



3003 Bern

ECom; wyd

POST CH AG

per E-Mail

Franziska.Humair@bafu.admin.ch

Aktenzeichen / Referenz: 041-00171

Ihr Zeichen:

Bern, 6. Juli 2021

**041-00171: Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als indirekter
Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft
(Biodiversitätsinitiative)»: Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 31. März 2021 eröffnete Vernehmlassung zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» und nehmen zum Entwurf gerne wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkungen

Energiestrategie 2050, Klimaziele, Versorgungssicherheit

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 18. Juni 2021 zu Händen des Parlaments das Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Revision des Energie- und des Stromversorgungsgesetzes) verabschiedet. Damit beabsichtigt der Bundesrat den Ausbau der einheimischen erneuerbaren Energien sowie die Versorgungssicherheit der Schweiz zu stärken, insbesondere auch für den Winter. Er hält dabei fest, um die Ziele der Energiestrategie 2050 und der langfristigen Klimastrategie der Schweiz zu erreichen, brauche es eine umfassende Elektrifizierung im Verkehrs- und Wärmesektor. Dazu müsse die inländische Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien rasch und konsequent ausgebaut werden. Zudem seien die Netz- und Stromversorgungssicherheit mit weiteren spezifischen Massnahmen zu stärken.

Schliesslich hat der Bundesrat im Jahr 2019 das Netto-Null-Ziel für Treibhausgase bis 2050 beschlossen. Neben dem Energiegesetz fordert damit auch die Klimastrategie des Bundes eine Energieproduktion basierend auf erneuerbaren Energien.

Versorgungssicherheit, Winterproduktion, Importrisiken

Die ECom beobachtet und überwacht die Entwicklung der Elektrizitätsmärkte im Hinblick auf eine sichere und erschwingliche Versorgung in allen Landesteilen. Sie überprüft zu diesem Zweck insbesondere den Zustand und Unterhalt des Übertragungsnetzes sowie die regionale Ausgewogenheit der Investitionen der nationalen Netzgesellschaft. Zeichnet sich mittel- oder langfristig eine erhebliche Gefährdung der inländischen Versorgungssicherheit ab, unterbreitet die ECom dem Bundesrat Vorschläge für Massnahmen (Art. 22 Abs. 3 und 4 i.V.m. Art. 9 StromVG).

Die Pläne des Bundesrats gemäss dem Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien, die Speicherwasserkraft um rund 2 TWh auszubauen und die heutige Selbstversorgungsfähigkeit zu erhalten, sind wichtig. Ebenso unterstützt die ECom die erhöhten Zielwerte bei den erneuerbaren Energien. Allerdings scheinen der ECom die vom Bundesrat geplanten Massnahmen als nicht ausreichend. Der Importbedarf im Winterhalbjahr steigt nach der Ausserbetriebnahme der Kernkraftwerke gemäss Energieperspektiven des BFE über lange Zeit auf weit über 10 TWh an. Ein Importbedarf im Winterhalbjahr von über 10 TWh während zwei Jahrzehnten kommt einem strukturellen Engpass gleich. Für eine existenzielle Infrastruktur wie die Stromversorgung, die in Echtzeit ausgeglichen sein muss, bedeutet dies einen Systembetrieb mit erheblichen Risiken. Die hohe Importabhängigkeit führt zu wesentlichen Risiken während langer Zeit, zumal die Exportfähigkeit der Nachbarländer durch die Reduktion bzw. den Ausstieg aus Kern- und Kohleenergie verringert wird. Angesichts der enormen Bedeutung einer sicheren Stromversorgung ist es ein beträchtliches Risiko, das System über Jahre am Limit zu betreiben. Aufgrund dieser Überlegungen empfiehlt die ECom, dass in der Schweiz mindestens so viel Winterproduktion bereitgestellt wird, dass im Winterhalbjahr nicht mehr als 10 TWh importiert werden müssen¹. Die Politik hat den Handlungsbedarf in Bezug auf die Winterproduktion grundsätzlich erkannt. Davon zeugen auch diverse politische Vorstösse und die erwähnte Berücksichtigung im Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien.

