

Leitfaden Bewilligungsverfahren für Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG

1.04.2025



Amt für Raumentwicklung
Uffizi per il svilup dal territori
Ufficio per lo sviluppo del territorio

Amt für Energie und Verkehr
Uffizi d'energia e da traffic
Ufficio dell'energia e dei trasporti

Impressum

Herausgeber

Amt für Raumentwicklung (ARE)

Amt für Energie und Verkehr (AEV)

Autoren

Anwaltskanzlei Caviezel Partner AG, Chur

Dr. iur. Corina Caluori

Dr. iur. Gieri Caviezel

lic. iur. Carlo Decurtins

lic. iur. Conradin Luzi

Thomas Flühler und Anita Brassel, ARE (Ergänzung 2025)

Begleitgruppe

Christian Tannò, DIEM

Bruno Maranta, DVS

Thomas Schmid, AEV

Peter Müller, AEV

Daniel Güttinger, ANU

Simon Theus, AFG

Richard Atzmüller, ARE

Linus Wild, ARE

Gestaltung

Markus Bär, ARE

Dokumente online unter

www.are.gr.ch

Ergänzung 1. April 2025

I. Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
A. Inhalt und Adressaten des Leitfadens	1
B. Das Wichtigste in Kürze	1
II. Bewilligungsvoraussetzungen für Anlagen nach Art. 71a EnG	3
A. Geltungsbereich von Art. 71a EnG	3
1. Temporärer Geltungsbereich	3
a. Einleitende Bemerkung	3
b. Schwelle der erzielten Gesamtproduktion (2 TWh-Schwelle)	3
c. Zeitlich begrenzte Geltung bis 31. Dezember 2025	4
d. Exkurs: Voraussetzungen für die besondere Einmalvergütung	5
2. Sachlicher Geltungsbereich	5
3. Örtlicher Geltungsbereich (Ausschlussgebiete)	5
B. Erleichterte Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 71a EnG	6
1. Einleitende Bemerkungen	6
2. Befreiung von der Planungspflicht	6
3. Interessenabwägung, Standortgebundenheit, Bedarf	6
C. Ausgeschlossene Gebiete	7
1. Moore und Moorlandschaften nach Art. 78 Abs. 5 BV	7
2. Biotop von nationaler Bedeutung nach Art. 18a NHG	7
a. Allgemeiner Biotopschutz	7
b. Auen von nationaler Bedeutung	8
c. Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung	8
d. Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung	8
3. Wasser- und Zugvogelreservate nach Art. 11 JSG	8
4. Fruchtfolgefleichen	8
D. Materiellrechtliche Anforderungen	9
1. Gesetzeskonformität	9
2. Vereinbarkeit mit dem Umweltschutzrecht	9
a. Umweltverträglichkeitsprüfung	9
b. Überwiegendes nationales Interesse am Eingriff	10
3. Übereinstimmung mit der Raumplanung	11
4. Weitere rechtliche Anforderungen	11
E. Rückbau	12

III. Bewilligungsverfahren	13
A. Umfang des Baugesuchs	13
1. Gesamte geplante Anlage mit sämtlichen Anlagebestandteilen	13
2. Baugesuch einschliesslich Gesuche für kantonale Zusatzbewilligungen	13
B. BAB-Verfahren als massgebliches Verfahren	14
C. Regierung als zuständige kantonale Bewilligungsbehörde	15
D. Die einzelnen Schritte des Bewilligungsverfahrens	15
1. Einleitende Bemerkungen	15
2. Gesucheinreichung bei der Gemeinde	15
3. Inhalt des Gesuchdossiers	16
4. Baugespann und Visualisierung	18
5. Vorläufige Prüfung durch die Gemeinde	19
6. Öffentliche Auflage und Publikation	19
7. Einsprachen; Verfahrensbeteiligung Umweltorganisationen	20
8. Weiterleitung Gesuchdossier an Kanton	20
9. Kantonale Ämterkonsultation	21
10. Entscheid	21
a. Gesamtentscheid nach Art. 59 KRVO	21
b. Eröffnung des Gesamtentscheids und Publikation nach Art. 20 UVPV	22
c. Exkurs: Verfahrensdauer	22
11. Baubeginn, Bauvollendung, Erlöschen der Baubewilligung; Bauausführung; vorzeitiger Baubeginn	23
12. Vorbehalte und Auflagen	23
a. Nebenbestimmungen	23
b. Vorbehalt betreffend Erreichung der Zubauschwelle von 2 TWh	23
c. Vorbehalt betreffend Mindeststromproduktion	24
d. Rückbauverpflichtung	24
E. Zustimmung der Standortgemeinde	25
1. Zustimmungserfordernis	25
2. Innerkommunale Zuständigkeit und Verfahren	25
F. Zustimmung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers	26
1. Zustimmungserfordernis	26
2. Gemeinde als Grundeigentümerin	26
3. Bürgergemeinde als Grundeigentümerin	27
4. Entschädigung sowie Sicherstellung der Kosten eines allfälligen Rückbaus	27
5. Bäuerliches Bodenrecht, Landwirtschaftsrecht	27
G. Koordination mit dem Plangenehmigungsverfahren des ESTI	28

IV. Exkurs: Förderbeiträge, Entschädigung der Gemeinden und beschaffungsrechtliche Aspekte	29
A. Förderbeiträge (Einmalvergütung) des Bundes	29
B. Entschädigung der Gemeinden	30
1. Ausgangslage	30
2. Wenn die Gemeinde lediglich als Standortgemeinde betroffen ist	30
a. Grundlegende Bemerkungen	30
b. Entschädigung mit Charakter einer Steuer	30
c. Mehrwertabgabe	31
d. Andere Leistungen	31
3. Wenn die Gemeinde (auch) als Grundeigentümerin betroffen ist	31
4. Gemeinde als (Mit-)Investorin	32
C. Beschaffungsrechtliche Aspekte	32
1. Subjektiver Geltungsbereich des Beschaffungsrechts (Wer beschafft?)	32
2. Objektiver Geltungsbereich des Beschaffungsrechts (Was wird beschafft?)	33
3. Empfehlungen zum Vorgehen auf beschaffungsrechtlicher Ebene	33
 V. Best Practice nach einem Jahr «Solarexpress»	 34
A. Einleitung	34
B. Gesetzesanpassung	34
C. Umweltverträglichkeitsprüfung (zu Ziff. II./D./2./a. vorstehend)	34
D. Ersatzpflicht (zu Ziff. II./D./2./b. vorstehend)	35
E. Gewässerraum (zu Ziff. II./D./3. vorstehend)	35
F. Schutzziel bei Naturgefahren (zu Ziff. II./D./4. vorstehend)	36
G. Projektänderungen	38
H. Gesuche um kantonale Zusatzbewilligungen (zu Ziff. III./D./2. vorstehend)	38
I. Einspracheverfahren; Verfahren mit Umweltorganisationen (zu Ziff. III./D./7. vorstehend)	39
J. Entscheid sowie Verfahrensdauer (vgl. Ziff. III./D./10. vorstehend)	39
K. Zustimmung der Standortgemeinde infolge einer Projektänderung (vgl. auch Ziff. V./F. vorstehend)	40
L. Koordination mit Plangenehmigungsverfahren ESTI (zu Ziff. III./G. vorstehend)	41
M. Förderbeiträge (zu Ziff. IV. vorstehend)	41

Anhang 1:	Grafik Verfahrensablauf für PV-Grossanlagen nach Art. 71a EnG
Anhang 2:	Eckpunkte Verfahrensablauf für PV-Grossanlagen nach Art. 71a EnG
Anhang 3:	Checkliste Baugesuchdossier für PV-Grossanlagen nach Art. 71a EnG
Anhang 4:	Bewilligungsvoraussetzungen für PV-Grossanlagen nach Art. 71a EnG
Anhang 5:	Zustimmung der Gemeinde nach Art. 71a Abs. 3 EnG zu PV-Grossanlagen sowie Entschädigungsfragen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEV	Amt für Energie und Verkehr des Kantons Graubünden
ANU	Amt für Natur und Umwelt des Kantons Graubünden
ARE	Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
AT	Arbeitstag(e)
BAB	Bauten und Anlagen (oder Bauen) ausserhalb der Bauzone
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFE	Bundesamt für Energie
BGBB	Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht; SR 211.412.11
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101
d.h.	das heisst
DVS	Departement für Volkswirtschaft und Soziales
EleG	Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz); SR 734.0
EnFV	Verordnung über die Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien (Energieförderungsverordnung); SR 730.03
EnG	Energiegesetz; SR 730.0
EnV	Energieverordnung; SR 730.01
ESTI	Eidgenössisches Starkstrominspektorat
etc.	et cetera
evtl.	eventuell
f./ff.	folgende/fortfolgende
Fn.	Fussnote
GG	Gemeindegesetz des Kantons Graubünden; BR 175.050
GKStG	Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuern; BR 720.200
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz); SR 814.20
GSchV	Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998; SR 814.201
GWh	Gigawattstunde(n)

ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
IVS	Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz von nationaler Bedeutung
i.V.m.	in Verbindung mit
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen; BR 803.710
JSG	Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel; SR 922.0
KRG	Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden; BR 801.100
KRVO	Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden; BR 801.110
kW	Kilowatt
lit.	Litera
LPG	Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht; SR 211.213.2
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz; SR 451
NISV	Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung; SR 814.710
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung; SR 700
SR	Systematische Rechtssammlung
TWh	Terawattstunde(n)
TwWV	Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung (Trockenwiesenverordnung); SR 451.37
u.a.	und andere/unter anderem
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz); SR 814.01
usw.	und so weiter
UVB	Umweltverträglichkeitsbericht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPV	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung; SR 814.011
vgl.	vergleiche
VNB	Verteilnetzbetreiber
VPeA	Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen; SR 734.25
VSE	Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
WaG	Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz); SR 921.0
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch; SR 210
Ziff.	Ziffer(n)

A. Inhalt und Adressaten des Leitfadens

Der neu ins eidgenössische Energiegesetz aufgenommene Art. 71a sieht Erleichterungen bei den Bewilligungsvoraussetzungen für Photovoltaik-Grossanlagen sowie deren Förderung vor. Die Bewilligung für Photovoltaik-Grossanlagen wird durch den Kanton erteilt.

Der vorliegende Leitfaden zeigt auf, in welchem Verfahren und unter welchen Voraussetzungen Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG im Kanton Graubünden beurteilt und bewilligt werden. Der Schwerpunkt dieses Leitfadens liegt bei Zuständigkeits- und Verfahrensfragen. Er zeigt zudem transparent und nachvollziehbar auf, welche Anforderungen an die Gesuchunterlagen gestellt werden, damit Unklarheiten ausgeräumt und unnötige Verzögerungen im Verfahren vermieden werden können.

Folgende Themen behandelt der Leitfaden nur in den Grundzügen:

- | das Plangenehmigungsverfahren des ESTI;
- | das Gesuchverfahren für die Förderbeiträge (Einmalvergütung);
- | materiellrechtliche Aspekte für die Bewilligungsfähigkeit von Anlagen.

Bezüglich submissionsrechtlicher Aspekte wird der Leitfaden noch ergänzt, sobald die entsprechenden Abklärungen abgeschlossen sind.

Der Leitfaden richtet sich primär an die Projektierenden beziehungsweise Gesuchstellenden, das heisst an die Anlagenplanenden, die Bauherrschaften oder Projektbeteiligten. Er soll aber auch den Gemeinden, auf deren Gebiet Anlagen geplant und realisiert werden sollen, sowie den betroffenen kantonalen Dienststellen als Hilfestellung im Bewilligungsverfahren dienen. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf dem aktuellen Stand der Erkenntnisse. Der Leitfaden bildet keine Gewähr dafür, dass Photovoltaik-Grossanlagen die Voraussetzungen für eine Bewilligung und für die bundesrechtlichen Einmalvergütungen erfüllen. Massgebend bleiben die bundesrechtlichen Vorschriften und die einschlägige Rechtsprechung.

B. Das Wichtigste in Kürze

Vor dem Hintergrund der Energiestrategie¹, des Ausbaus von erneuerbaren Energien sowie der sicheren Stromversorgung auch im Winter hat die Bundesversammlung am 30. September 2022 im Rahmen der «Dringlichen Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter» den neuen Art. 71a in das Energiegesetz aufgenommen und per 1. Oktober 2022 mittels Dringlichkeitsbeschluss in Kraft gesetzt (Solarexpress).² Dieser neue Artikel sieht Erleichterungen bei den Bewilligungsvoraussetzungen für Photovoltaik-Grossanlagen sowie deren Förderung mit einer speziellen, einzelfallweise bestimmten Einmalvergütung von bis zu 60 Prozent der Investitionskosten vor. Der Anwendungsbereich der Bestimmung ist jedoch zeitlich befristet und gilt nur solange, bis mit den erstellten Photovoltaik-Grossanlagen schweizweit eine jährliche Gesamtproduktion von total 2 TWh erzielt werden kann.

Am 17. März 2023 erliess der Bundesrat auf Verordnungsstufe die zur Umsetzung notwendigen Ausführungsbestimmungen (EnV³ und EnFV⁴). Daraus ergeben sich für die Bewilligung von Photovoltaik-Grossanlagen zusätzliche Vorgaben.

¹ Revision des Energiegesetzes vom 1. Januar 2018, vom Stimmvolk beschlossen am 21. Mai 2017 (AS 2017 6839).

² AS 2022 543.

³ AS 2023 143.

⁴ AS 2023 144.

Mit der neuen bundesrechtlichen Vorschrift soll der Bau von Photovoltaik-Grossanlagen erleichtert werden, welche:

- | eine jährliche Mindestproduktion von 10 GWh aufweisen (Art. 71a Abs. 2 lit. a EnG); und
- | eine Stromproduktion vom 1. Oktober bis 31. März (Winterhalbjahr) von mindestens 500 kWh pro 1 kW installierter Leistung erbringen (Art. 71a Abs. 2 lit. b EnG).

Für diese Photovoltaik-Grossanlagen gelten von Gesetzes wegen folgende Erleichterungen im Bewilligungsverfahren:

- | ihr Bedarf gilt als ausgewiesen (Art. 71a Abs. 1 lit. a EnG);
- | sie gelten als von nationalem Interesse und standortgebunden (Art. 71a Abs. 1 lit. b EnG);
- | sie unterliegen keiner Planungspflicht (Art. 71a Abs. 1 lit. c EnG);
- | das Interesse einer Realisierung geht anderen nationalen, regionalen und lokalen Interessen grundsätzlich vor (Art. 71a Abs. 1 lit. d EnG).

Diese erleichterten Bewilligungsvoraussetzungen gelten nicht nur für die Photovoltaik-Grossanlagen an sich, sondern auch für die damit zusammenhängenden Anschlussleitungen sowie sämtliche Anlagen und Installationen, die für die Realisierung und den Betrieb einer Photovoltaik-Grossanlage notwendig sind (Art. 9c EnV). Bezüglich der Anschlussleitungen bleiben im Übrigen die Zuständigkeit des Bundes und das ESTI-Verfahren vorbehalten.

Solche Photovoltaik-Grossanlagen sollen zudem mit Bundesbeiträgen gefördert werden: Die Einmalvergütung für Anlagen, die bis zum 31. Dezember 2025 mindestens teilweise Elektrizität ins Stromnetz einspeisen, beträgt maximal 60 Prozent der Investitionskosten (Art. 71a Abs. 4 EnG). Zum Gesuchverfahren sowie zur Ermittlung der Einmalvergütung hat der Bundesrat in der EnFV zahlreiche Bestimmungen erlassen.

Die Bewilligung für Photovoltaik-Grossanlagen wird gemäss Art. 71a Abs. 3 EnG durch den Kanton erteilt, wobei die Zustimmung der Standortgemeinde sowie der Grundeigentümerinnen und der Grundeigentümer vorliegen muss. Soweit das kantonale oder kommunale Recht keine anderen Zuständigkeiten festlegt, ist die Zustimmung der Gemeinde im gleichen Verfahren einzuholen, das für den Erlass kommunaler Gesetze massgebend ist (Art. 9f EnV). Die kantonale Bewilligung wird – unter Vorbehalt anderer Zuständigkeitsregeln (Art. 9g EnV) – durch die Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG erteilt.

