



TEILREVISION DER VOLLZUGSVERORD- NUNG ZUM PLANUNGS- UND BAUGESETZ (PLANUNGS- UND BAUVERORDNUNG, PBV) BETREFFEND DIE BEWILLIGUNG FÜR PHOTOVOLTAIK-GROSSANLAGEN

Bericht

Titel:	Teilrevision PBV betr. Grossanlagen	Typ:	Bericht externe Vernehmlassung	Version:	
Thema:	Bewilligung für Photovoltaik-Grossanlagen	Klasse:		FreigabeDatum:	19.12.23
Autor:		Status:		DruckDatum:	19.12.23
Ablage/Name:	Bericht NG 611.11.docx			Registratur:	2023.NWBD.36

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage und Gegenstand der Einführungsverordnung	4
2.1	Art. 71a eidgenössisches Energiegesetz	4
2.2	Art. 9a-h eidgenössische Energieverordnung	4
2.3	Kantonale Zuständigkeit für Photovoltaik-Grossanlagen	4
2.4	Andere Kantone.....	5
3	Auswertung der Vernehmlassung.....	5
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	5
5	Auswirkungen.....	8
6	Terminplan	8

1 Zusammenfassung

Art. 71a des eidgenössischen Energiegesetzes (EnG; SR 730.0) sieht Erleichterungen bei den Bewilligungsvoraussetzungen für Photovoltaik-Grossanlagen und deren Förderung mit einer speziellen einzelfallweise bestimmten Einmalvergütung vor, die bis zu 60 Prozent der Investitionskosten betragen kann. Die Bewilligung für Photovoltaik-Grossanlagen wird durch den Kanton erteilt, wobei die Zustimmung der Standortgemeinde und der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer vorliegen muss (vgl. Art. 71a Abs. 3 EnG).

Da die Erleichterungen bei den Bewilligungsvoraussetzungen nur so lange gelten, bis mit den erstellten Photovoltaik-Grossanlagen schweizweit eine jährliche Gesamtproduktion von maximal 2 TWh erreicht sind, ist eine Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens zielführend, damit Projekte mit Standorten im Kanton Nidwalden eine Chance auf Teilnahme am Förderprogramm des Bundes haben.

Ohne spezialgesetzliche kantonale Regelung wäre im Kanton Nidwalden in Anwendung von Art. 9g der eidgenössischen Energieverordnung (EnV; SR 730.01) für die Bewilligung von Photovoltaik-Grossanlagen die Baudirektion zuständig. Gegen ihren Entscheid könnte gestützt auf Art. 81 Abs. 1 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; NG 265.1) Beschwerde an den Regierungsrat und dagegen Beschwerde ans Verwaltungsgericht (Art. 89 Abs. 1 VRG) erhoben werden. Es würde somit der ordentliche, doppelte verwaltungsinterne Instanzenzug gelten.

Den Kantonen steht es frei, die Zuständigkeit für das Bewilligungsverfahren anders zu regeln. Davon soll im Kanton Nidwalden Gebrauch gemacht werden. Indem der Regierungsrat über Bewilligungen entscheidet, kann danach gegen diesen Entscheid direkt Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden, wodurch eine Beschleunigung des Verfahrens erreicht wird.

2 Ausgangslage und Gegenstand der Einführungsverordnung

2.1 Art. 71a eidgenössisches Energiegesetz

Die Bundesversammlung hat am 30. September 2022 die Änderung des Energiegesetzes (EnG; SR 730.0) zu "dringlichen Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter" verabschiedet und auf den 1. Oktober 2022 in Kraft gesetzt. Die Bestimmungen gelten bis zum 31. Dezember 2025.

Mit der Revision hat das Parlament unter anderem den neuen Art. 71a in das EnG aufgenommen. Dieser sieht Erleichterungen bei den Bewilligungsvoraussetzungen für Photovoltaik-Grossanlagen und deren Förderung mit einer speziellen, einzelfallweise bestimmten Einmalvergütung vor, die bis zu 60 Prozent der Investitionskosten betragen kann.

2.2 Art. 9a-h eidgenössische Energieverordnung

Mit Beschluss vom 23. November 2022 hat der Bundesrat die neuen Bestimmungen Art. 9a und b der Energieverordnung (EnV; SR 730.01) (AS 2022 783) und am 17. März 2023 Art. 9c bis h (AS 2023 143) beschlossen. Darin wird der sachliche und örtliche Geltungsbereich von Photovoltaik-Grossanlagen präzisiert, aber auch Zuständigkeitsbestimmungen geschaffen, für den Fall, dass der Kanton keine eigene Regelung erlässt.