Zudem steigt die Abhängigkeit von politischen Entscheidungen im Ausland, sei dies von EU-Gremien oder nationalen Behörden insbesondere der Nachbarstaaten. Für ein allfälliges Stromabkommen setzte die EU einen Abschluss des Rahmenabkommens voraus. Nach dem Verhandlungsabbruch des Bundesrates zum Rahmenabkommen ist ein Stromabkommen in weite Ferne gerückt. Es kann noch nicht abgeschätzt werden, ob und bis zu welchem Grad es gelingen wird, stattdessen technische Vereinbarungen abzuschliessen. Sollte ein Abschluss dieser technischen Vereinbarungen nicht möglich sein, hätte dies erhebliche Konsequenzen sowohl für den sicheren Netzbetrieb als auch für die Importmöglichkeiten der Schweiz.

Als weiterer Aspekt der Versorgungssicherheit ist der zeitnahe Ausbau von Leitungen insbesondere des Übertragungsnetzes wichtig. Artikel 15d EleG erklärt die Anlagen des Übertragungsnetzes als nationales Interesse, insbesondere im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Die Schweiz verfügt über leistungsstarke Grenzleitungen. Typischerweise limitieren jedoch nicht die Grenzleitungen die Importkapazität, sondern innerschweizerische Netzengpässe. Die Behebung der innerschweizerischen Engpässe ist zwar möglich, aber aufgrund der langwierigen und komplexen Verfahren sehr zeitaufwändig. Regelmässig sind Interessen des Umweltschutzes, der Wirtschaftlichkeit und der Versorgungssicherheit gegeneinander abzuwägen.

¹ Siehe dazu Eidgenössische Elektrizitätskommission, Fachsekretariat, Versorgungssicherheit im Winter, Auslegeordnung zu den Importrisiken, Juni 2021 (www.elcom.admin.ch > Dokumentation > Berichte und Studien).

Zielkonflikte und Spannungsfeld

Der indirekte Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative verfolgt Ziele, welche aus alleiniger Sicht des Natur- und Heimatschutzes durchaus nachvollziehbar sind. Als Eckpunkt hält der Bundesrat im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage (S. 3) zwar fest, dass die Ziele der Energiestrategie 2050 nicht tangiert werden sollen. Im erläuternden Bericht wird zusätzlich ausgeführt, der indirekte Gegenvorschlag akzentuiere die Interessenabwägungen zwischen Naturschutz und Nutzung. Die angestrebten Ergänzungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes würden es dem Bundesrat und dem Parlament jedoch ermöglichen, allfällige Konflikte zwischen Schutz und Nutzung der Natur aktiv anzugehen und zu lösen (S. 22).

Aus Sicht der Versorgungssicherheit ist jedoch auf folgendes hinzuweisen: Jegliche Erweiterung von Schutzflächen – auch wenn diese von regionaler oder lokaler Bedeutung sind – ziehen zusätzliche Interessenabwägungen nach sich. Dies erschwert die Realisierung von Ausbauzielen und damit die Gewährleistung der Versorgungssicherheit (Ausbau erneuerbare Produktion, Leitungsbau) zusätzlich. Zwischen dem indirekten Gegenvorschlag auf der einen Seite und der Versorgungssicherheit der Schweiz, den Ausbauzielen der Energiestrategie 2050 sowie den Klimazielen des Bundes auf der anderen Seite besteht damit ein Zielkonflikt. Dieser Zielkonflikt wird durch den Gegenvorschlag nicht zugunsten der Versorgungssicherheit, Energiestrategie und Klimapolitik aufgelöst und auch nicht im Grundsatz angegangen. Die verschiedenen Ziele von Versorgungssicherheit, Energie-, Klima- und Umweltpolitik befinden sich damit in einem Spannungsfeld. Das Gleichgewicht ist jeweils im Einzelfall im Rahmen der Interessenabwägung zu finden. Jede Verstärkung von Schutzzielen in einem Bereich – vorliegend der Schutzflächen – führt in diesem Spannungsfeld zu neuen Gewichtungen. Isolierte Änderungen in einem Bereich sind daher unter Einbezug aller Interessen sorgfältig abzuwägen.