Laut Art. 71a Abs. 5 EnG sind Anlagen bei endgültiger Ausserbetriebnahme vollständig zurückzubauen, wobei die Ausgangslage wiederherzustellen ist.

Die Bestimmung von Art. 71a EnG ist nach Abs. 6 lediglich für Gesuche anwendbar, die bis zum 31. Dezember 2025 öffentlich aufgelegt werden. Von Bewilligungen, die gestützt auf diese Bestimmung erteilt wurden, kann nach Art. 9e EnV nur Gebrauch gemacht werden, wenn zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Bewilligung die erwartete jährliche Gesamtproduktion von 2 TWh durch die schweizweit rechtskräftig bewilligten Anlagen noch nicht erreicht ist.

II. Bewilligungsvoraussetzungen für Anlagen nach Art. 71a EnG

Als Erstes ist prüfen, ob das zu beurteilende Vorhaben überhaupt in den **Geltungsbereich von Art. 71a EnG** fällt.

- | Ist dies **nicht der Fall**, ist das Vorhaben gemäss den allgemeinen (ordentlichen) Planungs- und Verfahrensvorschriften des RPG zu prüfen. Es gelten keine Ausnahmen oder Erleichterungen.
- | Ist dies **der Fall**, d.h. sind die Voraussetzungen gemäss nachstehender Ziff. II/A erfüllt, so kommen erleichterte Bewilligungsvoraussetzungen von Art. 71a EnG zum Tragen.

A. Geltungsbereich von Art. 71a EnG

1. Temporärer Geltungsbereich

a. Einleitende Bemerkung

Die Anwendbarkeit von Art. 71a EnG ist als Übergangsnorm ausgestaltet und dabei in zweifacher Hinsicht begrenzt beziehungsweise befristet:

- | Art. 71a EnG gilt nur so lange, bis Photovoltaik-Grossanlagen schweizweit eine jährliche Gesamtproduktion von maximal 2 TWh erbringen (2 TWh-Schwelle);
- | Art. 71a EnG bleibt nur auf Gesuche anwendbar, die bis am 31. Dezember 2025 öffentlich aufgelegt werden.

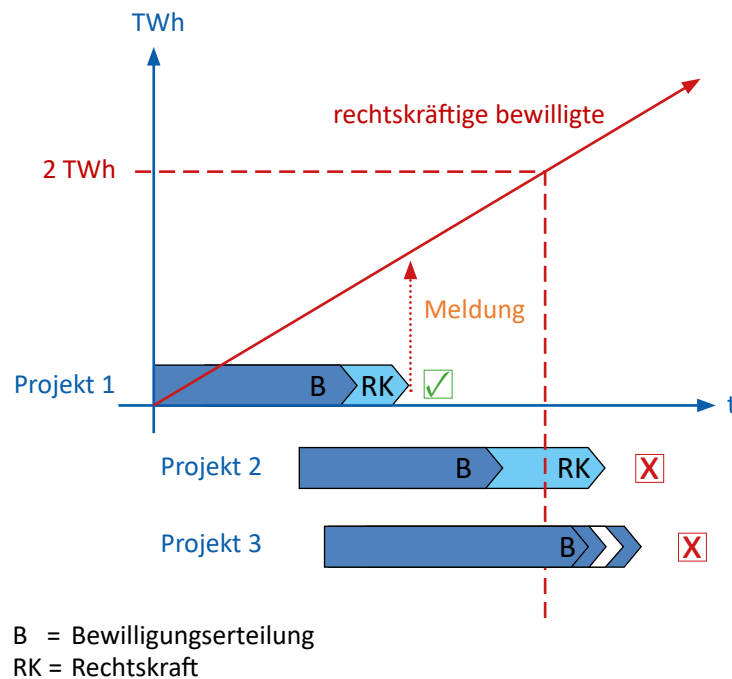
b. Schwelle der erzielten Gesamtproduktion (2 TWh-Schwelle)

Die Vorschrift von Art. 71a EnG gilt nur solange, bis durch Photovoltaik-Grossanlagen schweizweit ein Zubau an Energie von insgesamt 2 TWh pro Jahr erreicht wird.

Gemäss Art. 9e Abs. 1 EnV ist für die Berechnung der massgebenden Gesamtproduktion von Photovoltaik-Grossanlagen die **jährlich erwartete Produktion der rechtskräftig bewilligten Anlagen** massgebend. Relevant ist also die schweizweit rechtskräftig bewilligte Zubaumenge durch Photovoltaik-Grossanlagen. Die massgebende Schwelle wird durch das BFE überwacht. Damit das BFE über die notwendigen Informationen verfügt, ist ein Meldeverfahren vorgesehen (Art. 9f EnV). Demnach haben die involvierten Bewilligungsbehörden dem BFE die Erteilung einer Bewilligung und deren Rechtskraft zu melden, unter Angabe der erwarteten jährlichen Stromproduktion der betreffenden Anlagen. Das BFE führt eine öffentlich zugängliche und laufend aktualisierte Liste mit den relevanten Informationen, damit Investoren abschätzen können, ob ihr Projekt noch in den Anwendungsbereich von Art. 71a EnG fallen wird.

Nach Art. 9e Abs. 2 EnV kann von einer Bewilligung gestützt auf Art. 71a EnG nur unter der Voraussetzung Gebrauch gemacht werden, dass zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Bewilligung die erwartete jährliche Gesamtproduktion von 2 TWh noch nicht durch andere bereits rechtskräftig bewilligte Anlagen erreicht ist. Abgestellt wird dabei auf den Zeitpunkt der Rechtskraft der letzten für den Bau und Betrieb der Anlage notwendigen Bewilligung, einschliesslich einer erforderlichen Plangenehmigung des ESTI.

Sobald Photovoltaik-Grossanlagen mit einer erwarteten jährlichen Produktion von gesamthaft 2 TWh rechtskräftig bewilligt sind, können keine weiteren Projekte nach Art. 71a EnG mehr zur Ausführung zugelassen werden. Dies bedeutet zunächst, dass bei Erreichen der Zubauschwelle gestützt auf Art. 71a EnG keine weiteren Projekte mehr bewilligt werden können. Zum andern dürfen selbst bewilligte Projekte nicht mehr ausgeführt werden, sofern die Zubauschwelle von gesamthaft 2 TWh erreicht worden ist. Ein Rechtsmittelverfahren kann damit gravierende Konsequenzen haben. Es kann nämlich vor allem bei langdauernden Rechtsmittelprozessen über mehrere Instanzen passieren, dass die schweizweit relevante Zubauschwelle von 2 TWh während des Rechtsmittelverfahrens erreicht wird. Diesfalls kann von der Bewilligung nach Art. 71a EnG kein Gebrauch mehr gemacht werden, obschon sie erstinstanzlich erteilt wurde und unabhängig davon, ob die Bauherrschaft im Rechtsmittelverfahren obsiegt.⁵



c. Zeitlich begrenzte Geltung bis 31. Dezember 2025

Darüber hinaus kommt Art. 71a EnG nur für die Beurteilung von Gesuchen zur Anwendung, welche bis am 31. Dezember 2025 öffentlich aufgelegt werden (Abs. 6). Diese Befristung greift unabhängig von der erreichten Gesamtproduktionsmenge.

Massgebend ist der Zeitpunkt der öffentlichen Auflage. Werden gegen ein vor dem 31. Dezember 2025 öffentlich aufgelegtes Gesuch Rechtsmittel ergriffen, so bleiben die Bestimmungen für die Dauer des ganzen Beschwerdeverfahrens (vor Verwaltungsgericht und allenfalls Bundesgericht) anwendbar, was Art. 71a Abs. 6 EnG ausdrücklich festhält. Es gilt allerdings zu beachten, dass das Vorhaben dann nicht umgesetzt werden kann, wenn vor Eintritt der Rechtskraft die Gesamtproduktionsmenge von 2 TWh erreicht wird (vgl. dazu vorstehend Ziff. II/A/1b).

⁵ Vgl. dazu UVEK, Erläuternder Bericht zu den Verordnungsbestimmungen zu Artikel 71a EnG vom 26.01.2023, S. 3. In den Erläuterungen zu Art. 9e EnV wird auch ein «Nachrücken» thematisiert, falls auf eine rechtskräftige Bewilligung verzichtet wird.

d. Exkurs: Voraussetzungen für die besondere Einmalvergütung

Von der befristeten Anwendbarkeit von Art. 71a EnG zu unterscheiden ist die Befristung für den Erhalt besonderer Bundesbeiträge. Die besondere, einzelfallweise festgelegte Einmalvergütung für Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a Abs. 4 EnG wird nur für Anlagen ausgerichtet, die bis zum 31. Dezember 2025 mindestens teilweise Elektrizität ins Stromnetz einspeisen. Teilweise bedeutet, dass mindestens 10 Prozent einer Anlage in Betrieb sein müssen (Art. 71a Abs. 4 EnG; Art. 46k Abs. 1 EnFV). Unter Berücksichtigung der Verfahrensdauer und der Dauer für die Realisierung der Anlage bedingt diese Spezialförderung eine öffentliche Auflage des Gesuchs weit vor dem Stichdatum vom 31. Dezember 2025. Erfolgt die teilweise Einspeisung nicht fristgerecht, kann für die Anlage nur die «normale» Einmalvergütung nach Art. 25 EnG beantragt werden.

2. Sachlicher Geltungsbereich

Photovoltaikanlagen fallen unter zwei Voraussetzungen in den Anwendungsbereich von Art. 71a EnG:

- | Die Anlage muss eine **Jahresgesamtproduktion** von mindestens 10 GWh aufweisen (Art. 71a Abs. 2 lit. a EnG); und
- | die **Stromproduktion im Winterhalbjahr** (1. Oktober bis 31. März) beträgt mindestens 500 kWh pro 1 kW installierter Leistung (Art. 71a Abs. 2 lit. b EnG).

Der Gesuchstellenden haben den Nachweis zu erbringen, dass die geplante Photovoltaikanlage die Anforderungen von Art. 71a Abs. 2 EnG erfüllt. Im Bewilligungsverfahren wird eine Plausibilitätskontrolle der angegebenen Leistung vorgenommen. Kann im Zeitpunkt der Bewilligung davon ausgegangen werden, dass die ausgewiesene Leistung erbracht werden kann, ist der Anwendungsbereich von Art. 71a EnG zu bejahen.

Für die Ausrichtung der besonderen Einmalvergütung ist demgegenüber nicht die berechnete, sondern die tatsächlich erzielte Jahres- und Winterstromproduktion massgebend. Es ist Sache der Gesuchstellenden, die Voraussetzungen für die Bundesförderung nachzuweisen. Die Bewilligung nach Art. 71a EnG begründet diesbezüglich keinen Anspruch (vgl. dazu auch nachstehend Ziff. IV/A).

3. Örtlicher Geltungsbereich (Ausschlussgebiete)

Art. 71a EnG definiert Ausschlussgebiete, in denen Photovoltaik-Grossanlagen nicht nach Art. 71a EnG bewilligt werden können, auch wenn die Voraussetzungen nach vorstehender Ziff. II/A/1 und 2 erfüllt sind. Detaillierte Ausführungen zu diesen Ausschlussgebieten finden sich nachstehend unter Ziff. III/C.

Kurz zusammengefasst ist Art. 71a EnG nicht anwendbar auf Anlagen

- | in Biotopen von nationaler Bedeutung nach Art. 18a NHG;
- | in Wasser- und Zugvogelreservaten nach Art. 11 JSG;
- | in geschützten Mooren und Moorlandschaften (was sich aus Art. 71a Abs. 5 BV ergibt); sowie
- | in Fruchtfolgeflächen (Art. 9d EnV).

Im Übrigen ist der Anwendungsbereich von Art. 71a EnG nicht auf hochalpine Gebiete oder Gebiete ausserhalb der Bauzone beschränkt. Beim Erlass von Art. 71a EnG hatte der Gesetzgeber zwar vor allem Anlagestandorte ausserhalb der Bauzone vor Augen. Die Bestimmung sieht jedoch keine entsprechende Beschränkung vor, womit die privilegierten Bewilligungsvoraussetzungen grundsätzlich auch auf Anlagen beziehungsweise Anlageteile innerhalb der Bauzone Anwendung finden können. Zu denken ist insbesondere an Erschliessungsanlagen, welche bis in die Bauzone reichen können.

B. Erleichterte Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 71a EnG

1. Einleitende Bemerkungen

Art. 71a EnG privilegiert den Bau von Photovoltaik-Grossanlagen, indem erleichterte Bewilligungsvoraussetzungen vorgesehen werden. Sind die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss vorstehender Ziff. III/A erfüllt, gelten die nachfolgend beschriebenen Erleichterungen.

Die Erleichterungen gelten für die gesamte Photovoltaik-Grossanlage mit Anschlussleitungen sowie allen für die Realisierung und den Betrieb erforderlichen Anlagen und Installationen (Art. 71a EnG i.V.m. Art. 9c EnV). Die nachfolgenden Ausführungen gelten deshalb für alle mit der Photovoltaik-Grossanlage notwendigerweise zusammenhängenden Bauten, Anlagen und Installationen, mit Einschluss notwendiger Erschliessungsanlagen (wie Strassen, Transportseilbahnen u.a.) und für den Betrieb notwendiger Bauten und Anlagen (wie Anschlussleitungen).

2. Befreiung von der Planungspflicht

Zunächst beinhaltet Art. 71a EnG eine Befreiung von der Planungspflicht im Sinne von Art. 2 RPG. Energieproduktionsanlagen mit einer Leistung von mehr als 10 GWh sind mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbunden, weshalb sie aufgrund des Raumplanungsrechts grundsätzlich der Planungspflicht nach Art. 2 RPG unterliegen würden, d.h. eine Richt- und Nutzungsplanung durchlaufen müssten. Für Photovoltaik-Grossanlagen sieht Art. 71a EnG eine gesetzliche Ausnahme von dieser Planungspflicht vor. Nach Art. 71a EnG genügt für die Realisierung eines Vorhabens ein Bewilligungsverfahren. Eine **vorgängige Richt- und Nutzungsplanung ist nicht erforderlich**. Damit entfällt auch die Mitwirkung der Bevölkerung nach Art. 4 RPG und Art. 4 KRG sowie eine Koordination mit den übrigen raumwirksamen Vorhaben und Nutzungen auf Stufe Richt- oder Nutzungsplanung. Auch eine Grundlage in einem Sachplan des Bundes ist nicht erforderlich (was für Leitungen mit einer Nennspannung von 220 kV oder höher gemäss Art. 15e Abs. 1 EleG ansonsten grundsätzlich erforderlich wäre).

3. Interessenabwägung, Standortgebundenheit, Bedarf

Der Bau von Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG bedarf einer Baubewilligung und, soweit der Standort ausserhalb der Bauzone liegt (was regelmässig der Fall sein dürfte), einer BAB-Bewilligung. Zudem sind, je nach Baustandort und Projekt, weitere spezialgesetzliche Bewilligungen erforderlich, insbesondere für Eingriffe in umweltrechtliche Schutzgüter (z.B. Rodungsbewilligung). Nach Art. 24 RPG können Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone erteilt werden, wenn der Zweck der Baute und Anlage einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (Standortgebundenheit) und keine

überwiegenden Interessen entgegenstehen (Interessenabwägung). Übereinstimmend verlangt auch das Umweltschutzrecht für einen Eingriff in ein Schutzgut neben der Standortgebundenheit des Vorhabens regelmässig ein überwiegendes – meist sogar ein nationales – Interesse.

Gemäss Art. 71a Abs. 1 lit. a EnG gilt der Bedarf an Photovoltaik-Grossanlagen als ausgewiesen. Zudem gelten solche Anlagen nach Art. 71a EnG als **standortgebunden**. Damit ist insbesondere die nach Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG für eine BAB-Bewilligung erforderliche Standortgebundenheit von Gesetzes wegen ohne weitere Nachweise zu bejahen.

