerde ist deshalb nicht einzutreten.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Swissgrid AG prozessiert als Betreiberin des schweizerischen Übertragungsnetzes, was gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes vom 23. März 2007 über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG; SR 734.7) eine ihr übertragene öffentliche Aufgabe darstellt. Sie hat daher keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG; Urteil 1C 418/2017 vom 28. März 2019 E. 5.2).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Energie und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. März 2021

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Dold