2.3 Kantonale Zuständigkeit für Photovoltaik-Grossanlagen

Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 309 vom 13. Juni 2023 hat der Regierungsrat in der als dringliche erklärten Interpellation von Landrat Andreas Suter, Wolfenschiessen, und Mitunterzeichnenden betreffend Alpinen Photovoltaikanlagen (PVA) erklärt, dass gemäss Art. 71a Abs. 3 EnG die Kantone für die Bewilligung von PV-Grossanlagen zuständig sind. Sofern ein Projekt

für eine Photovoltaik-Grossanlage gemäss Art. 71a EnG eingereicht werde, zeige der Regierungsrat seine Bereitschaft, alles daran zu setzen, dass eine solche alpine PVA im Kanton Nidwalden in den Genuss der Einmalvergütung des Bundes sowie der Kostenübernahme vom Netzanschluss komme. Die notwendigen rechtlichen Grundlagen beständen, um alpine Photovoltaik-Grossanlagen zu bewilligen. Zuständig sei die Baudirektion. Sollte die Zuständigkeit einer solchen Bewilligung auf der Stufe Regierungsrat festgelegt werden, müsste eine entsprechende kantonale Einführungsbestimmung erlassen werden. Der Regierungsrat werde diesbezüglich Abklärungen treffen.

2.4 Andere Kantone

Auch andere Kantone, wie Bern, haben spezialgesetzliche Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung getroffen. Analog zum Kanton Bern soll in Nidwalden ein einfacher Instanzenzug vorgesehen werden, indem der Bewilligungsentscheid direkt beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden kann.

3 Auswertung der Vernehmlassung

Die Auswertung der Vernehmlassung hat ergeben, dass die Anpassungen der Planungs- und Bauverordnung – abgesehen vom Nidwaldner Bauernverband – von allen an der Vernehmlassung beteiligten Parteien, Gemeinden und Organisationen im Grundsatz unterstützt wird. Änderungsanträge zu einzelnen Bestimmungen wurde keine gestellt. Es wurden aber verschiedene Anmerkungen und Bemerkungen gemacht, für welche auf den Bericht Ergebnisse der Vernehmlassung verwiesen wird.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Mit Art. 71a EnG hat das Bundesparlament spezialgesetzliche Vorgaben für die Bewilligung für Photovoltaik-Grossanlagen beschlossen. Diese wurden durch Art. 9c-h EnV vom Bundesrat ausgeführt. Sowohl im Bundesgesetz als auch in der Bundesverordnung ist konsequent die Rede von "Bewilligung". Aus den Materialien ergibt sich aber, dass es sich dabei um ein spezialgesetzlich geregeltes Baubewilligungsverfahren handelt, bei dem die Baubewilligung durch eine kantonale Bewilligungsinstanz erteilt werden muss.

Gemäss Art. 64 Abs. 1 Ziff. 1 der Kantonsverfassung (KV) erlässt der Regierungsrat Vollzugsverordnungen, soweit ihn das Gesetz dazu ermächtigt. Mit Art. 143 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1) wurde der Regierungsrat ermächtigt, die Anforderungen an das Baugesuch in einer Verordnung zu regeln und gemäss Art. 173 PBG erlässt er die zum Vollzug des Baugesetzes erforderlichen Bestimmungen in einer Verordnung. Nachdem Art. 71a Abs. 3 EnG bestimmt, dass die Bewilligung für Photovoltaik-Grossanlagen durch den Kanton erteilt wird und ein kantonales Bewilligungsverfahren in der Planungs- und Baugesetzgebung nicht vorgesehen ist, werden in der Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz (Planungs- und Bauverordnung, PBV; NG 611.11) ergänzende bzw. präzisierende Vorgaben an das Baugesuch und das Baubewilligungsverfahren festgelegt.

Gleichzeitig kann aber auch argumentiert werden, dass die neuen Bestimmungen in der Planungs- und Bauverordnung direkt gestützt auf Art. 64 Abs. 1 Ziff. 2 KV erlassen werden, da es sich um Bestimmungen handelt, die allein das Verfahren und die Zuständigkeit regeln.

Die neuen Verordnungsbestimmungen stützen sich somit sowohl auf Art. 64 Abs 1 Ziff. 1 als auch Ziff. 2 KV.

§ 62b 1. Gegenstand

In Art. 71a EnG ist festgelegt, inwieweit die materiellen Voraussetzungen für die Bewilligung von Photovoltaik-Grossanlagen von den sonst anwendbaren bau- und raumplanungsrechtlichen Regeln abweichen. Im kantonalen Recht ist dazu keine Regelung zu treffen. Die Verordnung regelt nur Zuständigkeits- und Verfahrensfragen.