Art. 71a Abs. 1 lit. b EnG begründet für Photovoltaik-Grossanlagen überdies von Gesetzes wegen ein nationales Interesse, das nach Art. 71a Abs. 1 lit. d EnG anderen nationalen, regionalen und lokalen Interessen grundsätzlich vorgeht; es ist demnach im Grundsatz von einem **überwiegenden nationalen Interesse** auszugehen. Damit nimmt der Bundesgesetzgeber die Interessenabwägung weitgehend und zugunsten von Photovoltaik-Grossanlagen vorweg.

C. Ausgeschlossene Gebiete

1. Moore und Moorlandschaften nach Art. 78 Abs. 5 BV

Art. 71a Abs. 1 lit. e Ziff. 1 EnG schliesst die Erstellung von Photovoltaik-Grossanlagen in gewissen Gebieten ausdrücklich aus, dies zunächst in Mooren und Moorlandschaften. Damit wiederholt Art. 71a EnG den ohnehin geltenden Moorschutz gemäss Art. 78 Abs. 5 BV, wonach sämtliche Eingriffe in Mooren und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung unzulässig sind.⁶ Eine Interessenabwägung ist nicht möglich. Der Ausschluss betrifft die im Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsinventar), im Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorinventar) sowie im Bundesinventar der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung erfassten Schutzobjekte. Ausgeschlossen sind in den inventarisierten Objekten sämtliche Anlageteile, einschliesslich der für die Realisierung und den Betrieb der Anlage erforderlichen Anlagen.

Anders zu beurteilen sind demgegenüber Photovoltaik-Grossanlagen in Mooren von lediglich regionaler oder lokaler Bedeutung. Das vom Gesetzgeber festgeschriebene überwiegende nationale Interesse an Photovoltaik-Grossanlagen geht nach Art. 71a Abs. 1 lit. d EnG diesen Schutzziele grundsätzlich vor.

2. Biotop von nationaler Bedeutung nach Art. 18a NHG

a. Allgemeiner Biotopschutz

Nach Art. 71a Abs. 1 lit. e Ziff. 2 EnG sind Photovoltaik-Grossanlagen auch in den übrigen Biotopen von nationaler Bedeutung nach Art. 18a NHG ausgeschlossen. Damit stellt der Gesetzgeber klar, dass die Ausschlussregelung für neue Energieanlagen gemäss Art. 12 Abs. 2 Satz 2 EnG auch für Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG gilt. Art. 71a Abs. 1 lit. e Ziff. 2 EnG beinhaltet keine darüber hinausgehende zusätzliche Verschärfung für Photovoltaik-Grossanlagen.⁷ Der Ausschluss betrifft die Schutzobjekte, die in den drei Allgemeinen Biotopschutz-Inventaren von nationaler Bedeutung, nämlich im Auen-Inventar, im Amphibienlaichgebiets-Inventar und im Trockenwiesen-Inventar erfasst sind. Ausgeschlossen sind in den inventarisierten Objekten sämtliche Anlageteile und Installationen, die für den Bau und Betrieb erforderlich sind.

⁶ Vgl. UVEK, Erläuternder Bericht (Fn. 1), S. 3.

⁷ Ausdrücklich UVEK, Erläuternder Bericht (Fn. 1), S. 3.

Anders zu beurteilen sind auch hier Biotope von bloss regionaler oder lokaler Bedeutung. Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG sind im Rahmen einer Interessenabwägung grundsätzlich zulässig, weil an Photovoltaik-Grossanlagen von Gesetzes wegen ein überwiegendes nationales Interesse besteht (Art. 71a Abs. 1 lit. d EnG).

b. Auen von nationaler Bedeutung

Das Bundesinventar der Auengebiete beinhaltet von Wasser geprägte dynamische Lebensräume, in denen Überschwemmungen, Erosionen, Ablagerung, Neubesiedlung und Alterung charakteristisch sind.⁸ Während Photovoltaikanlagen selten in Auengebieten vorgesehen sein dürften, könnten für den Bau erforderliche Erschliessungsanlagen und notwendige Anschlussleitungen durchaus vom Ausschlussgebiet betroffen sein. Auch solche mit dem Bau oder Betrieb der Photovoltaik-Grossanlage zusammenhängende Anlagen sind von Gesetzes wegen in Objekten des nationalen Aueninventars gänzlich ausgeschlossen.

c. Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung

Das Amphibienlaichgebiete-Inventar beinhaltet Lebensräume für Amphibienlaiche, insbesondere Laichgewässer und angrenzende natürliche und naturnahe Flächen sowie weitere Lebensräume und Wanderkorridore.⁹ Weder Photovoltaik-Grossanlagen noch die für den Bau und Betrieb erforderlichen Anlagen dürfen innerhalb des Ausschlussgebietes realisiert werden. Ein Konflikt mit Amphibienlaichgebiete dürfte im Anwendungsbereich von Art. 71a EnG selten sein.

d. Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung

Trockenwiesen und -weiden entstehen durch extensive landwirtschaftliche Nutzung (z.B. ungedüngte Bergwiesen, Allmend- und Waldweiden, Wildheufelder). Das Trockenwiesen-Inventar enthält rund 3'000 Objekte.¹⁰ Trockenwiesen und -weiden kommen auf allen Höhenlagen vor, auch in alpinen Regionen. Gemäss 71a Abs. 1 lit. e Ziff. 2 EnG gehören diese Objekte zu den Ausschlussgebieten. Dies gilt auch für Nebenanlagen der Photovoltaikanlage, wie Leitungen, Strassen und dergleichen.

3. Wasser- und Zugvogelreservate nach Art. 11 JSG

Nach Art. 71a Abs. 1 lit. e Ziff. 3 EnG sind Photovoltaik-Grossanlagen auch in Wasser- und Zugvogelreservaten ausgeschlossen. Mit der ausdrücklichen Erwähnung der Wasser- und Zugvogelreservate stellt der Gesetzgeber klar, dass die Ausschlussregelung für neue Energieanlagen gemäss Art. 12 Abs. 2 Satz 2 EnG auch für Anlagen nach Art. 71a EnG gilt. Art. 71a Abs. 1 lit. e Ziff. 3 EnG beinhaltet keine darüber hinausgehende zusätzliche Verschärfung.¹¹ Im Kanton Graubünden gibt es keine Wasser- und Zugvogelreservate.

4. Fruchtfolgeflächen

Gemäss Art. 9d EnV gelten als Ausschlussgebiete nach Art. 71a Abs. 1 lit. e EnG auch Fruchtfolgeflächen. Anlagen (inkl. Leitungen, Strassen und sonstige Nebenanlagen) sind auf Fruchtfolgeflächen demnach ausgeschlossen. Damit sollte verhindert werden, dass Photovoltaikanlagen die Lebensmittelproduktion konkurrenzieren.¹²

⁸ DAJCAR NINA, Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Diss., Schulthess 2011, S. 8.

⁹ DAJCAR (Fn. 6), S. 8.

¹⁰ DAJCAR (Fn. 6), S. 8.

¹¹ Ausdrücklich UVEK, Erläuternder Bericht (Fn. 1), S. 3.

¹² Vgl. UVEK, Erläuternder Bericht (Fn. 1), S. 2 f.

D. Materiellrechtliche Anforderungen

1. Gesetzeskonformität

Soweit Art. 71a EnG keine abweichenden Regelungen enthält, müssen Photovoltaik-Grossanlagen die geltenden gesetzlichen Anforderungen des materiellen Rechts einhalten, allen voran die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung. Das gilt für alle für den Bau und Betrieb erforderlichen Anlagen und Installationen, einschliesslich der notwendigen Anschlussleitungen und Erschliessungsanlagen.

2. Vereinbarkeit mit dem Umweltschutzrecht

a. Umweltverträglichkeitsprüfung

Photovoltaik-Grossanlagen müssen bei der Erstellung und im Betrieb sämtliche umweltrechtlichen Vorschriften einhalten. Energieproduktionsanlagen im Anwendungsbereich von Art. 71a EnG überschreiten aufgrund der verlangten Anlagendimensionierung (Mindestproduktionsleistung) den relevanten Schwellenwert von 5 MW installierter Leistung gemäss UVPV, Anhang Ziff. 21.9, und unterstehen damit der UVP-Pflicht.

Die UVP-Pflicht erstreckt sich auf alle mit dem UVP-pflichtigen Vorhaben verbundenen Massnahmen und Anlagen. Sie umfasst damit insbesondere sämtliche Anlageteile im Sinne von Art. 9c EnV, einschliesslich der erforderlichen Anschlussleitungen. Demnach sind alle mit dem Vorhaben zusammenhängende Umweltbelastungen zu beurteilen.

Im Rahmen der UVP ist von den Gesuchstellenden aufzuzeigen, ob und wie die geplante Photovoltaik-Grossanlage den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht. Beachtlich sind insbesondere die Vorschriften des Umweltschutzgesetzes, des Natur- und Heimatschutzes, des Landschaftsschutzes, des Gewässerschutzes sowie der Walderhaltung und der Jagd- und Fischereigesetzgebung (vgl. Art. 3 Abs. 1 UVPV). Das Ergebnis der UVP bildet Grundlage für den Entscheid über die Bewilligung im massgebenden Verfahren (Art. 3 Abs. 2 UVPV).

Der Bericht muss den Anforderungen nach Art. 10b Abs. 2 USG entsprechen und die der geplanten Anlage zurechenbaren Auswirkungen auf die Umwelt sowohl einzeln als auch gesamthaft und in ihrem Zusammenwirken ermitteln und bewerten. Art. 71a EnG sieht diesbezüglich keine erleichternden oder in sonstiger Hinsicht abweichenden Regelungen vor. Massgebend für die Erstellung des UVB ist das UVP-Handbuch, die Richtlinie des Bundes für die Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. c UVPV).¹³

Nach vorgängiger Ausarbeitung der Voruntersuchung und des Pflichtenhefts erfolgt die Erarbeitung des UVB. Die Voruntersuchung gilt bereits als Bericht, wenn die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und die Umweltschutzmassnahmen abschliessend ermittelt und dargestellt worden sind (Art. 8a UVPV). Die Berichterstattung gilt als abgeschlossen, wenn alle Angaben vorliegen, welche die Behörde für die Prüfung der Umweltrechtskonformität der Anlage in ihrem Entscheid benötigt. Erweisen sich die Angaben im UVB als ungenügend, werden von den Gesuchstellenden weitere Abklärungen oder Auskünfte verlangt.

Der UVB wird von der kantonalen Umweltschutzfachstelle, dem Amt für Natur und Umwelt (ANU), beurteilt. Sie beantragt der Entscheidbehörde die zu treffenden Umweltschutzmassnahmen. Eine Anhörung des Bundesamts für Umwelt (BAFU) ist in diesem Zusammenhang nicht notwendig.

¹³ BAFU (Hrsg.), UVP-Handbuch, Richtlinie des Bundes für die Umweltverträglichkeitsprüfung, Umwelt-Vollzug Nr. 0923, Bern 2009.

b. Überwiegendes nationales Interesse am Eingriff

Im Rahmen der UVP ist von den Gesuchstellenden aufzuzeigen, ob und wie die geplante Photovoltaik-Grossanlage den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht. Dabei sind auch die allgemeinen umweltrechtlichen Grundsätze, wie etwa das Vorsorgeprinzip, beachtlich. Es müssen also auch für Anlagen nach Art. 71a EnG Massnahmen zur Minimierung der Auswirkungen auf die Umwelt geprüft und ergriffen werden.¹⁴ Insbesondere ist anhand von Variantenstudien aufzuzeigen, dass die Auswirkungen auf die Umwelt soweit wie möglich reduziert werden.¹⁵

Bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit eines Vorhabens sind für die Bewilligungsbehörde die erleichterten Bewilligungsvoraussetzungen von Art. 71a Abs. 1 lit. b und lit. d EnG massgebend. Das bedeutet:

- | Soweit das materielle Recht eine Interessenabwägung vorsieht, gehen die Interessen an der Photovoltaik-Grossanlage von Gesetzes wegen vor. Es besteht nach Art. 71a Abs. 1 lit. b und d EnG von Gesetzes wegen ein nationales Interesse an solchen Anlagen, das ausdrücklich allen anderen nationalen, regionalen und lokalen Interessen grundsätzlich vorgeht.
- | Wo das materielle Recht indes keine Interessenabwägung vorsieht, werden Photovoltaik-Grossanlagen wie andere Bauten und Anlagen beurteilt: Art. 71a EnG sieht in diesen Fällen keine Privilegierung von Photovoltaik-Grossanlagen vor und erlaubt insbesondere keine Abweichung von zwingenden umweltrechtlichen Vorschriften.¹⁶

Infolge der vom Gesetzgeber vorweggenommenen Interessenabwägung ist insbesondere auch ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung eines inventarisierten Objekts von nationaler Bedeutung (vgl. Art. 6 NHG) sowie ein Eingriff in schutzwürdige Lebensräume (Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG) möglich. Anlagen nach Art. 71a EnG können also grundsätzlich auch Objekte des BLN tangieren; ebenso Objekte des ISOS und des IVS. Vorbehalten bleiben die Inventarobjekte gemäss Art. 71a Abs. 1 lit. e EnG, in denen ein allgemeines Verbot für Photovoltaik-Grossanlagen gilt.

Wird vom Grundsatz der ungeschmälernten Erhaltung eines Inventarobjekts aufgrund des überwiegenden nationalen Interesses abgewichen, bleibt indes die Pflicht zur grösstmöglichen Schonung nach Art. 3, Art. 6 und Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG. Das gilt auch für Photovoltaik-Grossanlagen (vgl. Art. 71a Abs. 1 lit. b EnG i.V.m. Art. 6 Abs. 2 NHG). Die grösstmögliche Schonung kann beispielsweise erreicht werden durch Verschiebung des Standorts, Verkleinerungen des Projekts oder weitere Auflagen.¹⁷ Wiederherstellungsmassnahmen gehen Ersatzmassnahmen grundsätzlich vor. Soweit möglich soll ein Eingriff nur temporär erfolgen, sodass die Art, die Funktion und der Umfang des Schutzobjekts hernach wieder im gleichen Mass wie vor dem Eingriff hergestellt werden kann. Wiederherstellungsmassnahmen können beispielsweise beim Bau von unterirdischen Anlagen möglich und erforderlich sein. Falls Wiederherstellungsmassnahmen nicht möglich sind, sind Ersatzmassnahmen zu ergreifen.¹⁸

Neben einer umfassenden Prüfung der Umweltverträglichkeit eines Vorhabens müssen von den Gesuchstellenden für das Vorhaben notwendigen Zusatzbewilligungen beantragt und begründet werden. Die Untersuchungen im UVB müssen derart detailliert sein, dass die beantragten Bewilligungen erteilt und entsprechende Auflagen formuliert werden können.

¹⁴ UVEK, Erläuternder Bericht (Fn. 1), S. 1.

¹⁵ UVEK, Erläuternder Bericht (Fn. 1), S. 2.

¹⁶ Vgl. beispielsweise Art. 37 GSchG betreffend die Verbauung und Korrektur von Fließgewässern oder Art. 38 GSchG betreffend die Überdeckung oder Eindolung von Fließgewässern.

¹⁷ Vgl. BAFU (Hrsg.), Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, Leitfaden Umwelt Nr. 11, Bern 2002, S. 11, 38 f.

¹⁸ Vgl. BAFU (Hrsg.), Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz (Fn. 18), S. 19.

