



Axpo Services AG | Parkstrasse 23 | 5401 Baden | Switzerland

aemterkonsultation@are.admin.ch

Ihr Kontakt Thomas Porchet, Energiepolitik Schweiz
E-Mail thomas.porchet@axpo.com
Direktwahl T +56 200 31 45
Datum 19. Juli 2024

Änderung der Raumplanungsverordnung (Umsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes [RPG 2] und des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien): Stellungnahme Axpo Group

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung der Raumplanungsverordnung und insbesondere zur Umsetzung des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien 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. Mehr als 6'700 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 sichere Versorgung der Schweiz mit erneuerbarer Energie stellt eine enorme Herausforderung dar. Bis ins Jahr 2050 muss die jährliche inländische Stromerzeugung um wenigstens 50 TWh gesteigert werden, damit die wegfallende Produktion aus Kernkraftwerken und Wasserkraft kompensiert und der

steigende Bedarf aufgrund von Elektrifizierung und Bevölkerungszuwachs gedeckt werden können. Der Mantelerlass stellt einen notwendigen, aber nicht ausreichenden Schritt auf dem Weg in die erneuerbare Energiezukunft dar. Axpo steht hinter diesem Kompromiss. Die erst kürzlich vernehmlassnten Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Vorlage schaffen leider nicht die erforderlichen Rahmenbedingungen, um die beschlossenen energie- und klimapolitischen Ziele zu erreichen. Dasselbe stellen wir auch mit Blick auf einige der vorliegenden Anpassungen der Raumplanungsverordnung (RPV) fest.

Zur Vorlage

Art. 25d Geodaten und Koordination

Antrag:

Abs. 4: *Streichen.*

Begründung:

Bei Gebäuden besteht bereits heute eine Bewilligungspflicht bei einer Zweckänderung. Gemäss Art. 1 Abs. 2b^{quater} RPG bezieht sich das Stabilisierungsziel auf die ganzjährig bewirtschafteten Landwirtschaftszonen – mit Ausnahmen für Tourismus, Verkehrsanlagen oder Energieerzeugung. Die Einführung einer Bewilligungspflicht bei Zweckänderungen von Versiegelungen für die bisher ausgenommenen Bereiche ist nicht nachvollziehbar und erschliesst sich auch aus den Erläuterungen nicht. Die Nachführung durch die Kantone kann auch mit einer Meldung bei Aufgabe der Nutzung erreicht werden.

Eventualantrag:

~~Sollen Bodenversiegelungen, die landwirtschaftlich, zur Ausübung touristischer Aktivitäten, durch Energieanlagen oder durch kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bedingt waren, einem anderen Zweck zugeführt werden, bedarf dies einer Baubewilligung. Wird die ursprüngliche bewilligte Nutzung der Versiegelung bloss aufgegeben, ist dies der zuständigen Behörde zu melden. Dies gilt auch für die landwirtschaftliche, zur Ausübung touristischer Aktivitäten, durch Energieanlagen oder durch kantonale oder nationale Verkehrsanlagen bewilligte Versiegelungen.~~

Art. 25f Kompensationspflicht bei Verfehlungen der Stabilisierungsziele

Antrag:

² Mit der Bauausführung darf erst begonnen werden, wenn die kompensatorischen Abbrüche ~~und Renaturierungen~~ erfolgt sind.

Begründung:

Mit kompensatorischen Abbrüchen oder Rückbauten können auch Renaturierungen verbunden sein. Der Begriff ist allerdings sehr allgemein gehalten und lässt erheblichen Ermessensspielraum zu. Zudem nimmt das Gesetz nur auf Gebäude Bezug; die Verordnung kann nicht darüber hinausgehen.

Antrag:

~~³ Bei längerfristigen Renaturierungen genügt es, wenn die baulichen Arbeiten abgeschlossen sind und die Renaturierung gesichert ist. Die blosse Sicherung von kompensatorischen Abbrüchen und Renaturierungen kann für den Beginn der Bauausführung genügen, wenn Bauten oder Anlagen ersetzt werden, für die ununterbrochener zonenkonformer oder standortgebundener Bedarf gegeben ist.~~

Begründung:

Die Bestimmung soll die Sicherstellung und Durchsetzung von längerfristigen Renaturierungen bzw. der mit der Erstellung neuer Gebäude verbundenen Kompensationsmassnahmen gewährleisten. Damit können lange Wartezeiten für die Baufreigabe vermieden werden. Aus dem Zweck dieser Stabilisierungsvorschrift ergibt sich, dass sich die Bestimmung weitgehend auf den Abbruch bestehender Gebäude beschränkt. Weshalb die Beschränkung im letzten Satzteil verankert und was die Formulierung genau bedeutet, erschliesst sich auch aus den Erläuterungen nicht.