Trotz Vorbehalten zu Gunsten der Energiestrategie 2050 ist damit aus unserer Sicht festzuhalten, dass die Interessen der Versorgungssicherheit – und auch der Energie- und Klimapolitik – mit der Vorlage nicht gestärkt, sondern zusätzlich geschwächt werden. Vor dem Hintergrund dieser Zielkonflikte stellt die ECom schliesslich auch einen Haupt- und Eventualantrag zur Abänderung/Ergänzung von Artikel 12 EnG. Hier hat der Gesetzgeber im Jahr 2016 ein Ausschlusskriterium für neue Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien eingeführt (vgl. dazu unten Ziff. 1.2 und 1.3).

2. Biodiversitätsinitiative

Die Initiative schwächt die Interessen am Produktionsausbau und am Leitungsbau und damit die Versorgungssicherheit. Wir unterstützen daher den Antrag des Bundesrats auf Ablehnung der Initiative.

3. Indirekter Gegenvorschlag

1.1. Allgemeines

Wie bereits einleitend ausgeführt, erhöht eine Vergrösserung der Schutzflächen allgemein das Konfliktpotential mit Projekten für den Bau von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und von Leitungen. Mit den neuen Artikeln 18^{bis} und 18b NHG sowie Artikel 11a JSG und Artikel 7a BGF werden häufiger Interessenabwägungen notwendig, bei welchen sich die Interessen am Ausbau erneuerbarer Produktion sowie am Leitungsbau und mithin der Gewährleistung der Versorgungssicherheit nicht per se durchsetzen. So sieht die Vorlage vor, dass Kantone unter Berücksichtigung der ES 2050 Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung bezeichnen. Kantonale Schutzobjekte gehen den nationalen Interessen nicht vor; umgekehrt sind aber die nationalen Interessen auch nicht per se höher zu gewichten. Es hat eine Interessenabwägung im Einzelfall stattzufinden². Folglich hat die Vergrösserung der Schutzflächen auch häufigere Interessenabwägungen zur Folge. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit von Hürden beim Bau von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und von Leitungen. Projekte bei der Wasserkraft oder der Windenergie werden zum Teil über Jahre durch Einsprachen blockiert. Das gleiche gilt für den Leitungsbau. Wie den Medien zu entnehmen war, hat Frau Bundesrätin Sommaruga deshalb Kantonsvertreter, Akteure der Energie- und Wasserwirtschaft

² Vgl. BBl 2013 7666 oben; Urteil des Bundesgerichts 1C_356/2019 vom 4. November 2020, E. 4.2.

sowie Umweltorganisationen an einen runden Tisch gebeten, um den Ausbau der erneuerbaren Energien voranzutreiben. Im Rahmen solcher Gespräche kann der Bundesrat auch eruieren, welche Projekte zeitnah realisiert werden können. Diese Projekte sind aus Sicht der Versorgungssicherheit unverzüglich an die Hand zu nehmen. Zur Förderung des Ausbaus der erneuerbaren Produktion beantragt die ECom daher eine Anpassung von Artikel 12 EnG (vgl. sogleich Ziff. 1.2 und 1.3).

1.2. Änderungen anderer Erlasse – Hauptantrag zu Artikel 12 Absatz 2 EnG

Hauptantrag

Artikel 12 EnG sei wie folgt anzupassen und zu ergänzen:

² Einzelne Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, namentlich auch Speicherkraftwerke, sowie Pumpspeicherkraftwerke sind ab einer bestimmten Grösse und Bedeutung von einem nationalen Interesse, das insbesondere demjenigen nach Artikel 6 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) entspricht. ~~In Biotopen von nationaler Bedeutung nach Artikel 18a NHG und in Wasser- und Zugvogelreservaten nach Artikel 11 des Jagdgesetzes vom 20. Juni 1986 sind neue Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien ausgeschlossen.~~

^{3bis} Ist die sichere und erschwingliche Versorgung mit Elektrizität im Inland trotz der Vorkehrungen der Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft mittel- oder langfristig erheblich gefährdet, kann der Bundesrat einzelne Anlagen gemäss Abs. 2 bezeichnen, bei welchen das nationale Interesse an deren Bau, Erweiterung, Erneuerung oder Konzessionierung anderen nationalen Interessen vorgeht.

Es sei zudem zu prüfen, ob Artikel 15d EleG entsprechend anzupassen ist.