3. Übereinstimmung mit der Raumplanung

Der Bundesgesetzgeber hat Photovoltaik-Grossanlagen im Anwendungsbereich von Art. 71a EnG von der Planungspflicht befreit (vgl. vorstehend Ziff. II/B/2). Eine Grundvoraussetzung für die Verwirklichung eines Vorhabens und für die Erteilung der Bewilligung bleibt aber die Vereinbarkeit mit bestehenden planerischen Vorgaben. Besteht ein offensichtlicher Widerspruch zwischen der rechtskräftigen Planung und dem Vorhaben, der sich nicht durch Interessenabwägung ausräumen lässt, ist das Vorhaben nicht bewilligungsfähig. Zu denken ist beispielsweise an eine planerische Ausscheidung eines Gebiets für die Nutzung der Windkraft, was den Bau einer damit nicht kombinierbaren Photovoltaikanlage unter Umständen ausschliesst. Photovoltaik-Grossanlagen dürften im Übrigen nicht selten ganz oder teilweise Gebiete tangieren, die in der rechtskräftigen Ortsplanung beispielsweise von einer Naturschutzzone (Art. 33 KRG), einer Landschaftsschutzzone (Art. 34 KRG) oder einer Gewässerraumzone (Art. 37a KRG) respektive einem Gewässerraum nach Art. 41a ff. GSchV überlagert sind.

Soweit solche Zonen oder die entsprechenden Zonenvorschriften ein generelles (also auch standortgebundene oder zonenkonforme Vorhaben erfassendes) Bauverbot für neue Bauten und Anlagen beinhalten (z.B. Art. 33 und 34 KRG), fragt es sich, ob diese Bauverbote von der gemäss Art. 71a Abs. 1 lit. c. EnG bundesrechtlich statuierten Befreiung von der Planungspflicht «übersteuert» werden. Dies ist nach Auffassung des Kantons zu bejahen. Da es zu dieser Frage derzeit jedoch noch keine Rechtsprechung gibt, ist die Planung einer Photovoltaik-Grossanlage in derartigen Zonen jedoch mit einem gewissen rechtlichen Risiko behaftet.

Überdies dürfte ein Konflikt mit Gewässerraumzonen respektive Gewässerräumen, in denen die Übergangsrechtlichen Gewässerabstände gelten, relativ häufig sein. In solchen Zonen beziehungsweise Räumen gilt gemäss Art. 37a Abs. 2 KRG i.V.m. Art. 41c Abs. 1 GSchV kein absolutes Bauverbot; zumindest gewisse «standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen» wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken sind zulässig. Es fragt sich, ob auch Photovoltaik-Grossanlagen in Gewässerraumzonen respektive Gewässerräumen zulässig sind, zumal ihnen in Art. 71a Abs. 1 lit. b EnG ein nationales Interesse, das allen anderen nationalen Interessen grundsätzlich vorgeht, sowie Standortgebundenheit attestiert wird. Zu dieser Frage gibt es noch keine Gerichtspraxis. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass das Bundesgericht in seiner jüngsten Rechtsprechung die Standortgebundenheit nach Gewässerschutzrecht nicht gleich beurteilt wie die Standortgebundenheit nach Art. 24 RPG, sondern nur dann bejaht, wenn Bauten und Anlagen aufgrund ihres Bestimmungszwecks oder aufgrund der standörtlichen Verhältnisse nicht ausserhalb des Gewässerraums angelegt werden können.¹⁹ Die Planung von Photovoltaikanlagen oder damit verbundene Anlagen in Gewässerräumen ist deshalb zumindest risikobehaftet.

4. Weitere rechtliche Anforderungen

Neben den Anforderungen des Umweltschutzrechts müssen andere Vorschriften, beispielsweise Vorschriften zum Schutz vor Naturgefahren, eingehalten werden. Es handelt sich dabei nicht um Umweltvorschriften im Sinne von Art. 2 UVPV; sie müssen daher nicht im UVB behandelt werden.²⁰ Die Vorschriften sind aber von der Bewilligungsbehörde zu beachten (Art. 38 KRG).

Für Photovoltaik-Grossanlagen geeignete Standorte können ganz oder teilweise in Gefahrengebieten liegen. Die Panels sowie Leitungen einer Photovoltaik-Grossanlage sind grundsätzlich auch in Gefahrenzonen 1 erlaubt, wobei die Bewilligungsbehörde angemessene Objektschutzmassnahmen anordnen muss

¹⁹ Vgl. zuletzt BGer, 1C_282/2021 vom 10. Juni 2022, E. 7.7.

²⁰ BAFU (Hrsg.), UVP-Handbuch (Fn. 14), S. 12.

(Art. 38 Abs. 4 KRG). Hingegen sind Bauten und Anlagen, die im Zusammenhang mit Photovoltaikanlagen errichtet werden und dem Aufenthalt von Menschen dienen (z.B. Werkzeughaus, Ersatzteildepot o.ä.), in Gefahrenzonen 1 nicht erlaubt (Art. 38 Abs. 2 KRG).

Zu beachten sind ferner Standorte in Objekten des UNESCO-Weltkulturerbes, die gemäss dem internationalen Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt (UNESCO-Welterbekonvention)²¹ eines besonderen Schutzes bedürfen.

E. Rückbau

Die gestützt auf Art. 71a EnG realisierten Anlagen müssen bei endgültiger Ausserbetriebnahme von Gesetzes wegen vollständig zurückgebaut werden, wobei die Ausgangslage wiederhergestellt werden muss (Art. 71a Abs. 5 EnG). Das Baugesuch muss sich deshalb auch detailliert zum Rückbau äussern, der bei endgültiger Ausserbetriebnahme der Anlage vorzunehmen ist. Zudem können sichernde Auflagen verfügt werden. Näheres dazu findet sich nachstehend unter Ziff. III/D/12/d).

²¹ SR 0.451.41.

A. Umfang des Baugesuchs

1. Gesamte geplante Anlage mit sämtlichen Anlagebestandteilen

Das Baugesuch für eine Photovoltaik-Grossanlage nach Art. 71a EnG hat das **Gesamtprojekt** mit sämtlichen Anlagebestandteilen **zu umfassen**, also sowohl die Photovoltaik-Anlage an sich als auch alle Bauten, Anlagen und Installationen, die im Zusammenhang mit der Realisierung und mit dem Betrieb vorgesehen werden (z.B. Anschlussleitungen, Gebäude mit Transformatoren, Schaltanlagen und dergleichen, unumgängliche Erschliessungsanlagen wie Strassen oder Seilbahnen, Gräben und Rohre für die Anschlussleitungen etc.). Das Gesuch hat sich auch auf allfällige innerhalb einer Bauzone gelegene Projektbestandteile zu erstrecken: Art. 71a EnG liegt ein umfassender Anlagebegriff zugrunde. Im Bewilligungsverfahren werden sämtliche in den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 71a EnG fallenden Bauten und Anlagen beurteilt, vorbehaltlich jener Bauten und Anlagen, für welche eine bundesrechtliche Zuständigkeit besteht (was namentlich für elektrische Anlagen zutrifft).

Das Baugesuch hat das **gesamte** Projekt zu umfassen, das zur Erfüllung der Mindestvoraussetzungen gemäss Art. 71a Abs. 2 EnG (jährliche Mindeststromproduktion von 10 GWh; Stromproduktion von 500 kWh pro 1 kW installierter Leistung im Winterhalbjahr) erforderlich ist. Es darf sich nicht mit denjenigen Projektteilen begnügen, die nötig sind, um bis zum 31. Dezember 2025 mindestens zehn Prozent der geplanten Gesamtleistung ins Stromnetz einzuspeisen. Entsprechend haben auch die öffentliche Auflage des Baugesuchs sowie die Baubewilligung die **gesamte** Anlage (und nicht nur zehn Prozent davon) zu umfassen.

2. Baugesuch einschliesslich Gesuche für kantonale Zusatzbewilligungen

Da Photovoltaik-Grossanlagen aufgrund der spezifischen Anforderungen grundsätzlich auf Standorte ausserhalb der Bauzone angewiesen sind, ist jeweils eine BAB-Bewilligung erforderlich. Daneben sind je nach Projekt und Baustandort weitere Bewilligungen notwendig.

Im Baubewilligungsverfahren (Leitverfahren) werden neben der Baubewilligung die erforderlichen zusätzlichen Bewilligungen, Ausnahmbewilligungen, Genehmigungen oder Zustimmungen weiterer Behörden (nachstehend Zusatzbewilligungen genannt) erteilt. Zu koordinieren sind alle Belange, zwischen denen ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander geprüft werden können, sondern inhaltlich abgestimmt werden müssen. Das ergibt sich bereits aus dem Koordinationsgrundsatz (Art. 88 Abs. 1 KRG; Art. 25a RPG).

Für die erforderlichen Zusatzbewilligungen kann auf die Liste der zu koordinierenden Bewilligungen des DVS verwiesen werden.²² Zu koordinieren werden regelmässig insbesondere nachfolgende Bewilligungen sein:

- | Bewilligungen der Gewässerschutzgesetzgebung, wie beispielsweise für Bauten in besonders gefährdeten Bereichen (Art. 19 Abs. 2 GSchG) oder für das Einleiten von Abwasser während der Bauphase (Art. 7 Abs. 1 GSchG);
- | Bewilligungen der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung, wie beispielsweise zur Beseitigung von Hecken und Feldgehölzen oder von Ufervegetation (Art. 22 NHG), und zwar auch im Zusammenhang mit Erschliessungsanlagen;

²² DVS, Liste der zu koordinierenden Zusatzbewilligungen vom 1. November 2005 (Stand 1. April 2020), www.are.gr.ch > Dienstleistungen > Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen > Verfahren > Verfahrenskoordination.

- | Bewilligungen der Waldgesetzgebung, namentlich temporäre und/oder dauernde Rodungen (Art. 5 WaG);
- | Bewilligungen der weiteren Umweltschutzgesetzgebung, wie beispielsweise die fischereirechtliche Bewilligung für Eingriffe in Gewässer (Art. 8 BGF);
- | Bewilligungen gemäss weiteren spezialgesetzlichen Bestimmungen, beispielsweise aus der Strassen-, Seilbahn- und Wasserbaugesetzgebung, und zwar insbesondere im Zusammenhang mit Erschliessungsanlagen.

Aufgrund der Vorgaben von Art. 71a EnG und im Sinne einer Verbesserung der Koordination und Verfahrensbeschleunigung werden sämtliche kantonalen Zusatzbewilligungen durch die Bewilligungsbehörde im Rahmen eines Gesamtentscheids erteilt. Mit dem kantonalen Gesamtentscheid werden deshalb alle für die Realisierung und den Betrieb erforderlichen kantonalen Bewilligungen erteilt (vgl. dazu nachstehend Ziff. III/D/10).

B. BAB-Verfahren als massgebliches Verfahren

Um Art. 71a EnG effizient und zeitgerecht umzusetzen, erfolgt die Bewilligung von Photovoltaik-Grossanlagen im Verfahren für die Bewilligung von BAB gemäss Art. 87 und 92 KRG. Dies ist aus zwei Gründen sachgerecht: Erstens wird es sich bei den Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG angesichts der Voraussetzung betreffend Produktion von möglichst viel Winterenergie (vgl. Art. 71a Abs. 2 lit. b EnG) regelmässig um Anlagen in hochgelegenen alpinen Räumen und damit um Anlagen ausserhalb einer Bauzone nach Art. 16 ff. RPG handeln. Zweitens sieht das BAB-Verfahren gemäss Art. 87 Abs. 2 KRG eine kantonale Entscheid-/Bewilligungsbehörde vor, welche gemäss Art. 88 Abs. 2 KRG einen Gesamtentscheid fällen kann, womit die Vorgabe von Art. 71a Abs. 3 EnG und Art. 9g EnV, wonach die Gesamtbewilligung eine kantonale Bewilligung darstellt und «durch den Kanton» (also von einer kantonalen Behörde) erteilt wird, erfüllt werden kann.

Das BAB-Verfahren ist demnach das Leitverfahren für die Erteilung der kantonalen Gesamtbewilligung im Sinne von Art. 71a EnG. Entsprechend können grundsätzlich die geltenden Regelungen des BAB-Verfahrens angewandt werden. Jedoch gibt es gewisse Punkte, die abweichend von den geltenden Regelungen des BAB-Verfahrens gestaltet werden müssen. Diese Abweichungen können entweder ohne weiteres auf Verordnungsebene geregelt werden, oder sie leiten sich direkt vom Bundesrecht ab.

Für diejenigen Punkte, die auf Verordnungsebene zu regeln sind, hat die Regierung mit Beschluss Prot. Nr. 681 vom 22. August 2023 eine Teilrevision der KRVO beschlossen. Die nachstehenden KRVO-Artikelangaben beziehen sich auf die KRVO in der Fassung gemäss Teilrevision vom 22. August 2023.

Möglich ist, dass gewisse Anlageteile – zu denken ist beispielsweise an erforderliche Erschliessungsanlagen – unter Umständen bis in die Bauzone reichen können. Solche Anlageteile werden ebenfalls von der kantonalen Behörde bewilligt, weil der Bund eine kantonale Bewilligung vorsieht (Art. 71a Abs. 3 EnG und Art. 9g EnV; Art. 51b Abs. 1 KRVO). Sie werden somit von der kantonalen Gesamtbewilligung miteingefasst, wobei sich die zuständige kommunale Baubehörde über die Bewilligungsfähigkeit der innerhalb der Bauzone gelegenen Anlageteile im Rahmen der Weiterleitung des Gesuchs an das ARE respektive im Rahmen ihres Zustimmungsantrags an das ARE spezifisch äussert.

Die Gemeinden bzw. kommunalen Baubehörden nehmen die üblichen Aufgaben, die ihnen das BAB-Verfahren überträgt (wie Entgegennahme Baugesuch, vorläufige Prüfung, öffentliche Auflage, Publikation, Weiterleitung Baugesuch und allfällige Einsprachen an den Kanton) wahr. Erstreckt sich eine Photovoltaik-Grossanlage (inkl. der Anschlussleitungen und der weiteren Anlagen und Installationen) über das Gebiet mehrerer Gemeinden, ist grundsätzlich die Baubehörde derjenigen Gemeinde für die Erfüllung

der BAB-Verfahrensaufgaben zuständig, auf deren Gebiet der grösste Teil der Anlage zu liegen kommt (Art. 51b Abs. 2 KRVO).

Bei unklaren Verhältnissen erfolgt die Übernahme der Verfahrensaufgaben im gegenseitigen Einvernehmen unter den betroffenen Gemeinden. Bei Uneinigkeit bestimmt das ARE die Gemeinde, welche die Verfahrensaufgaben übernehmen soll (Art. 51b Abs. 2 KRVO).

C. Regierung als zuständige kantonale Bewilligungsbehörde

Art. 71a Abs. 3 EnG spricht vom «Kanton» als zuständige Bewilligungsbehörde für Photovoltaik-Grossanlagen im Sinne von Art. 71a EnG. Das Bundesrecht sieht eine kantonale Bewilligung vor; ohne abweichende gesetzliche Regelung ist diese kantonale Bewilligung durch die Behörde nach Art. 25 Abs. 2 RPG, also die BAB-Behörde, zu erteilen (Art. 9g EnV).

Gemäss Art. 51b Abs. 1 KRVO ist im Kanton Graubünden die Regierung zuständig für die Bewilligung von Photovoltaik-Grossanlagen im Sinne von Art. 71a EnG. Damit wird eine vom ordentlichen BAB-Verfahren abweichende Zuständigkeit begründet (vgl. Art. 87 Abs. 2 KRG). Mit Blick auf die energiepolitische und räumliche Bedeutung von Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG, die ohne vorgängige Planungsverfahren bewilligt werden können, erweist es sich als sachgerecht, die Zuständigkeit für die Bewilligung solcher Anlagen bei der Regierung anzusiedeln. Dabei umfasst die Bewilligungszuständigkeit der Regierung sowohl die Anlageteile ausserhalb der Bauzone als auch allfällige Anlageteile innerhalb der Bauzone (Art. 51b Abs. 1 KRVO).

D. Die einzelnen Schritte des Bewilligungsverfahrens

1. Einleitende Bemerkungen

Nachstehend werden die wichtigsten Schritte des BAB-Verfahrens von der Gesuchseinreichung bis hin zum Bewilligungsentscheid auf der Grundlage der geltenden BAB-Bestimmungen dargestellt. Dabei wird den Besonderheiten des Anlagetyps «Photovoltaik-Grossanlage nach Art. 71a EnG» Rechnung getragen (z. B. Möglichkeit zur Visualisierung mit Fotomontagen statt Erstellung eines Baugespanns, vgl. nachstehend Ziff. III/D/4). Zudem wird ein Fokus auf die Bearbeitungsfristen gelegt (vgl. nachstehend Ziff. III/D/10c).