Art. 32^{bis} Bündelung von Infrastrukturanlagen

Antrag:

Streichen.

Begründung:

Die Bestimmungen verfügen über eine schwache, wenn nicht unzureichende gesetzliche Grundlage, lassen sich in der Praxis nicht oder nur mit beträchtlichem Aufwand umsetzen und stehen im Widerspruch zum angestrebten beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien sowie der dafür notwendigen Netzanlagen.

Der Grundsatz der Bündelung ist bei der Planung von neuen Infrastrukturanlagen aufgrund des raumplanungsrechtlichen Koordinationsgebotes vorgegeben. Für Netzanlagen besteht zudem eine (Verwaltungs-)Vereinbarung verschiedener Bundesstellen, die den Grundsatz für zugehörige Plangenehmigungsverfahren detaillieren. Die Bestimmung bildet somit nur die bisherige Praxis ab. Allerdings sollte diesem Grundsatz keine absolute Geltung zukommen. Vielmehr belässt der bereits in Art. 24^{bis} Abs. 1 RPG verankerte Zusatz «soweit möglich» den Projektanten bzw. Eigentümern der Infrastrukturanlagen und auch den Bewilligungsbehörden einen gewissen Spielraum bei dessen Anwendung und Umsetzung. Dies entspricht der bisherigen Praxis. Es erschliesst sich deshalb nicht, was mit dem in Abs. 1 der Verordnung vorgesehenen Zusatz «und zweckmässig» im Vergleich mit der gesetzlichen Vorgabe konkretisiert werden soll.

Unklar bleibt auch, auf welche gesetzliche Grundlage sich die vorgesehene Regelung, wonach Infrastrukturanlagen «an möglichst unempfindlichen Standorten vorzusehen» seien, stützt. Derartige, im Gesetz nicht angelegte Zusatzkriterien schaffen Unsicherheiten und Hürden für notwendige Infrastrukturanlagen, namentlich für Netzprojekte, die für die Ableitung der politisch geforderten zusätzlichen erneuerbaren Energie sowie für die Aufrechterhaltung und bedarfsgerechte Stromversorgung unabdingbar sind. Fraglich ist zudem, ob die in Art. 24^{bis} Abs. 1 RPG vorgesehene Bündelung überhaupt auf Netzanlagen Anwendung finden soll. Sie befindet sich systematisch in einem Artikel, der sich vorab mit Mobilfunkanlagen befasst.

In der Praxis erfolgen bei der Planung von neuen elektrischen Leitungen auch heute bereits regelmässig Kontaktaufnahmen mit anderen Infrastrukturbetreibern (Strassen, Schienen, Werkleitungen etc.), um mögliche Bündelungspotentiale zu erkennen und – soweit möglich – bei der Planung zu berücksichtigen. Die Koordination ist dabei in der Regel aufwendig. Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass sich die erkannten Potentiale wegen unterschiedlicher Zuständigkeiten, Abläufe etc. der jeweils zugehörigen Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren nicht oder nicht gleichzeitig realisieren lassen. Bspw. kann ein Kanton als Strasseneigentümer die Zustimmung zum Erstellen einer Kabelleitung verweigern, weil er erst vor Kurzem den betreffenden Kantonsstrassenabschnitt umfassend saniert hat. Die Praxis hält zahlreiche weitere Beispiele bereit.

Unverständlich bleiben schliesslich auch Regelungsgehalt sowie Sinn und Zweck von Abs. 2. Infrastrukturanlagen beanspruchen naturgemäss Boden. Dies gilt auch in den Fällen, in denen sie gebündelt werden. Wenn im Gesetz also ein Bündelungsgrundsatz besteht, dann schliesst die Bündelung auch die Beanspruchung des Bodens ein. Der Absatz kann entsprechend gestrichen werden.

Art. 32a^{bis} Bewilligungsfreie Solaranlagen an Fassaden

Antrag:

Abs. 1: *Streichen.*

² Solaranlagen an einer Fassade gelten als genügend angepasst, wenn sie eine der folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- a. *Streichen.*
- b. ...