Die Bewilligungskompetenz des Kantons beschränkt sich auf die Photovoltaik-Grossanlagen sowie Anlagen und Installationen, die für die Realisierung und den Betrieb einer Photovoltaik-Grossanlage notwendig sind (vgl. Art. 9c EnV). Nicht davon erfasst werden die in Art. 71a Abs. 1 EnG ebenfalls geregelten Anschlussleitungen. Wie das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im erläuternden Bericht vom 26. Januar 2023 zu den Verordnungsbestimmungen zu Artikel 71a EnG festhält, unterliegen elektrische Anschlussleitungen und Transformationsanlagen weiterhin der Plangenehmigungspflicht nach Art. 16 des Bundesgesetzes betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz, EleG; SR 734.0). Diese müssen also durch den Bund genehmigt werden. Zuständigkeit und Verfahren richten sich nach Bundesrecht. Art. 45a kEnV stellt klar, dass sie vom Geltungsbereich der Verordnung ausgenommen sind.

§ 62c 2. Zuständigkeit

Art. 71a Absatz 3 EnG sieht explizit vor, dass Bewilligungen für Photovoltaik-Grossanlagen «durch den Kanton» erteilt werden. Die Bewilligungskompetenz muss demnach einer kantonalen Behörde zugewiesen werden. Gemäss Art. 9g EnV wird die kantonale Bewilligung durch die Behörde gemäss Art. 25 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) zuständig, wenn das kantonale oder kommunale Recht keine andere Zuständigkeit vorsieht. Im Kanton Nidwalden ist die Baudirektion die Behörde gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG.

Dem Regierungsrat steht es frei, eine andere kantonale Behörde als die Baudirektion bzw. sich selbst als zuständig für die Bewilligungserteilung gemäss Art. 9g EnV zu erklären, wovon er hiermit Gebrauch macht. Mit der Zuweisung der Bewilligung an den Regierungsrat kann der innerkantonale Instanzenzug verkürzt und das Verfahren beschleunigt werden. Vorliegend ist dies ausnahmsweise angezeigt, damit die Fördergelder abgerufen werden können.

Wie sich aus dem erläuternden Bericht vom 25. Januar 2023 zu den Verordnungsbestimmungen zu Art. 71a EnG ergibt, ist für Photovoltaik-Grossanlagen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorausgesetzt und es muss eine Interessenabwägung stattfinden. Auch wenn Art. 71a Abs. 1 EnG das Beurteilungsergebnis weitgehend vorwegnimmt, bleibt ein fachlicher Beurteilungsspielraum, der von den zuständigen Fachinstanzen wahrzunehmen ist. So hat beispielsweise weiterhin die kantonale Umweltschutzfachstelle (AUE) die Voruntersuchung, das Pflichtenheft und den Bericht zu den Projekten zu beurteilen und die Baudirektion die Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG zu erteilen. Hingegen wird die Baubewilligung für die Photovoltaik-Grossanlagen nicht durch die Baudirektion oder die Gemeinde, sondern durch den Regierungsrat erteilt werden. Der Regierungsrat ist Leitbehörde im Sinne von Art. 64b des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; NG 265.1). Gestützt auf Art. 45b Abs. 2 EnV wird für die Durchführung des Bewilligungsverfahrens die Baudirektion beauftragt.

Aus Art. 71a Abs. 3 EnG ergibt sich, dass die Bewilligung voraussetzt, dass nebst der Zustimmung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer auch diejenige der Standortgemeinde vorliegt. Gemäss Art. 9f EnV soll die Gemeindelegislative über die Zustimmung entscheiden, wenn das kantonale oder kommunale Recht keine andere Zuständigkeit festlegt. Da im Zustimmungsfall gemäss der bundesrechtlich vorgegebenen Interessengewichtung kommunales Recht zugunsten der Photovoltaik-Grossanlagen übersteuert wird, ist die Zuständigkeit der Gemeindelegislative sachgerecht. Im Kanton Nidwalden muss somit die Gemeindeversammlung die Zustimmung erteilen.

§ 62d 3. Verfahren

Gemäss § 62c wird der Regierungsrat zur Baubewilligungs- und Leitbehörde. Im Übrigen soll jedoch, so weit wie möglich, am ordentlichen Baubewilligungsverfahren festgehalten bzw. dieses analog angewendet werden.

Das Baugesuch auf dem ordentlichen Formular ist jedoch nicht bei der Gemeinde, sondern bei der Baudirektion einzureichen. Gestützt auf § 42 Abs. 2 Ziff. 4 PBV ist es durch die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu unterzeichnen, womit die gemäss Art. 71a Abs. 3 EnG geforderte Zustimmung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer als gegeben gilt. Die Baudirektion hat eine summarische Prüfung der Unterlagen vorzunehmen (vgl. analoge Anwendung von Art. 144 ff. PBG), ein entsprechendes GemDat-Geschäft zu eröffnen und die Unterlagen den anderen betroffenen Fachstellen sowie der Standortgemeinde zu übermitteln. Die Örtliche Baupolizei bleibt gestützt auf Art. 164 Abs. 2 PBG die Gemeinde.