Das Baubewilligungsverfahren ist wegen der fehlenden Planungspflicht das massgebende Verfahren im Sinne von Art. 5 Abs. 2 UVPV für die Umweltverträglichkeitsprüfung. Im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen wird deshalb auch den besonderen Verfahrensvorschriften aufgrund der UVP-Pflicht sowie allen anderen spezifischen bundesrechtlichen Verfahrensvorschriften Rechnung getragen.

2. Gesuchseinreichung bei der Gemeinde

Entsprechend den geltenden Verfahrensbestimmungen für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen sind Baugesuche respektive BAB-Gesuche für Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG bei der Gemeinde (kommunale Baubehörde) einzureichen (Art. 51a Abs. 2 KRVO). Dies gilt auch für die erforderlichen Gesuche für Zusatzbewilligungen. Um welche es sich dabei handelt, hängt vom Projekt ab (vgl. dazu vorstehend Ziff. III/A/2).

Vorbehalten bleiben Gesuche für Anlageteile, die in der Zuständigkeit einer Bundesbehörde liegen (z.B. Plangenehmigungsgesuch für elektrische Anlagen, das bei ESTI einzureichen ist; vgl. dazu nachstehend Ziff. III/G).

3. Inhalt des Gesuchdossiers

Das der zuständigen kommunalen Baubehörde einzureichende Baugesuchdossier hat alle für die Beurteilung des Gesamtvorhabens erforderlichen Unterlagen zu enthalten:

- a. **Baugesuchformular** «Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone» (Stammformular grau, vollständig ausgefüllt)

Dieses Formular kann heruntergeladen werden unter www.are.gr.ch > Dienstleistungen > Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone > Baueingabeformulare.
- b. **Baugesuchformular** «Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone» (Spezialformular C für Anlagen, blau, vollständig ausgefüllt)

Dieses Formular sowie eine Anleitung zum Ausfüllen kann heruntergeladen werden unter www.are.gr.ch > Dienstleistungen – Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen > Baueingabeformulare. Aus dem Formular müssen sich sämtlich Anlagebestandteile ergeben.
- c. **Gesuche für allfällige Zusatzbewilligungen** in Absprache mit der Gemeinde und den betroffenen Amtsstellen

Eine Liste der möglichen und koordinationspflichtigen Zusatzbewilligungen kann heruntergeladen werden unter www.are.gr.ch > Dienstleistungen > Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen > Verfahren > Verfahrenskoordination.

Kontaktdaten der möglicherweise betroffenen Amtsstellen sind auf Seite 2 des grauen BAB-Stammformulars ersichtlich.
- d. **Zustimmung der Standortgemeinde** bzw. der Standortgemeinden, falls sich die Anlage über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstreckt (vgl. dazu nachstehend Ziff. III/E)
- e. **Zustimmung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer** (vgl. nachstehend Ziff. III/F)
- f. **Kartenausschnitt 1:25'000** mit genau eingetragendem Standort des Bauvorhabens (Koordinaten)
- g. **Situationsplan** (Katasterkopie), aus dem die Lage des Gesamtprojekts ersichtlich ist (also der Photovoltaik-Grossanlage mitsamt Anschlussleitungen und sämtlichen weiteren Anlagen und Installationen, die für die Realisierung und den Betrieb der Anlage nötig sind, wie z. B. Transformatoren, Schaltanlagen, unumgängliche Erschliessungsanlagen).
- h. **Grundbuchauszug** mit Lastenverzeichnis
- i. **Fachgerechte massstäbliche Projektpläne** (Ausführungspläne, Detailpläne, Konstruktionspläne) des Gesamtprojekts (Photovoltaik-Anlage, Anschlussleitungen und sämtliche weiteren nötigen Anlagen und Installationen)

Technische Konstruktionspläne und technische Sonderlösungen, welche unter das Betriebsgeheimnis fallen sollen, sind von den Gesuchstellenden als solche zu bezeichnen.²³

j. Beschrieb des Gesamtprojekts (Technischer Bericht) mit Begründungen. Im technischen Bericht sind im Minimum folgende Unterlagen einzureichen:

- | Disposition und Bauform der Anlage
- | Dokumentation der Tragkonstruktion und des Fundaments
- | Dokumentation der Panels (Anzahl, Bauform/Anordnung, Abstände in Abhängigkeit der Ausrichtung und Neigungen des Untergrunds)
- | Allfällige Einfriedungen
- | Angabe der Menge der gesamthaft geplanten elektrischen Stromproduktion
- | Nachvollziehbare Berechnung der Stromproduktion auf Monatsbasis unter Berücksichtigung allfälliger Beschattungen
- | Bestätigung des Netzbetreibers betreffend Orte der Anschlusspunkte
- | Übersichtsplan und Schema der elektrischen Verkabelung der Panels, der Wechselrichter sowie der Transformatorenstationen
- | Verbindliche Festlegung des Netzbetreibers, des Verknüpfungspunkts und der Netzebene im Endausbau. Die Netzebene und der Verknüpfungspunkt sind nach den Empfehlungen des VSE in Abhängigkeit von den technischen Netzverhältnissen, von den zukünftigen Netzentwicklungen und von den gesamtwirtschaftlichen Kosten festzulegen (Bewilligung des Anschlussgesuchs)
- | Angaben des Netzbetreibers über die nötigen Netzverstärkungen im Endausbau des Projekts
- | Kopie des eingereichten ESTI-Gesuchs.

k. Angabe der **approximativen Baukosten**

l. Machbarkeitsbericht, d.h. Bericht darüber, ob die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller (oder die Erstellenden beziehungsweise Betreibenden der Anlage) wirtschaftlich in der Lage sind, die Photovoltaik-Grossanlage entsprechend den gesetzlichen Mindestanforderungen und zeitlichen Vorgaben für die gesamthaft geplante Stromproduktion zu erstellen und zu betreiben (Projektmanagement, Termine, Materialbeschaffung, Ressourcen, Arbeitsbedingungen, Kosten, Produktionserwartungen)²⁴

m. Umweltverträglichkeitsbericht

²³ Solche Unterlagen werden nicht öffentlich aufgelegt, vgl. nachfolgend Ziff. IV/D/6.

²⁴ Es wird eine Risiko- und Chancenanalyse in Anlehnung an die Methodik gemäss der ASTRA-Richtlinie «Operatives Risiko- und Chancenmanagement in Projekten» Ausgabe 2022 V1.00 empfohlen. Hintergrund eines solchen Machbarkeitsnachweises ist es, mit Blick auf die Zubauschwelle von 2 TWh gemäss Art. 71a EnG sicherzustellen, dass keine Projekte ohne oder mit nur geringen Realisierungschancen bewilligt werden, wodurch unter Umständen realistischere Projekte verhindert werden können.

- n. **Visuelle Darstellung** derjenigen Teile der Photovoltaik-Anlage, für welche das Aufstellen eines Baugespanns unverhältnismässig wäre (z.B. für die Panel-Anlage). Darlegen, für welche Anlageteile eine visuelle Darstellung mit Fotomontagen oder dergleichen und für welche Anlageteile Baugespanne vorgesehen sind (Art. 51a Abs. 3 KRVO).
- o. **Variantenstudie Erschliessungsanlagen:** Studie zur Frage, welche Erschliessungsvariante die geringsten negativen Auswirkungen auf die Umwelt hat.
- p. **Bauzeitplan:** Aus diesem muss sich u.a. ergeben, ob die Vollendung der Anlage länger als drei Jahre seit Baubeginn dauern wird (siehe Art. 91 Abs. 2 KRG). Sollte dies der Fall sein, ist bereits mit der Einreichung des Baugesuchs ein begründetes Gesuch an die Regierung um eine angemessene Verlängerung der in Art. 91 Abs. 2 KRG statuierten dreijährigen Bauvollendungsfrist einzureichen (siehe dazu nachstehend Ziff. III/D/11).
- q. **Rückbaukonzept** für den Fall einer endgültigen Ausserbetriebnahme der Anlage unter Angabe der Massnahmen, die zur Wiederherstellung der Ausgangslage ergriffen werden müssen, einschliesslich Kostenschätzung und Finanzierungsnachweis, z.B. durch Bildung von Rückstellungen (siehe auch nachstehend Ziff. III/D/12).
- r. Vorbehalt allfälliger weiterer Unterlagen, Beilagen und Nachweise je nach Projekt sowie gestützt auf das Baugesetz der betreffenden Standortgemeinde.

Das Baugesuchdossier ist in **sechsfacher** Ausfertigung einzureichen.

Es liegt im Interesse der Gestaltstellenden, dass das Dossier vollständig und mangelfrei eingereicht wird. Allfällige Verzögerungen können wegen des bloss temporären Anwendungsbereichs von Art. 71a EnG gravierende Folgen haben.

Das Baugesuch an die Gemeinde und das Projektgenehmigungsgesuch für die elektrischen Anlagen an das ESTI sind aus koordinationsrechtlichen Gründen gleichzeitig einzureichen (vgl. dazu nachstehend Ziff. III/G).

4. Baugespann und Visualisierung

Gemäss Art. 43 KRVO ist bei Bauvorhaben, die nach aussen in Erscheinung treten, ein Baugespann aufzustellen.

Bei Photovoltaik-Grossanlagen drängt sich angesichts ihrer grossen Ausdehnung und der in der Regel peripheren Lage unter Umständen auf, sich anstelle eines Baugespanns mit einer Visualisierung zu begnügen. Entsprechend kann auf ein Baugespann ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn mit dem Gesuch eine Visualisierung der Anlage eingereicht wird (Art. 51a Abs. 3 KRVO).

Die Dokumente der Visualisierung haben Bestandteil der öffentlichen Auflage zu bilden und sind somit wie ein Baugespann von jedermann einsehbar. Die Gestaltstellenden legen ein Konzept vor, aus welchem ersichtlich ist, für welche Anlageteile eine Visualisierung und für welche Anlageteile Baugespanne vor-

gesehen sind. Die Gemeinde hat im Publikationstext darauf hinzuweisen, für welche Anlagebestandteile in den aufgelegten Akten Visualisierungen vorhanden sind. Die Visualisierung an sich ist nicht zu publizieren; es ist nur anzugeben, wo und wann sie eingesehen werden kann. Hingegen wird den Gemeinden empfohlen, die Visualisierung auf ihrer Webseite über einen Link im elektronischen Publikationstext abrufbar zu machen.

5. Vorläufige Prüfung durch die Gemeinde

Gemäss Art. 44 Abs. 1 KRVO hat die kommunale Baubehörde eingehende Gesuchdossiers auf Vollständigkeit zu prüfen und das Bauvorhaben einer materiellen Vorprüfung zu unterziehen. Auf unvollständige oder mangelhafte Gesuche hat die Gemeinde nicht einzutreten. Solche werden dem Gesuchstellenden innert 20 Tagen seit Eingang des Gesuchs unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Vervollständigung oder Verbesserung zurückgewiesen.

Die formelle und materielle Vorprüfung von Gesuchen für Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG dürfte für die kommunalen Baubehörden in aller Regel eine beträchtliche Herausforderung darstellen. Anders als sonstige Grossanlagen mit erheblichen Auswirkungen auf Raum, Umwelt und Erschliessung haben Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG keine vorgängig von der Regierung unter Beizug der kantonalen Amtsstellen bestätigte Nutzungsplanung durchlaufen, auf die sich die kommunale Baubehörde bei der vorläufigen Prüfung nach Art. 44 KRVO abstützen könnte.

Vor diesem speziellen diesem Hintergrundes können die Gemeinden fakultativ wenigstens für die **Vollständigkeitsprüfung** die Unterstützung des Kantons in Anspruch nehmen, auch wenn die Vornahme der vorläufigen materiellen Prüfung sowie der vorläufigen Vollständigkeitsprüfung gemäss Art. 44 Abs. 1 KRVO an sich Aufgabe der Gemeinde ist.

6. Öffentliche Auflage und Publikation

Nach Abschluss der vorläufigen Prüfung nach Art. 44 Abs. 1 KRVO legt die Gemeinde das vollständige Baugesuchdossier (bestehend aus dem Baugesuch, dem BAB-Gesuch sowie den Gesuchen für Zusatzbewilligungen) zusammen mit den erforderlichen Unterlagen, dem Umweltverträglichkeitsbericht und den weiteren Berichten und Nachweisen öffentlich auf. Aufzulegen sind auch Visualisierungen der geplanten Anlagen, damit sich Interessierte ein Bild von der Anlage machen können, wenn auf ein Baugespann ganz oder teilweise verzichtet werden kann.

Von der allgemeinen Einsicht ausgenommen und somit nicht aufzulegen sind aus Gründen der Geheimhaltung lediglich Berichte über die Finanzierung durch Investoren und Beteiligungen sowie technische Konstruktionspläne mit technischen Sonderlösungen, welche unter das Betriebsgeheimnis fallen und von den Gesuchstellenden als solche bezeichnet wurden.

Die Auflage des Gesuchdossiers erfolgt in der Gemeinde, und zwar während 20 Tagen (Art. 45 Abs. 1 KRVO).

Alle Interessenten haben das Recht zur Einsicht. Zu diesem Zweck sorgt die Gemeinde gestützt auf Art. 45 Abs. 2 KRVO dafür, dass die Auflage des Dossiers im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde sowie auch im Kantonsamtsblatt **publiziert** wird (vgl. auch Art. 55a USG).

Die Publikation hat unter der Bezeichnung **«Photovoltaik-Grossanlage nach Artikel 71a des eidgenössischen Energiegesetzes»** zu erfolgen. Die Publikation beinhaltet die Benennung des Bauvorhabens, Angaben über die Bauherrschaft, den Standort des Bauvorhabens, die Auflagezeit, den Auflageort, Hinweise auf Gesuche um Zusatzbewilligungen, die betroffenen Nutzungszonen gemäss Zonenplan und Bundesinventare nach der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung, den Hinweis auf die UVP-Pflicht und Angaben zur Einsprachemöglichkeit. Im Publikationstext ist auch darauf hinzuweisen, für welche Anlagebestandteile in den aufgelegten Akten Visualisierungen vorhanden sind.

Zur Gewährleistung der (gleichzeitigen) Publikation im Kantonsamtsblatt reicht die Gemeinde dem ARE das entsprechende Formular ein.²⁵ Das ARE veranlasst die Amtsblattpublikation. Für Gesuche, die an einem Donnerstag im Kantonsamtsblatt publiziert werden sollen, muss das Formular mitsamt dem (vorläufig vorgeprüften) Baugesuchdossier bis spätestens am vorangehenden Freitag um 14.00 Uhr beim ARE eingetroffen sein. Dieser Vorlauf ist nötig, damit die Angaben der Gemeinden geprüft werden können und die Publikation korrekt erfolgt. So kann gewährleistet werden, dass die Publikation nicht wiederholt werden muss.

7. Einsprachen; Verfahrensbeteiligung Umweltorganisationen

Während der öffentlichen Auflage kann bei der zuständigen Gemeinde schriftlich und begründet Einsprache erhoben werden. Zur Einsprache ist legitimiert, wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Anfechtung des Baugesuchs hat (Art. 92 Abs. 2 letzter Satz KRG i.V.m. Art. 101 Abs. 2 KRG). Umweltorganisationen beteiligen sich am Verfahren wie üblich nach Art. 104 Abs. 2 KRG. Das ARE sorgt dafür, dass den Organisationen umgehend Akteneinsicht gewährt wird und diese ihre Stellungnahme innert einer möglichst kurzen Frist (maximal 5 Arbeitstage) abgeben.

Den Baugesuchstellenden ist hernach die Möglichkeit zur Stellungnahme zu Einsprachen oder zu Stellungnahmen von Umweltorganisationen einzuräumen; es liegt in seinem Interesse, sich möglichst rasch zu äussern.