Begründung:

Die Regelung ist sehr detailliert und in der Praxis schwierig anzuwenden. Sie greift in der vorgeschlagenen Detaillierung in die Regelungshoheit und das Ermessen der Kantone und Gemeinden ein und weicht von der grundsätzlichen Konzeption des RPG als Rahmengesetz ab. Schliesslich ist auch nicht gänzlich nachvollziehbar, weshalb die Regulierung von Fassaden detaillierter ausfällt als diejenige für Dächer. Mit dem postulierten Ziel eines rascheren Zubaus von PV-Anlagen ist diese Detaillierung kaum zu vereinbaren.

Art. 32c Nicht freistehende Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen

Antrag:

^{1bis} (neu) Solaranlagen mit Anschluss ans Stromnetz gelten insbesondere als standortgebunden, wenn sie

- a. schwimmend auf einem Stausee oder auf anderen künstlichen Gewässerflächen angebracht werden;
- b. wenn sie optisch eine Einheit bilden mit Bauten oder Anlagen, die voraussichtlich längerfristig rechtmässig bestehen.

Begründung:

Im Gegensatz zu Anlagen, die gem. Art. 32c Abs. 1 Bst. c der geltenden RPV Vorteile für die landwirtschaftliche Produktion bewirken, werden die übrigen in Art. 32c Abs. 1 genannten Anlagen neu nicht direkt vom RPG erfasst. Der Verzicht auf eine Regelung im Rahmen der vorliegenden Verordnungsänderung ist unbegründet.

Art. 32d Freistehende Solaranlagen nicht von nationalem Interesse ausserhalb der Bauzonen

Antrag:

Abs. 1: *Streichen.*

Begründung:

Der Absatz verweist lediglich auf das Gesetz. Die darin festgehaltene Regelung ist ausreichend klar.

Antrag:

Abs. 2: *Streichen.*

Begründung:

Gesetz und Verordnung erfassen hier Erzeugungsanlagen, die sich unterhalb der Schwellenwerte für die Zuerkennung von nationalem Interesse. Für solche Anlagen gibt es raumplanungsrechtlich zwei Wege zu einer Bewilligung. Entweder werden die Vorgaben zur Planungspflicht eingehalten, wobei es jedem Kanton freisteht, entsprechende Vorgaben für bestimmte Gebiete zu machen und diese dann auch weiter und konkret zu beplanen. Erfolgt eine solche Planung, dann ist keine Ausnahmegewilligung erforderlich. Alternativ kann im Rahmen eines Baugesuchs eine Ausnahmebewilligung beantragt werden, für deren Beurteilung und Erteilung die Standortgebundenheit nachzuweisen sowie eine umfassende Interessenabwägung erforderlich ist. Art. 24^{ter}, insbesondere Abs. 1 und 2, RPG statuiert für die vom Gesetz erfassten Anlagen die Vermutung der Standortgebundenheit. Damit bestehen gegenüber der bisherigen Regelung in Art. 32c Abs. 2 RPV veränderte gesetzliche Grundlagen; eine Nachführung der bisherigen Bestimmung von Abs. 2 ist nicht erforderlich. Dass Kantone (und allenfalls auch Gemeinden) eine weitergehende Planungspflicht vorgeben können für bestimmte Gebiete, in denen freistehende Anlagen erstellt werden sollen, gilt bereits heute.

Antrag:

Abs. 3: *Streichen.*

Eventualantrag:

³ In jedem Fall bedarf es einer ~~umfassenden~~ Interessenabwägung. Die Ausnahmebewilligung ist nur zu verweigern, wenn gewichtige öffentliche oder sehr gewichtige private Interessen dem Interesse an der Produktion von Energie aus erneuerbaren Quellen entgegenstehen. Sowohl involvierte Behörden wie auch private Einsprecher haben die Obliegenheit, die Interessen und deren Gewichtung im Genehmigungsverfahren zu begründen.

Begründung:

Damit der Ausbau der erneuerbaren Energien tatsächlich beschleunigt erfolgen kann, müsste bei der Interessenabwägung die Begründungslast anders verteilt werden. Damit kann sich der Projektant für die Interessenabwägung eher knapp halten, während allfällige Einsprecher sowie Behörden die Aufgabe zukommt, die massgebenden öffentlichen (und privaten) Interessen darzulegen, die gegen das Erteilen einer Ausnahmebewilligung sprechen können. Gestützt darauf soll dann die Interessenabwägung erfolgen. Wenigstens sollte nicht durch die zusätzliche Anforderung einer «umfassenden» Interessenabwägung Rechtsunsicherheit geschaffen und die Hürden in Bewilligungsverfahren für notwendige Infrastrukturanlagen erhöht werden.