Zusätzlich zu den Anforderungen an ein ordentliches Baugesuch hat die Gesuchstellerin bzw. der Gesuchsteller gestützt auf Art. 143 PBG die Angaben gemäss Art. 9h Abs. 2 EnV zu machen, damit die Bewilligungsbehörde die Vorgaben nach Art. 71a Abs. 2 EnG überprüfen kann. Auch ist ein Konzept einschliesslich Kostenschätzung zum vollständigen Rückbau und zur Wiederherstellung der Ausgangslage einzureichen, damit die Bewilligungsbehörde allfällige Bedingungen und Auflagen zum Rückbau der Anlagen verfügen kann (vgl. Art. 71a Abs. 5 EnG), welche gemäss Art. 166 Abs. 1 PBG im Grundbuch angemerkt werden. Erst wenn alle diese Unterlagen vorliegen, erfolgt die öffentliche Auflage.

Analog zu bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren erfolgt die öffentliche Auflage sowohl in der Standortgemeinde bzw. den Standortgemeinden als auch auf der Baudirektion. Der Regierungsrat bzw. die mit dem Vollzug betraute Baudirektion hat das Verfahren ausserdem mit dem Plangenehmigungsverfahren des Eidgenössischen Starkstrominspektorats (ESTI) zu koordinieren, soweit beispielsweise elektrische Anschlussleitungen und Transformationsanlagen gemäss Art. 16 des Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz, EleG; SR 734.0) erstellt oder geändert werden, sowie die gleichzeitige Auflage des Umweltverträglichkeitsberichtes (UVB) sicherzustellen.

Das Baubewilligungsverfahren kann erfolgen, während parallel dazu das Zustimmungsverfahren auf Gemeindeebene geführt wird. Die bundesrechtlichen Vorgaben lassen dies zu, wobei die Zustimmung seitens der Gemeinde vor Bewilligungserteilung durch den Regierungsrat vorliegen muss. Werden Bewilligungs- und Zustimmungsverfahren parallel zueinander geführt, kann es zwar passieren, dass im Falle eines ablehnenden Entscheids der Standortgemeinde der im Bewilligungsverfahren bereits getriebene Aufwand nutzlos wird. Dennoch ist diese Lösung vorzuziehen, da sich Verzögerungen im Bewilligungsverfahren für Photovoltaik-Grossanlagen aus finanzieller und energiepolitischer Sicht negativ auswirken können und daher nach Möglichkeit vermieden werden sollten.

Inkrafttreten

Nachdem die Bundesbestimmungen betreffend Photovoltaik-Grossanlagen bereits in Kraft sind und nur eine beschränkte Zeit gelten werden, soll die kantonale Einführungsverordnung möglichst bald in Kraft gesetzt werden. Die Einführungsverordnung sollte jedenfalls spätestens in Kraft treten, bevor ein erstes Gesuch eingereicht wird. Andernfalls würden in Nidwalden nicht für alle Bewilligungsverfahren für Photovoltaik-Grossanlagen dieselben Bestimmungen gelten. Deshalb ist das Inkrafttreten am 1. Januar 2024 vorgesehen.

Befristung

Art. 71a EnG wurde als Übergangsbestimmung zur Änderung vom 30. September 2022 (Produktion von zusätzlicher Elektrizität aus Photovoltaik-Grossanlagen) konzipiert und sieht in Abs. 6 vor, dass er auf Gesuche, die bis am 31. Dezember 2025 öffentlich aufgelegt werden, sowie bei allfälligen Beschwerdeverfahren anwendbar bleibt. Sollte die Übergangsregelung dahinfallen, braucht es auch keine kantonalen Ausführungsregelungen dazu. Deshalb fallen

die neuen Übergangsbestimmungen in der Planungs- und Bauverordnung dahin, sobald Art. 71a EnG nicht mehr in Kraft ist.

5 Auswirkungen

Die Anpassung der Zuständigkeit hat auf die Gemeinde und den Kanton nur geringe Auswirkungen. Hingegen ist die Verfahrensbeschleunigung für allfällige Projekte im Kanton Nidwalden wichtig, weil ansonsten die Gefahr droht, dass für das Projekt keine Fördergelder des Bundes mehr erhältlich sind.

6 Terminplan

Verabschiedung durch RR:	12. Dez. 2023
Inkrafttreten:	1. Jan. 2024

Regierungsrat

Landammann

Michèle Blöchli

Landschreiber

lic. iur. Armin Eberli