8. Weiterleitung Gesuchdossier an Kanton

Die zuständige kommunale Baubehörde leitet das vollständige Baugesuchdossier zusammen mit dem Beschluss über die Zustimmung der Standortgemeinde nach Art. 71a Abs. 3 EnG (vgl. dazu nachstehend Ziff. III/E) und der Zustimmung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nach Art. 71a Abs. 3 EnG (vgl. dazu nachstehend Ziff. III/F) in sechs Exemplaren dem ARE mit einem begründeten Antrag auf Erteilung der Baubewilligung weiter (Art. 47 KRVO).

Im Rahmen des Antrags auf Erteilung der Baubewilligung äussert sich die Gemeinde auch über die Bewilligungsfähigkeit von allfälligen innerhalb der Bauzone gelegenen Anlageteilen (Leitungsgräben, Strassenverbreiterungen etc.) und formuliert allfällige diesbezügliche Auflagen und Vorbehalte. Der Gesamtentscheid muss sich aufgrund der mit Art. 71a Abs. 3 EnG begründeten kantonalen Zuständigkeit nämlich auf die Gesamtanlage beziehen, unbeschadet darum, ob einzelne Teile davon allenfalls innerhalb einer Bauzone liegen (siehe dazu nachstehend Ziff. III/10/a und b).

²⁵ Dieses Formular kann heruntergeladen werden unter www.are.gr.ch > Dienstleistungen > Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone > Formular für Baugesuchspublikation im Kantonsamtsblatt.

Im Interesse einer effizienten Verfahrensabwicklung kann die Gemeinde das Dossier bereits während des Auflageverfahrens dem ARE weiterleiten. Sofern bei der Gemeinde innert der Auflagefrist Einsprachen eingehen, leitet sie diese zusammen mit ihrer Stellungnahme umgehend an das ARE weiter (Art. 47 KRVO). Das ARE führt den Schriftenwechsel durch.

9. Kantonale Ämterkonsultation

Das ARE leitet das Baugesuchdossier umgehend den betroffenen Ämtern zur Abgabe ihrer Stellungnahmen sowie zur Prüfung und allfälligen Erteilung der beantragten Zusatzbewilligung(en) weiter. Die betroffenen Ämter geben dem ARE respektive dem ANU so rasch wie möglich eine Stellungnahme zum Baugesuch respektive zum UVB ab. Das ANU seinerseits gibt dem ARE so rasch wie möglich den Beurteilungsbericht zum UVB ab.

Auf der Grundlage der bei ihm eingehenden Stellungnahmen und Zusatzbewilligungen sowie des Beurteilungsberichts des ANU zum UVB bereitet das ARE so rasch wie möglich den Entwurf für den Regierungsbeschluss vor und leitet diesen dem zuständigen Departement (DVS) weiter. Dieses unterbreitet den Entwurf des Entscheids umgehend der Regierung zum Beschluss.

10. Entscheid

a. Gesamtentscheid nach Art. 59 KRVO

Der kantonale Bewilligungsentscheid der Regierung muss das Gesamtprojekt zum Gegenstand haben, d.h. er darf sich beispielsweise nicht mit dem Projektteil begnügen, der nötig ist, um bis zum 31. Dezember 2025 mindestens zehn Prozent der geplanten Gesamtleistung ins Stromnetz einzuspeisen (vgl. dazu vorstehend Ziff. III/A/1). Der Bewilligungsentscheid umfasst sowohl die Photovoltaik-Anlage als solche als auch alle Nebenanlagen und Installationen, die für die Realisierung und den Betrieb notwendig sind. Dazu gehören u.a. auch Gräben und Rohre für die Anschlussleitungen sowie notwendige Erschliessungsanlagen (vgl. dazu vorstehend Ziff. III/A/1). Der kantonale Gesamtentscheid muss aufgrund der Bestimmung von Art. 71a Abs. 3 EnG auch allfällige innerhalb der Bauzone gelegene Anlageteile umfassen. Von der kantonalen Gesamtbewilligung ausgenommen sind lediglich Anlageteile, deren Bewilligung in den Zuständigkeitsbereich einer Bundesbehörde fällt, so beispielsweise die Plangenehmigung für die notwendige elektrische Erschliessung (Anschlussleitungen und weitere notwendige elektrische Erschliessungsanlagen).

Die Regierung bewilligt das Projekt in einem **Gesamtentscheid** im Sinne von Art. 59 KRVO, d.h. in einem (einzigen) Entscheid, der die BAB-Bewilligung, die Bewilligung von Projektteilen innerhalb der Bauzone sowie allfällige kantonale Zusatzbewilligungen (wie z.B. die Rodungsbewilligung, gewässerschutzrechtliche Bewilligungen etc.) umfasst. Die Zusatzbewilligungen werden in den Regierungsbeschluss integriert. Der Gesamtentscheid beinhaltet auch die Behandlung allfälliger Stellungnahmen von beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen sowie allfälliger Einsprachen.

b. Eröffnung des Gesamtentscheids und Publikation nach Art. 20 UVPV

Die Regierung eröffnet ihren Gesamtentscheid, welcher auch allfällige innerhalb einer Bauzone gelegene Anlagenteile mitumfasst, der Gemeinde sowie direkt auch allen Parteien.²⁶

Zu den Parteien gehören nebst den Gesuchstellenden auch die Umweltorganisationen, sofern sie sich rechtzeitig am Verfahren beteiligt und eine Stellungnahme abgegeben haben, sowie allfällige Einsprecher.

Weil der Gesamtentscheid mit einer UVP verbunden ist, wird er durch die Standeskanzlei im Kantonsamtsblatt publiziert (Publikation nach Art. 20 UVPV).

Die Parteien können den Gesamtentscheid innert 30 Tagen seit der Mitteilung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden anfechten. Der Verwaltungsgerichtsentscheid wäre alsdann beim Bundesgericht anfechtbar.

c. Exkurs: Verfahrensdauer

Für die Behandlung von BAB-Gesuchen enthält die KRVO in Art. 49 Abs. 2 Ordnungsfristen. Bei BAB-Gesuchen, die Ämterkonsultationen, eine UVP sowie Zusatzbewilligungen erfordern (wie dies bei Photovoltaik-Grossanlagen der Fall ist), beträgt die Erledigungsfrist maximal fünf Monate seit Eingang der vollständigen Baugesuchakten beim ARE.

Im Falle von Einsprachen beginnt die fünfmonatige Erledigungsfrist nach Abschluss des Schriftenwechsels.

Der Kanton setzt mit Rücksicht auf die in Art. 71a EnG enthaltenen Befristungen alles daran, dass die vorstehend erwähnte fünfmonatige Erledigungsfrist wenn immer möglich unterschritten werden kann.

Standortgemeinden sowie Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssen zustimmen (Art. 71a Abs. 3 EnG). Gesuche ohne diese erforderlichen Zustimmungen sind nicht vollständig. Entsprechend gilt Art. 44 Abs. 2 KRVO, wonach unvollständige Gesuche der Gemeinde zur Vervollständigung zurückgewiesen werden. Gesuche, die ohne Zustimmung der Gemeinde und der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eingereicht werden, dürfen jedenfalls die Bearbeitung von Gesuchen nicht verzögern, die vollständig mit diesen Zustimmungen eingereicht wurden. Diese Priorisierung kann Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer von Gesuchen haben, welche ohne Zustimmung der Standortgemeinden und der Grundeigentümerinnen beziehungsweise Grundeigentümer eingereicht werden. Es ist also dringend zu empfehlen, dass diese erforderlichen Zustimmungen **zusammen** mit dem Baugesuch eingereicht werden.

Zu berücksichtigen ist bei der Planung von Photovoltaik-Grossanlagen nebst der Dauer des kantonalen Baubewilligungsverfahrens auch die Dauer des Plangenehmigungsverfahrens beim ESTI für die elektrischen Anlagen (wie Anschlussleitungen, Transformationsanlagen und gewisse Leitungen des Niederspannungsnetzes), die Dauer für die Einholung der Zustimmung der Standortgemeinde(n) (vgl. nachstehend Ziff. III/E) sowie die Dauer für die Einholung der Zustimmung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers (vgl. nachstehend Ziff. III/F). Das Vorliegen dieser Zustimmungen nach Art. 71a Abs. 3 EnG ist eine Baubewilligungsvoraussetzung, die Plangenehmigung des ESTI hingegen eine Voraussetzung für die Realisierung.

²⁶ Gestützt auf Art. 87 Abs. 4 KRG sieht die KRVO in den Art. 58 und 59 vor, dass die kantonale BAB-Behörde den Entscheid respektive den Gesamtentscheid der Gemeinde eröffnet, welche ihn sodann zusammen mit dem (eigenen) kommunalen Bauentscheid den Parteien eröffnet. Mit Rücksicht darauf, dass das Verfahren für Photovoltaik-Grossanlagen wegen den engen zeitlichen Vorgaben rasch abgewickelt werden muss, sieht Art. 71a Abs. 3 EnG einen Gesamtentscheid durch eine einzige kantonale Behörde vor. Dies impliziert nicht nur, dass im Fall von Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG der regierungsrätliche Gesamtentscheid (gestützt auf eine entsprechende Stellungnahme der Gemeinde) auch den kommunalen Bauentscheid für allfällige Anlagenteile innerhalb der Bauzone umfassen muss, sondern auch, dass dieser Gesamtentscheid von dieser kantonalen Behörde eröffnet wird. Art. 71a Abs. 3 EnG derogiert in diesem Sinn Art. 87 Abs. 4 KRG; (siehe Art. 51b Abs. 1 Satz 2 KRVO)

11. Baubeginn, Bauvollendung, Erlöschen der Baubewilligung; Bauausführung; vorzeitiger Baubeginn

Bezüglich Baubeginn, Erlöschen der Baubewilligung und Bauvollendung gilt Art. 91 KRG. Die zweijährige Baubeginnfrist dürfte angesichts des in Art. 71a Abs. 4 EnG festgelegten Einspeisetermins vom 31. Dezember 2025 kaum zu Problemen führen. Probleme könnte es demgegenüber wegen der dreijährigen Bauvollendungsfrist geben. Wenn diese (und auch eine allfällige behördlich gewährte Verlängerung) verstreicht, erlischt die Baubewilligung mit der Folge, dass die unvollendete Photovoltaik-Anlage zu entfernen und der ursprüngliche Zustand wiederherzustellen wäre (vgl. Art. 91 Abs. 3 KRG und Art. 71a Abs. 5 EnG).

Art. 91 Abs. 2 letzter Satz KRG sieht vor, dass die für die Bewilligung zuständige Behörde die Bauvollendungsfrist auf begründetes Gesuch hin angemessen verlängern kann. Dabei ist das Gesuch vor dem Ablauf der Frist einzureichen. Um zu verhindern, dass die Bauherrschaft die rechtzeitige Einreichung des Verlängerungsgesuchs aus Unachtsamkeit verpasst, sieht der vorliegende Leitfaden in Ziff. III/D/3 vor, dass das der Baubehörde einzureichende Baugesuchdossier zwingend u.a. auch einen Bauzeitplan zu umfassen hat, aus welchem sich ergibt, nach wie vielen Jahren seit Baubeginn die Photovoltaik-Grossanlage vollendet sein wird. Ergibt sich aus diesem Plan, dass die Vollendung der Anlage mehr als drei Jahre seit Baubeginn dauern wird, können die Gesuchstellenden bereits mit der Einreichung des Baugesuchs das begründete Begehren an die Regierung um Verlängerung der dreijährigen Bauvollendungsfrist gemäss Art. 91 Abs. 2 KRG einreichen. Indem ein Bauzeitplan zum obligatorischen Bestandteil des Baugesuchdossiers erklärt wird, besteht eher Gewähr, dass der Termin für die rechtzeitige Einreichung eines Gesuchs um Verlängerung der Bauvollendungsfrist nicht verpasst wird.

Das AEV wacht im Einvernehmen mit der Gemeinde darüber, dass die Arbeiten gemäss den bewilligten Plänen ausgeführt werden. Zudem erstattet das AEV Meldung nach Art. 9h EnV an das BFE, insbesondere betreffend Baubeginn, Bauvollendung und (ganz oder teilweiser) Inbetriebnahme.

Ein Baubeginn vor der Bewilligungserteilung (vorzeitiger Baubeginn) ist im Recht des Kantons Graubünden nicht vorgesehen.

12. Vorbehalte und Auflagen

a. Nebenbestimmungen

Können inhaltliche oder formale Mängel des Bauvorhabens ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden oder drängen sich Anordnungen zur Schaffung oder Erhaltung des rechtmässigen Zustands auf, sind mit der Bewilligung die gebotenen Nebenbestimmungen, Auflagen und Bedingungen zu verknüpfen (Art. 90 Abs. 1 KRG).

Im Anwendungsbereich von Art. 71a EnG können sich die nachfolgenden besonderen Nebenbestimmungen (insbesondere Vorbehalte und Auflagen) aufdrängen.

b. Vorbehalt betreffend Erreichung der Zubauschwelle von 2 TWh

Die Erteilung einer Bewilligung für eine Photovoltaik-Anlage nach Art. 71a EnG setzt voraus, dass im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung schweizweit die rechtskräftig bewilligte Zubauschwelle von 2 TWh noch nicht erreicht ist.

Selbst wenn die Zubauschwelle im Zeitpunkt des Entscheids noch nicht erreicht ist, besteht gleichwohl nicht Gewähr, dass die Anlage auch tatsächlich erstellt werden darf. Dieser Fall kann eintreten, wenn gegen die Bewilligung Beschwerde erhoben wird und die Zubauschwelle von 2 TWh während des hängigen Beschwerdeverfahrens durch andere Anlagen erreicht wird. In die Bewilligung ist deshalb der Klarheit halber ein entsprechender Vorbehalt aufzunehmen.

c. Vorbehalt betreffend Mindeststromproduktion

Gemäss Art. 71a Abs. 2 EnG setzt die Erteilung der Bewilligung voraus, dass eine bestimmte minimale Jahres- und Winterstromproduktion erreicht wird.

Im Baubewilligungsverfahren sind die von den Gesuchstellenden eingereichten Stromproduktionsangaben einer Plausibilitätskontrolle zu unterziehen, dies gestützt auf anerkannte Methoden und Modellrechnungen. Wenn aufgrund dieser Plausibilitätskontrolle davon ausgegangen werden kann, dass die angegebene Leistung effektiv erbracht wird, ist die Voraussetzung von Art. 71a Abs. 2 EnG als erfüllt zu betrachten und die Bewilligung zu erteilen.

In der Bewilligung wird der Vorbehalt angebracht, dass der Kanton keine Gewähr dafür übernimmt, dass die im Baugesuch angegebenen Produktionsangaben auch tatsächlich erreicht werden, und dass der Kanton folglich keine Haftung für Konsequenzen einer Minderproduktion übernimmt, insbesondere soweit diese auf unvorhersehbare produktionsbeeinträchtigende Faktoren wie aussergewöhnlich geringe Sonnenscheindauer, besonders grosser Schneefall, Naturereignisse oder ähnliches zurückzuführen ist.

d. Rückbauverpflichtung

Gemäss Art. 71a Abs. 5 EnG sind Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG, die aus irgendwelchen Gründen endgültig ausser Betrieb genommen werden, vollständig zurückzubauen, und die Ausgangslage ist wiederherzustellen. Zu diesem Zweck haben die Gesuchstellenden mit dem Baugesuch in Form eines Rückbaukonzepts konkret darzulegen, welche Schritte für den vollständigen Rückbau nötig sind und wie diese finanziert werden sollen.

Aufgrund der Grössenordnung der Projekte ist davon auszugehen, dass für den Rückbau ein erheblicher finanzieller Aufwand anfällt. Die Rückbaupflicht gemäss Art. 71a Abs. 5 EnG impliziert die Pflicht der Betreibergesellschaften, diese Kosten zu tragen. Dabei gilt es zu verhindern, dass beispielsweise im Konkursfall der Betreibergesellschaft oder bei Insolvenz der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers die Rückbaukosten letztlich durch die Allgemeinheit getragen werden müssen.