Begründung

Artikel 12 EnG erklärt die Nutzung erneuerbarer Energien und ihr Ausbau als nationales Interesse. Einzelne Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien sind ab einer bestimmten Grösse und Bedeutung von nationalem Interesse, das insbesondere demjenigen nach Artikel 6 Absatz 2 NHG entspricht. Gleichzeitig werden mit der Bestimmung aber *neue Anlagen* zur Nutzung erneuerbarer Energien ausgeschlossen, sofern sich diese in Biotopen von nationaler Bedeutung nach Artikel 18a NHG und in Wasser- und Zugvogelreservaten nach Artikel 11 JSG befinden. Damit wird für neue Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien trotz ihrer massgeblichen Bedeutung für die Energiestrategie 2050, die Klimaziele sowie die Versorgungssicherheit (vgl. Vorbemerkungen oben) eine Interessenabwägung per se ausgeschlossen.

Der Ausbau von erneuerbaren Produktionsanlagen wird dadurch erheblich eingeschränkt, da z.B. gerade neue Wasserkraftanlagen in Gletscherrückzugsgebieten einen wesentlichen Beitrag zur Energiestrategie 2050 leisten können. Diese Anlagen steigern die Produktion und ermöglichen als Speicherkraftwerke eine Verlagerung von Energie in das kritische Winterhalbjahr, eine Speicherung von Energie und ein flexibles Angebot. Leider liegen die aus technischer Sicht am besten geeigneten Anlagen oft in Schutzgebieten (DANIEL EHRBAR, LUKAS SCHMOCKER/DAVID VETSCH/ROBERT BOES, Wasserkraftpotenzial in Gletscherrückzugsgebieten der Schweiz, in: «Wasser Energie Luft», 2019 Heft 4 S. 205 ff.).

Der Anwendungsbereich von Artikel 12 EnG ist durch die Neuerungen gemäss Vernehmlassungsvorlage nicht betroffen. Es werden keine neuen Ausschlussgebiete festgelegt. Jedoch bedeutet der bestehende Artikel 12 EnG eine enorme Schwächung der nationalen Interessen am Produktionsausbau. Das Ausschlusskriterium in Artikel 12 EnG war im Jahr 2016 ein politischer Kompromiss. Seither haben sich die Rahmenbedingungen erheblich geändert: Die Versorgungssicherheit im Winterhalbjahr sowie die Importrisiken werden von der ECom kritischer eingeschätzt, mit dem Abbruch der Verhandlungen mit der EU zum Rahmenabkommen ist ein Stromabkommen in weite Ferne gerückt und die Zubau- und Klimaziele wurden in den letzten Jahren ausgebaut. Vor dem Hintergrund dieser neuen Entwicklungen ist für die ECom fraglich, ob dieser politische Kompromiss heute – fünf Jahre später – immer noch Bestand haben kann. Wir beantragen daher die Streichung des letzten Satzes von Artikel 12 Absatz 2 EnG. Damit wäre auch im Fall von neuen Anlagen in Biotopen von nationaler Bedeutung nach Artikel 18a NHG und in Wasser- und Zugvogelreservaten nach Artikel 11 JSG eine Interessenabwägung

vorzunehmen. Das Ergebnis dieser Interessenabwägung würde jedoch nicht mehr vom Gesetzgeber vorweggenommen. Dies ist insbesondere auch wichtig, da sich öffentliche Interessen im Laufe der Zeit ändern können: Interessenabwägungen im Einzelfall ermöglichen damit Flexibilität im Hinblick auf die laufenden künftigen Herausforderungen im Bereich Versorgungssicherheit und Umwelt.

Wie einleitend dargelegt, besteht bei der Versorgungssicherheit Handlungsbedarf. Um den Ausbau der erneuerbaren Produktion zu beschleunigen, beantragen wir daher eine Kompetenz des Bundesrats, zur Sicherstellung der mittel- (1–5 Jahre) und langfristigen (> 5 Jahre) Versorgungssicherheit mit Elektrizität einzelne Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien zu bezeichnen, deren nationales Interesse im Rahmen der Interessenabwägung anderen nationalen Interessen vorgeht. Das Kriterium der Mittel- oder Langfristigkeit bezieht sich dabei nicht auf die Dauer der Gefährdung, sondern auf den Zeitpunkt des möglichen Eintreffens der Gefährdung. Damit würde – soweit zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit notwendig – der Zielkonflikt zwischen den Umweltinteressen auf der einen Seite und der Versorgungssicherheit auf der anderen Seite für punktuelle Projekte zu Gunsten der Versorgungssicherheit aufgelöst. Eine solche Bestimmung hat eine ähnliche Stossrichtung wie der im Entwurf des Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien vorgesehene Artikel 9^{bis} Abs. 2 Bst. a StromVG³.