Art. 32e Abs. 4 ist sinngemäss zu ergänzen.

Kommentar:

Ob mit dem in Abs. 5 vorgesehenen Pfandrecht an den Grundstücken etwas gewonnen wird, ist fraglich. Ausserhalb der Bauzone ist der Wert von Grundstücken in der Regel gering bzw. bei landwirtschaftlichen Grundstücken reguliert. Zudem handelt es sich um kleinere Anlagen und damit auch um kleinere Flächen. Der Grundstückswert mag also u.U. die Rückbaukosten nicht zu decken.

Nach den bisherigen Erfahrungen ist und wird der Projektant in aller Regel nicht Eigentümer der Grundstücke (allenfalls Baurechtsnehmer). Die Pfandrechtsdrohung wird daher wohl dazu führen, dass ein Eigentümer eher nicht bereit sein wird, sein Grundstück zur Verfügung zu stellen – oder dann nur gegen (teure) Absicherungen.

Art. 32f Anlagen zur Umwandlung von erneuerbarer Elektrizität in Wasserstoff, Methan oder andere synthetische Kohlenwasserstoffe

Antrag:

¹ Anlagen zur Umwandlung von erneuerbarer Elektrizität in Wasserstoff, Methan oder andere synthetische Kohlenwasserstoffe sind ausserhalb der Bauzonen standortgebunden in wenig empfindlichen oder in vorbelasteten Gebieten, die ~~an Anlagen zur am Ort der Produktion gemäss Art. 16 EnG von erneuerbarer Elektrizität anschliessen liegen~~ und zum Abtransport der synthetisch erzeugten Energieträger erschlossen sind.

Begründung:

Der Begriff «anschiessen» führt zu Umsetzungsfragen. Die Bestimmung sollte sich am bestehenden Begriff «Ort der Produktion» gemäss Art. 16 EnG orientieren. Auch die Vorgabe, bereits eine Erschliessung des Abtransports zu verlangen, ist einschränkend und gesetzlich so nicht explizit vorgesehen. Wenigstens sollte auch eine zusätzliche verhältnismässige Erschliessung des Abtransports erlaubt sein.

Antrag:

~~² Ist die Anlage zur Produktion von erneuerbarer Elektrizität planungspflichtig und daher eine Grundlage in einem Nutzungsplan zu schaffen, so ist die Anlage zur Umwandlung in diese Planung einzubeziehen. Ansonsten bedürfen Anlagen zur Umwandlung bedürfen nur dann einer Planung, wenn sie mehr als 5 000 m² Boden beanspruchen.~~

Begründung:

Anlagen zur Umwandlung werden heute meist bei bestehenden Produktionsanlagen gebaut (namentlich bei Laufwasserkraftwerken). Dieser typische Fall wird durch den im Entwurf vorgeschlagenen Wortlaut der Bestimmung nicht konkretisiert. Der Wortlaut scheint stattdessen nur auf den Fall einer neuen Produktionsanlage abzielen. Es besteht durch die Formulierung der Bestimmung das Risiko, dass auch kleine Anlagen zur Umwandlung, falls sie bei einer bestehenden Produktionsanlage gebaut werden, plötzlich einer Planungspflicht unterliegen.

Antrag:

~~³ In jedem Fall bedarf es einer umfassenden Interessenabwägung. In jedem Fall bedarf es einer Interessenabwägung. Die Ausnahmegewilligung ist nur zu verweigern, wenn gewichtige öffentliche oder sehr gewichtige private Interessen dem Interesse an der Anlage zur Umwandlung von erneuerbarer Energie in Wasserstoff, Methan oder andere synthetische Kohlenwasserstoffe entgegenstehen. Sowohl involvierte Behörden wie auch private Einsprecher haben die Obliegenheit, die Interessen und deren Gewichtung im Genehmigungsverfahren zu begründen.~~

Begründung:

Damit der Ausbau der erneuerbaren Energien tatsächlich beschleunigt erfolgen kann, müsste bei der Interessenabwägung die Begründungslast anders verteilt werden. Damit kann sich der Projektant für die Interessenabwägung eher knapp halten, während allfällige Einsprecher sowie Behörden die Aufgabe zukommt, die massgebenden öffentlichen (und privaten) Interessen darzulegen, die gegen das Erteilen einer Ausnahmegewilligung sprechen können. Gestützt darauf soll dann die Interessenabwägung erfolgen. Wernigstens sollte nicht durch die zusätzliche Anforderung einer «umfassenden» Interessensabwägung Rechtsunsicherheit geschaffen und die Hürden in Bewilligungsverfahren für notwendige Infrastrukturanlagen erhöht werden.