Vor diesem Hintergrund wird den Gemeinden empfohlen, sich mit den Gesuchstellende respektive Betreibergesellschaften dahingehend zu verständigen, dass diese die Rückbau- und Wiederherstellungskosten sicherzustellen, so etwa durch Einlagen in einen Rückbaufonds, durch Bürgschaftserklärungen oder durch Bankgarantien.

Im Weiteren können die Gemeinden der Bewilligungsbehörde im Rahmen der Gesuchweiterleitung an den Kanton beantragen, Auflagen zwecks Sicherstellung der Kosten für die Erfüllung Rückbau- und Wiederherstellungsverpflichtung der Ausgangslage in die Baubewilligung aufzunehmen (Art. 51d Abs. 1 KRVO).

Erfolgt ein solcher Antrag seitens der Gemeinde, nimmt der Kanton eine entsprechende Auflage in die Bewilligung auf (Art. 51d Abs. 2 KRVO).

Eine finanzielle Sicherstellung der Rückbaukosten sollten auch die Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer im Rahmen ihrer Zustimmung nach Art. 71a Abs. 3 EnG verlangen, zumal sie im Falle eines Konkurses des Bauberechtigten oder der Betreibergesellschaft subsidiär selber zum Rückbau der Anlage verpflichtet sind.

E. Zustimmung der Standortgemeinde

1. Zustimmungserfordernis

Art. 71a Abs. 3 EnG verlangt die Zustimmung der Standortgemeinde. Betrifft eine Anlage das Territorium mehrerer Gemeinden, bedarf es der Zustimmung aller Standortgemeinden. Diese Zustimmung ist Voraussetzung für die Baubewilligung; sie ist bereits mit dem Baugesuch einzureichen. Ansonsten gilt Art. 44 Abs. 2 KRVO.²⁷

2. Innerkommunale Zuständigkeit und Verfahren

Gemäss Art. 9f EnV ist die Zustimmung der Gemeinde im gleichen Verfahren einzuholen, das für den Erlass kommunaler Gesetze massgebend ist, sofern das kantonale oder kommunale Recht keine andere Zuständigkeit festlegt.

Eine kantonale Rechtsgrundlage, die eine abweichende kommunale Zuständigkeit oder ein abweichendes Verfahren vorsieht, gibt es derzeit nicht. Mit der bundesrechtlichen Regelung in Art. 9f EnV wird insbesondere die subsidiäre Zuständigkeit des Gemeindevorstands im Sinne von Art. 37 Abs. 1 GG, wonach der Gemeindevorstand alle Aufgaben erfüllt, die nicht durch übergeordnetes Recht oder durch das Recht der Gemeinde einem anderen Organ zugewiesen sind, aufgehoben. Den Gemeinden steht es jedoch frei, das Verfahren und die Zuständigkeit für die geforderte Zustimmung abweichend von Art. 9f EnV zu regeln. Hierfür bedarf es gemäss Art. 5 Abs. 1 GG aber einer Anpassung der Gemeindeverfassung.

Wird kommunal keine Verfahrens- und/oder Zuständigkeitsregelung erlassen, ist gemäss Art. 9f EnV also die für den Erlass kommunaler Gesetze zuständige Behörde, also die Legislative (Stimmbevölkerung oder Gemeindeparlament), für die Zustimmung nach Art. 71a Abs. 3 EnG zuständig. Anwendbar ist das für die Gesetzgebung massgebende Verfahren. Das bedeutet:

- | In Gemeinden ohne Gemeindeparlament ist der Erlass von Gesetzen den Stimmberechtigten zugewiesen (Art. 14 Abs. 1 lit. b GG)
- | In Gemeinden mit Parlament kommt es darauf an, ob das kommunale Recht für den Erlass kommunaler Gesetze das obligatorische oder fakultative Referendum vorsieht (Art. 15 Abs. 2 GG): Sieht das kommunale Recht ein obligatorisches Gesetzesreferendum vor, liegt die Zustimmung auch in Gemeinden mit Parlament zwingend in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten. Sieht das kommunale Recht demgegenüber nur ein fakultatives Gesetzesreferendum vor, liegt die Zuständigkeit für die Zustimmung der Gemeinde nur dann im Zuständigkeitsbereich des Souveräns, wenn gegen den Parlamentsbeschluss effektiv das fakultative Referendum ergriffen wird. Wird das fakultative Referendum nicht ergriffen, bedeutet der Parlamentsbeschluss gleichsam die Zustimmung zur geplanten Photovoltaik-Grossanlage.

²⁷ Die Bearbeitung von Gesuchen, die ohne Zustimmung der Standortgemeinden eingereicht werden, darf die Bearbeitung von jenen Gesuchen nicht verzögern, bei denen die Zustimmung der Standortgemeinden vorliegt. Vollständige Baugesuche sind prioritär zu behandeln.

Sofern die Gemeinde gleichzeitig Grundeigentümerin des von der Photovoltaik-Grossanlage betroffenen Grundes ist, muss sie zusätzlich die erforderlichen dinglichen Rechte (wie Eigentum, Baurecht) einräumen. Für die entsprechende Landveräusserung oder Baurechtseinräumung ist in aller Regel ebenfalls die Legislative zuständig, also dieselbe Behörde, die mangels anderslautender Bestimmungen der Gemeinde auch für die (politische) Zustimmung gemäss Art. 71a Abs. 3 EnG zuständig ist. Es empfiehlt sich daher, in diesen Fällen die beiden Geschäfte zeitlich koordiniert der zuständigen Legislative (Gemeindeversammlung; evtl. Gemeindeparlament) zu unterbreiten.

Ähnliches gilt auch, wenn die Bürgergemeinde Grundeigentümerin des von der geplanten Anlage betroffenen Grundes ist. Oft dürfte es sich dabei nämlich um Nutzungsvermögen handeln, weshalb es für die entsprechende Landveräusserung oder Baurechtseinräumung (nebst dem Entscheid der Bürgergemeinde als Grundeigentümerin) in aller Regel auch noch eines Entscheids der politischen Gemeinde bedarf, der denselben Zuständigkeitsregeln wie die Veräusserung oder dingliche Belastung von Gemeindeeigentum unterliegt.

F. Zustimmung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers

1. Zustimmungserfordernis

Art. 71a Abs. 3 EnG verlangt als Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung zudem die Zustimmung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers. Es handelt sich hierbei nicht um eine Besonderheit von Photovoltaik-Grossanlagen; jedes Baugesuch bedarf der Zustimmung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers (siehe Art. 89 Abs. 3 KRG).

Die Voraussetzung der Zustimmung ist in der Regel erfüllt, wenn die Gesuchstellenden ihre Berechtigung mittels öffentlich beurkundetem Baurechtsvertrag nachweisen. Ein Eintrag der Dienstbarkeit im Grundbuch muss im Zeitpunkt der Baubewilligungserteilung noch nicht vorliegen. Es genügt, wenn der Eintrag spätestens beim Baubeginn vorliegt.

2. Gemeinde als Grundeigentümerin

Photovoltaik-Grossanlagen dürften regelmässig in alpinen Gegenden erstellt werden. Relativ häufig wird deshalb die Gemeinde Grundeigentümerin des vom Vorhaben betroffenen Gebiets sein.

Für die Bewilligung eines entsprechenden Vorhabens muss die Gemeinde die Zustimmung als Grundeigentümerin durch Einräumung (beschränkter) dinglicher Rechte erteilen. In aller Regel ist die Zuständigkeit dafür in der kommunalen Rechtsordnung – meist in der Verfassung – geregelt. Oft liegt diese Zuständigkeit bei der Legislative, sofern die Finanzkompetenz des Vorstandes oder eine bestimmte Zeitdauer überschritten werden.

In den Fällen, in denen eine kommunale Legislative über ein dingliches Recht (Landveräusserung, Einräumung Baurecht u.a.) zu befinden hat, empfiehlt es sich, die politische Zustimmung der Gemeinde nach Art. 71a Abs. 3 EnG und die Zustimmung der Gemeinde als Grundeigentümerin zeitlich koordiniert der zuständigen Legislative (Gemeindeversammlung; evtl. Gemeindeparlament) zu unterbreiten (vgl. vorstehend Ziff. III/E/2). Im Idealfall liegen diese Zustimmungen dem Baugesuch bei (vgl. vorstehend Ziff. III/E/1).

3. Bürgergemeinde als Grundeigentümerin

Gelegentlich dürfte es sich bei der zu nutzenden Grundfläche auch um sogenanntes Nutzungsvermögen (u.a. Alpen, Weiden oder Wald) handeln, das im Eigentum der Bürgergemeinde stehen kann. Das Nutzungsvermögen ist eine Vermögenskategorie, die speziellen Regelungen unterliegt.

Das Gemeindevermögen wird grundsätzlich von dem Gemeinwesen verwaltet, in dessen Eigentum es steht (vgl. etwa Art. 90 Abs.1 lit. b GG). Dieser Grundsatz wird jedoch bei der Verwaltung des Nutzungsvermögens durchbrochen. Der politischen Gemeinde, welcher der gesamte Nutzen dieser Vermögenskategorie zusteht, kommt eine hohe Verwaltungskompetenz zu, auch wenn sich das Vermögen im Eigentum der Bürgergemeinde befindet. Sogar bei der Veräusserung von sich im bürgerlichen Eigentum befindlichen Nutzungsvermögen kann die Bürgergemeinde nicht völlig losgelöst von der politischen Gemeinde (als Besitzerin der Sache) handeln. Ohne ausdrückliche Zustimmung der Besitzerin, somit der politischen Gemeinde, ist eine Veräusserung deshalb nicht möglich. Der Veräusserung gleichgestellt ist die Begründung von Bau- und Quellenrechten sowie von anderen dinglichen oder persönlichen Nutzungsrechten mit einer Dauer von 30 oder mehr Jahren, was in der Regel der Fall sein dürfte.

Entsprechend bedarf es für die Einräumung der dinglichen Rechte an einem Grundstück, das als Nutzungsvermögen gilt, eines Entscheids der Bürgergemeinde (als Grundeigentümerin) sowie auch eines solchen der politischen Gemeinde (als Nutzerin des Nutzungsvermögens). Im Idealfall liegen diese Entscheide dem Baugesuch bei (vgl. vorstehend Ziff. III/E/1).

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass allfällige Erlöse aus der Einräumung von Baurechten, die als «Veräusserung» im Sinne von Art. 46 Abs. 6 GG gelten, in ein Bodenerlöskonto gemäss Art. 46 Abs. 4 und 5 GG fallen.

4. Entschädigung sowie Sicherstellung der Kosten eines allfälligen Rückbaus

Ob und welche Art von Entschädigung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers dafür verlangen will, dass er seinen Boden für eine Photovoltaik-Grossanlage zur Verfügung stellt, ist grundsätzlich Verhandlungssache. Sollte es um eine finanzielle Entschädigung gehen, müsste sich der Preis nach dem üblichen Verkehrswert des eingeräumten Rechts richten (zur Entschädigung von Gemeinden als Grundeigentümerinnen siehe nachstehend unter Ziff. IV/B).

Sehr zu empfehlen ist sodann eine Vereinbarung mit der oder dem Bauberechtigten betreffend Sicherstellung der Kosten des in Art. 71a Abs. 5 EnG angeordneten Rückbaus. Die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer würde subsidiär in die Pflicht genommen, wenn die oder der Bauberechtigte der Rückbaupflicht beispielsweise wegen eines Konkurses nicht selbst nachkommen kann. Dieses Risiko kann die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer minimieren, indem er von der oder dem Bauberechtigten Einlagen in einen Rückbaufonds, Bürgschaftserklärungen, persönliche oder dingliche Sicherheiten, grundpfandrechtliche Sicherstellungen, Bankgarantien oder andere Garantien verlangt.

5. Bäuerliches Bodenrecht, Landwirtschaftsrecht

Die Begründung eines Baurechts für die Erstellung einer Photovoltaikanlage bedarf in aller Regel einer BGBB-Bewilligung, die grundsätzlich erteilt werden kann, wenn eine BAB-Bewilligung vorliegt. Zuständig ist das GIHA.

Im Weiteren können, wenn es sich beim betroffenen Boden um landwirtschaftliche Nutzflächen oder Sömmerungsgebiete handelt, Konflikte mit einem allenfalls bestehenden landwirtschaftlichen Pachtvertrag entstehen. Diesbezüglich sind die Pächterinnen beziehungsweise Pächter beizuziehen.

Nicht zuletzt kann es sich bei Standorten, auf der die Photovoltaik-Anlage inkl. weiterer Installationen zu stehen kommt, um verbesserten Boden gemäss Landwirtschaftsrecht (Strukturverbesserungen beziehungsweise Meliorationen) handeln. Diesfalls bedarf es einer Zweckentfremdungs- und/oder einer Zerstückelungsbewilligung nach Art. 102 LwG. Gesuche sind – in der Regel über das Grundbuchamt – beim ALG einzureichen. Bewilligungsinstanz ist das DVS.

Näheres zum Beziehungsfeld Landwirtschaft und Photovoltaikanlagen kann dem Merkblatt «Photovoltaikanlagen auf Sömmerungsflächen» des Plantahofs und des Amtes für Landwirtschaft und Geoinformation entnommen werden.

G. Koordination mit dem Plangenehmigungsverfahren des ESTI

Die Bewilligung der erforderlichen Stark- und Schwachstromanlagen im Sinne des EleG, einschliesslich des Netzanschlusses mit der Transformatorenstation und den dazugehörigen Leitungen, fallen in die Zuständigkeit des Bundes und bedürfen einer Plangenehmigung durch das ESTI. Dazu gehören auch Leitungen des Niederspannungsverteilnetzes, soweit sie in Schutzgebieten nach eidgenössischem oder kantonalem Recht liegen (vgl. Art. 1 Abs. 2 VPeA). Art. 71a Abs. 1 lit. c EnG sieht diesbezüglich weder eine Befreiung dieser Anlagen von der Planungspflicht noch eine Aufhebung der Bundeszuständigkeit vor. Diese Anlagebestandteile sind folglich nicht Inhalt des kantonalen Gesamtgenehmigungsentscheids. Die Abgrenzung der Zuständigkeit erfolgt gemäss den Vorgaben des Bundes.

Das Plangenehmigungsgesuch ist vom Gesuchstellenden direkt beim ESTI einzureichen. Es liegt in der Verantwortung der Gesuchstellenden, gleichzeitig mit dem Gesuch für eine kantonale Gesamtbewilligung die erforderlichen Bewilligungen des Bundes zu beantragen, damit eine rechtzeitige Ausführung und Inbetriebnahme sichergestellt ist. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass für die Zubauschwelle von 2 TWh auf die Rechtskraft aller für das Projekt erforderlichen Bewilligungen, einschliesslich der Plangenehmigung des Bundes, abgestellt wird. Es empfiehlt sich deshalb, das Plangenehmigungsgesuch zeitgleich mit dem Gesuch für die kantonale Bewilligung einzureichen.

Die beiden für die Bewilligung zuständigen Behörden von Bund und Kanton haben die materielle Koordination zu gewährleisten. Hierfür habe die Gesuchstellenden im kantonalen Bewilligungsverfahren aufzuzeigen, wo der Netzanschlusspunkt liegt. Der Netzanschlusspunkt muss bei Gesuchseinreichung mit dem VNB verbindlich festgelegt sein, und zwar für den Anschluss der Anlage mit der vollumfänglichen Produktionsleistung. Zudem muss das Projekt für den Netzanschluss vorliegen und im Umweltverträglichkeitsbericht berücksichtigt worden sein. Die Gesuchstellenden haben deshalb frühzeitig Kontakt mit dem VNB aufzunehmen. Dabei müssen die beim VNB geltenden Anmeldeverfahren beachtet und dem VNB ein technisches Anschlussgesuch eingereicht werden. Massgebend sind die Bedingungen für den Netzanschlusspunkt nach den Empfehlungen des VSE «Netzanschluss für Energieerzeugungsanlagen an das Mittel- und Hochspannungsnetz (NA/EEA-NE3-5 – CH 2022)».