Analog zu dieser Regelung ist zu prüfen, ob für den Leitungsbau eine entsprechende Ergänzung von Artikel 15d EleG vorzunehmen wäre, damit Bewilligungsverfahren für Leitungen zum Abtransport der Produktion beschleunigt oder deblockiert werden können.

1.3. Änderungen anderer Erlasse – Eventualantrag zu Artikel 12 Absatz 2 EnG

Eventualantrag

Eventualiter sei Artikel 12 Absatz 2 EnG wie folgt anzupassen:

² Einzelne Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, namentlich auch Speicherkraftwerke, sowie Pumpspeicherkraftwerke sind ab einer bestimmten Grösse und Bedeutung von einem nationalen Interesse, das insbesondere demjenigen nach Artikel 6 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) entspricht. ~~In Biotopen von nationaler Bedeutung nach Artikel 18a NHG und in Wasser- und Zugvogelreservaten nach Artikel 11 des Jagdgesetzes vom 20. Juni 1986 sind neue Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien ausgeschlossen.~~

Begründung

Vgl. oben Ziff. 1.2.

1.4. Artikel 18b Absatz 1 NHG

Antrag

Artikel 18b Absatz 1 NHG sei wie folgt zu ergänzen:

¹ Die Kantone bezeichnen die Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung. Sie berücksichtigen dabei insbesondere die Vernetzung der Biotope von nationaler Bedeutung und die Erhaltung von Arten, für welche die Schweiz eine besondere Verantwortung trägt. ~~Die Kantone berücksichtigen bei der Bezeichnung der Biotope die Ziele der Energiestrategie des Bundes.~~

Begründung

Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage wird ausgeführt, die Kantone hätten bei der Bezeichnung der Biotope den Zielen der Energiestrategie 2050 Rechnung zu tragen (S. 32). Anders als beispielsweise in Artikel 18 b^{bis} Absatz 1 NHG wird diese Pflicht der Kantone zur Berücksichtigung der

³ Art. 9^{bis} Abs. 2: «Dieser Zubau ist in erster Linie mit Speicherwasserkraftwerken zu erreichen. Es ist wie folgt vorzugehen: a. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eruiert mit den Betroffenen, insbesondere Kantonen, Betreibern und Umweltverbänden, geeignete Projekte und erstellt eine Liste mit diesen Projekten. Diese sollen möglichst ein Erreichen des Zubauziels erlauben, breit abgestützt sein und wenig ökologische Eingriffe mit sich bringen.»

Energiestrategie des Bundes jedoch im Gesetzestext nicht aufgenommen. Aufgrund ihrer Bedeutung beantragen wir die Aufnahme dieser Pflicht auch in Artikel 18b NHG.

1.5. Artikel 7a BGF

Antrag

Artikel 7a BGF sei wie folgt zu ergänzen:

Der Bundesrat bezeichnet im Einvernehmen mit den Kantonen Gebiete von nationaler Bedeutung für die Erhaltung von Fischen und Krebsen, die vom Aussterben bedroht oder stark gefährdet sind. Er legt die Schutzziele und die zulässige Nutzung fest. [Er berücksichtigt dabei bestehende Anlagen im Bereich der erneuerbaren Energien.](#)

Begründung

Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage wird ausgeführt, der Bund berücksichtige bei der Bezeichnung von Gebieten von nationaler Bedeutung für die Erhaltung von Fischen und Krebsen bestehende Anlagen im Bereich der erneuerbaren Energien. Diese Pflicht hat im Gesetzestext keinen Niederschlag gefunden. Wir beantragen daher eine entsprechende Ergänzung.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Elektrizitätskommission

Werner Luginbühl
Präsident

Renato Tami
Geschäftsführer

-