Antrag:

⁴ (neu) Die Bestimmungen dieses Artikels treffen auch auf Anlagen zur Herstellung von synthetischen Wasserstoffverbindungen und Folgeprodukte von Wasserstoff aus erneuerbarer Elektrizität zu.

Begründung:

Es muss klargestellt werden, dass auch Anlagen, die Folgeprodukte oder synthetische Wasserstoffverbindungen herstellen, unter die Bestimmungen von Art. 32f fallen. Diese Folgeprodukte umfassen z.B. Ammoniak, LOHC (Liquid Organic Hydrogen Carriers) oder Bindungen von H₂ in Metallhydriden. Diese Produkte erlauben u.a. eine bessere Transport- und Speicherfähigkeit und/oder ermöglichen einen erleichterten Einsatz in der Industrie oder dem Verkehrssektor. Ob und in welchem Umfang sich diese Produkte gegen «normalen» Wasserstoff technisch und ökonomisch durchsetzen werden, ist zwar noch nicht absehbar. Es wäre aber falsch, diese Technologien aufgrund der Einengung auf bestimmte Produkte von vornerein rechtlich auszuschliessen bzw. zu benachteiligen.

Antrag:

Art. 32d^{bis} (neu) Bauten und Anlagen zur Energiegewinnung aus Solaranlagen

¹ Ist eine Solaranlage von der Baubewilligung ausgenommen, weil sie genügend angepasst ist (Art. 18a RPG), oder wird die Standortgebundenheit einer Solaranlage bejaht (Art. 18c RPG), so gilt dies auch für die Bauten und Anlagen, welche für die Ableitung der produzierten Energie aus Solaranlagen benötigt werden.

² Für Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen, welche für die Verteilung und Fortleitung elektrischer Energie benötigt werden, wird, soweit sich diese in die Landschaft einordnen, die Standortgebundenheit vermutet.

Begründung:

In den vergangenen Jahren wurde die Bewilligungsfähigkeit (Standortgebundenheit) von PV-Anlagen ausserhalb der Bauzone verbessert, jedoch nicht für die dazu notwendige Netzinfrastruktur und somit auch nicht für die zu der für die Ableitung der produzierten Energie dringend benötigten Trafostationen. Diese Anlagen sind jedoch ein zwingender Bestandteil der Anlage – entsprechend müssen hier die gleichen Bedingungen gelten. Dadurch könnte der Projektierungs- und Bewilligungsaufwand gesenkt und diese Ressourcen in die Bearbeitung weiterer Projekte gesteckt werden. Mit Blick auf die zunehmenden Bedürfnisse und Anforderungen an das Verteilnetz ist generell zu prüfen, ob solche elektrische Anlagen nicht als standortgebunden gelten und die Genehmigungsverfahren entsprechend vereinfacht werden sollen.

Art. 32e Anlagen zur Nutzung der Energie aus Biomasse

Kommentar:

Wir begrüssen, dass nicht nur Biomassanlagen ausserhalb der Bauzone als standortgebunden gelten können, sondern auch Zwischenlager unter die Regelung fallen. Allerdings sollte die Bestimmung nicht nur für Biogasanlagen, sondern auch für Anlagen zur Nutzung verholzter Biomasse gelten. Der Erläuterungsbericht erwähnt zwar

eine spätere Erweiterung. Es ist aber nicht nachvollziehbar, weshalb dies nicht schon mit der vorliegenden Verordnungsänderung vorgesehen ist. Auch die Schwelle für die Planungspflicht von 45 000 t ist nicht nachvollziehbar, da die Grösse der Anlage im Rahmen der Interessenabwägung ohnehin begründet werden muss.

Art. 43b Anforderungen an das kantonale Recht

Kommentar:

Wir begrüssen den Aufruf an die Kantone in Abs. 2, ihren Behörden ausreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um die Bewilligungsverfahren zügig führen zu können. Die Erfahrung zeigt, dass zu knappe Ressourcen der Behörden wesentlich zu Verzögerungen beitragen. Ob die vorliegende Verordnungsanpassung eine ausreichende Grundlage für eine solche Aufforderung ist, erscheint aber fraglich. Sie lässt zudem offen, welche Folgen eine mangelnde Umsetzung nach sich zieht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. Brand'.

Christoph Brand
CEO

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'L. Schürch'.

Lukas Schürch
Head Corporate Public Affairs