Die baulichen Voraussetzungen (Kabelleerrohre, Grabungen, Terrainveränderungen usw.) für die Netzanschlussleitung (bis zum Netzanschlusspunkt) werden im kantonalen Verfahren beurteilt und bewilligt. Zusammen mit dem Gesuch um die kantonale Gesamtbewilligung sind für den Netzanschluss insbesondere die Unterlagen gemäss vorstehendem Abschnitt, Ziff. IV/D/3, einzureichen. In die kantonale Bewilligung wird schliesslich die Bedingung aufgenommen, dass vor Baubeginn eine rechtskräftige Plangenehmigung für den Netzanschluss vorliegt.

IV. Exkurs: Förderbeiträge, Entschädigung der Gemeinden und beschaffungsrechtliche Aspekte

A. Förderbeiträge (Einmalvergütung) des Bundes

Die Einmalvergütung, das entsprechende Gesuchverfahren sowie die Festlegung der Einmalvergütung werden im Detail in der revidierten EnFV vom 17. März 2023 festgelegt. Laut Art. 38b EnFV entspricht die Einmalvergütung für Anlagen nach Art. 71a Abs. 2 EnG den ungedeckten Kosten, maximal aber 60 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten. Die Berechnung der ungedeckten Kosten richtet sich nach Ziff. 3 von Anhang 4 zur EnFV. Dabei wird zwischen anrechenbaren Geldabflüssen (anrechenbare Investitionskosten, Kosten für den Anlagebetrieb und den Unterhalt sowie übrige Betriebskosten, Kosten für eine wissenschaftliche Begleitung sowie Rückstellungen für den Rückbau) und anzurechnenden Geldzuflüssen (in erster Linie Erträge aus dem Stromverkauf) unterschieden. Die anrechenbaren Geldabflüsse und Geldzuflüsse werden über die Nutzungsdauer der Photovoltaik-Module, also 30 Jahre, berücksichtigt, und Investitionen werden über den gleichen Zeitraum abgeschrieben.

Das Gesuch um Einmalvergütung ist beim BFE einzureichen und kann erst gestellt werden, wenn eine rechtskräftige Baubewilligung für das Projekt vorliegt (Art. 46i EnFV). Das Gesuch hat sämtliche Anlagen und Unterlagen nach Anhang 2.1 Ziff. 5.1 sowie eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zu enthalten. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung ist anhand der Vorgaben für die Berechnung der ungedeckten Kosten in Anhang 4 zu erstellen (Art. 46i Abs. 3 und 4 EnFV).

Soweit die Anspruchsvoraussetzungen hinsichtlich der Anlage voraussichtlich erfüllt sind und genügend Mittel zur Verfügung stehen, sichert das BFE die Einmalvergütung mit einer Verfügung dem Grundsatz nach zu (Art. 46j EnFV).

Das Kriterium der «teilweisen Einspeisung» im Sinne von Art. 71a Abs. 4 EnG wurde in Art. 46k EnFV dahingehend präzisiert, dass bis zum 31. Dezember 2025 mindestens 10 Prozent der erwarteten Produktion der gesamten Anlage oder 10 GWh Elektrizität ins Stromnetz eingespeisen werden muss. Ausschlaggebend für die Einhaltung des Kriteriums ist dabei die Summe von Eigenverbrauch und Überschussproduktion.

Nach der Inbetriebnahme ist dem BFE eine Inbetriebnahmemeldung einzureichen, welche die Angaben und Unterlagen nach Anhang 2.1 Ziff. 5.2 enthalten muss (Art. 46l EnFV). Spätestens ein Jahr nach der Inbetriebnahme ist dem BFE eine Bauabschlussmeldung einzureichen (Art. 46m EnFV). Nach dem dritten vollen Betriebsjahr ist dem BFE die jährliche Nettoproduktion der Anlage seit der vollständigen Inbetriebnahme sowie der Stromproduktion im Winterhalbjahr (1. Oktober bis 31. März) pro kW installierte Leistung zu melden (Art. 46o EnFV).

Um die Einmalvergütung definitiv festzusetzen, werden die ungedeckten Kosten mit dem Preisszenario und dem Kapitalkostensatz berechnet, die zum Zeitpunkt der Zusicherung dem Grundsatz nach gegolten haben (Art. 46p Abs. 2 EnFV). Die beiden Parameter werden somit bei der definitiven Festsetzung nicht der neuen Marktsituation angepasst. Die Einmalvergütung wird auf den tiefsten Betrag der in Art. 46p Abs. 1 lit. a-c EnFV aufgeführten Werte festgesetzt. Die Auszahlung der Einmalvergütung kann nach Massgabe von Art. 46q EnFV gestaffelt erfolgen.

Die anrechenbaren Investitionskosten berechnen sich gemäss Art. 46r EnFV nach den Vorgaben von Art. 61 Abs. 1-3. Dazu gehören die Kosten für alles, was von Art. 9c EnV erfasst ist (vgl. dazu Ziff. III/A/1). Darunter fallen auch die Anschlussleitungen sowie Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen gemäss NHG, sofern sie zusammen mit der Baubewilligung verfügt werden.

B. Entschädigung der Gemeinden

1. Ausgangslage

Die Erstellung einer Photovoltaik-Grossanlage erfordert gemäss Art. 71a Abs. 3 EnG nebst einer kantonalen Baubewilligung einerseits eine Zustimmung der Standortgemeinde(n) und andererseits eine Zustimmung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers.

Es sind aus Gemeindesicht die folgenden beiden Konstellationen denkbar:

- | die Gemeinde ist lediglich als Standortgemeinde betroffen
- | die Gemeinde ist als Standortgemeinde und als Grundeigentümerin betroffen

In beiden Konstellationen stellt sich für die Gemeinden die Frage, ob und gegebenenfalls inwiefern sie als blosser Standortgemeinde respektive als Standortgemeinde und Grundeigentümerin eine Gegenleistung (Entschädigung) verlangen sollen respektive dürfen.

2. Wenn die Gemeinde lediglich als Standortgemeinde betroffen ist

a. Grundlegende Bemerkungen

Bei der in Art. 71a Abs. 3 EnG vorgesehenen «Zustimmung der Standortgemeinde» handelt es um einen politischen Entscheid respektive um den politischen Grundsatzbeschluss der Gemeinde, ob auf ihrem Gebiet überhaupt eine Photovoltaik-Grossanlage entstehen soll. Diese Zustimmungsmöglichkeit des kommunalen Souveräns wurde gewissermassen als Ersatz dafür eingeführt, dass das Volk mangels Nutzungsplanungspflicht bei Photovoltaik-Anlagen nach Art. 71a EnG über keine Entscheidungsmöglichkeit verfügt. In den Materialien des Ständerats ist von «demokratiepolitischen Gründen» die Rede. Es brauche «die Zustimmung der Stimmbevölkerung, der Gemeindebevölkerung». Das sei «demokratiepolitisch die Sicherheit dafür, dass ein Projekt nicht gegen den Willen der Bevölkerung durchgesetzt werde».

In der Praxis stellen sich manche Gemeinden die Frage, ob sie im Zusammenhang mit den auf ihrem Territorium erstellten Photovoltaik-Anlagen bzw. mit ihrer politischen «Zustimmung als Standortgemeinde» von der Bauherrschaft oder Betreibergesellschaft Gegenleistungen verlangen können. Während dies in der Konstellation, bei der Gemeinde zugleich auch noch Grundeigentümerin ist, relativ unproblematisch ist, wenn gewisse Grundprinzipien wie das Rechtsgleichheitsgebot eingehalten werden (vgl. nachstehende Ziff. 3), sind solchen Gegenleistungen in Fällen, in denen die Gemeinde nur als Standortgemeinde zustimmen kann, je nach Art und Umfang der Gegenleistung aus Gründen des Legalitätsprinzips Grenzen gesetzt.

b. Entschädigung mit Charakter einer Steuer

Die Einforderung einer Geldentschädigung, sei es in Form einer jährlichen Pauschalentschädigung, sei es in Form einer produktionsabhängigen Abgabe (oftmals als sog. «Solarrappen» bezeichnet, z.B. 1 Rp. pro produzierter kWh), müsste steuerrechtlich als (voraussetzungslose) **Steuer** qualifiziert werden. Um eine solche erheben zu können, bedürfte es einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Auf kantonaler Ebene existiert eine solche nicht. Hingegen wären die Gemeinden zur Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage auf kommunaler Ebene gestützt auf Art. 2 Abs. 3 GKStG an sich befugt, da die im erwähnten Absatz enthaltene Liste möglicher kommunaler Steuern nicht abschliessend ist. Vielmehr wollte der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden mit der gewählten offenen Formulierung die Kompetenz einräumen, spezifische weitere kommunale Steuern einzuführen. Die Gemeinden wären demnach also

befugt, beispielsweise eine «Solarsteuer» einzuführen. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Erhebung einer Abgabe an Gemeinde für die Erstellung einer Photovoltaik-Grossanlage wäre daher denkbar. Insofern bedürfte es gar nicht die problematische Verknüpfung mit der Zustimmung als Standortgemeinde; vielmehr würde die Abgabe an den Tatbestand der Erstellung beziehungsweise Bewilligung der Anlage angeknüpft. Nachzutragen bleibt, dass es gemäss Art. 26 GKStG für die Einführung einer Steuer für Photovoltaik-Grossanlagen eines Gesetzes im formellen Sinn bedürfte, welches der konstitutiven Genehmigung durch die Regierung unterläge.

c. Mehrwertabgabe

Diskutiert wird in der Praxis ferner die Einführung einer Mehrwertabgabe gemäss Art. 5 RPG, wobei sich der Mehrwert nicht aus einer Planung (wie etwa einer Ein-, Um- oder Aufzonung), sondern aus dem Erhalt einer Bewilligung ergeben soll. Ob ein derartiges Ansinnen rechtlich standzuhalten vermöchte, müsste eingehender geklärt werden.

d. Andere Leistungen

Denkbar wären weitere Gegenleistungen für die Erteilung der politischen Zustimmung der Standortgemeinde nach Art. 71a Abs. 3 EnG. So könnten die Gemeinden ihre Zustimmungserteilung davon abhängig machen, dass sich Gesuchstellende respektive Betreibergesellschaften verpflichten, die Rückbau- und Wiederherstellungskosten durch Einlagen in einen Rückbaufonds, durch Bürgschaftserklärungen, durch Bankgarantien oder dergleichen sicherzustellen. Solche Gegenleistungen stünden in direktem Konnex mit dem Art. 71a Abs. 5 EnG, wonach die Anlagen bei Ausserbetriebnahme zurückgebaut werden müssen. Aufgrund der Grössenordnung der Projekte ist davon auszugehen, dass für den Rückbau ein erheblicher finanzieller Aufwand anfällt. Die Rückbaupflicht gemäss Art. 71a Abs. 5 EnG impliziert die Pflicht der Betreibergesellschaften, diese Kosten zu tragen. Dabei gilt es zu verhindern, dass beispielsweise im Konkursfall der Betreibergesellschaft oder bei Insolvenz des Grundeigentümers die Rückbaukosten letztlich durch die Allgemeinheit getragen werden müssen.

Denkbar wäre sodann, die politische Zustimmung davon abhängig zu machen, dass sich die Betreibergesellschaft verpflichtet, während der gesamten Bau- und Betriebsphase der Photovoltaikanlage für den Unterhalt der zur Anlage führenden Gemeindestrasse aufzukommen.

3. Wenn die Gemeinde (auch) als Grundeigentümerin betroffen ist

Unproblematisch ist die Frage nach einer Entschädigungspflicht, wie schon erwähnt, stets dann, wenn die Gemeinde Eigentümerin des Bodens ist, auf welchem die Anlage erstellt werden soll. Für die Überlassung der Bodenfläche zur Erstellung der Anlage kann die Gemeinde selbstverständlich eine Entschädigung (Baurechtszins) verlangen. Dabei ist die Gemeinde frei, ob und zu welchen Konditionen sie dem Baurechtsnehmer den gemeindeeigenen Boden überlässt. Werden sich die Parteien über die Entschädigung nicht einig, kann die Gemeinde dem Investor die Beanspruchung des gemeindeeigenen Bodens auch verweigern.

Als Entschädigung kann beispielsweise ein von der Grösse der beanspruchten Fläche abhängiger pauschaler jährlicher Baurechtszins oder ein von der Stromproduktion abhängiger sog. Solarrappen oder eine Kombination von beidem vereinbart werden.

Entsprechende Entschädigungen haben in das Bodenerlöskonto zu fliessen, sofern es sich beim beanspruchten Boden um Nutzungsvermögen handelt und die Einräumung der Rechte als «Veräusserung» gemäss Art. 46 GG gilt.

In Frage kommt auch eine Verpflichtung der Baurechtsnehmerin oder des Baurechtsnehmers, einen Rückbaufonds zu äufnen für den Fall, dass die Anlage gestützt auf Art. 71a Abs. 5 EnG zurückgebaut werden muss und dass die Baurechtsnehmenden z.B. wegen Insolvenz nicht mehr in der Lage sind, den Rückbau zu finanzieren, so dass die Kosten bei der Grundeigentümerin beziehungsweise beim Grundeigentümer oder bei der Allgemeinheit hängen bleiben.

4. Gemeinde als (Mit-)Investorin

Es ist denkbar, dass sich die Gemeinde an der Erstellung einer Photovoltaik-Grossanlage beteiligt.

C. Beschaffungsrechtliche Aspekte

Die beschaffungsrechtlichen Fragen stellen sich ausserhalb und unabhängig des Bewilligungsverfahrens, können jedoch einen relevanten Einfluss auf Zeitschiene und Vorgehen bei Planung und Realisierung der Photovoltaik-Anlagen haben. Die Fachkonferenz für öffentliches Beschaffungswesen (FöB) hat zu diesen Fragestellungen ein Rechtsgutachten erstellen lassen.¹ Nachfolgend werden – in gebotener Kürze und ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einige wichtige und spezifische Aspekte und Fragen dargelegt.

1. Subjektiver Geltungsbereich des Beschaffungsrechts (Wer beschafft?)

Die Frage der Unterstellung hängt zunächst ab von der Frage, wer eine entsprechende Leistung nachfragt (subjektiver Geltungsbereich), konkret ob es sich dabei um Gemeinden und ihre Verwaltungseinheiten (z.B. kommunales Elektrizitätswerk), Energieversorgungsunternehmen (EVU) und Verteilnetzbetreiber oder um andere private Unternehmen usw. handelt.

a. Gemeinden und andere öffentliche Auftraggeber

Gemeinden, Verwaltungseinheiten und Einrichtungen des öffentlichen Rechts sind für Aufträge im Zusammenhang mit Photovoltaik-Grossanlagen grundsätzlich dem Beschaffungsrecht unterstellt, mit Ausnahme ihrer gewerblichen Tätigkeiten (Art. 4 Abs. 1 IVöB).²

b. Öffentliche und private Sektorenauftraggeber der Elektrizitätsversorgung

Sowohl öffentliche wie auch private Unternehmen können dem Beschaffungsrecht als sog. Sektorenauftraggeber unterstehen (für den Elektrizitätsversorgungsbereich vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. b IVöB), allerdings nur im Kernbereich ihrer Sektorentätigkeit (Art. 4 Abs. 3 IVöB). Die Produktion von elektrischer Energie durch neue erneuerbare Energien wie Photovoltaik erfolgt ausserhalb dieses Kernbereichs. Bei einem EVU oder Verteilnetzbetreiber kann jedoch die Stromproduktion mit Photovoltaik auch der Sektorentätigkeit des Unternehmens dienen, woraus wiederum eine Ausschreibungspflicht ab Erreichen der Schwellenwerte resultiert.³

¹ BRIGITTE KRATZ, Rechtsgutachten zu beschaffungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Realisierung von Photovoltaik-Anlagen («Solar-Anlagen»), 25. August 2023. Das Gutachten Kratz ist auf der Website der kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPÜK) einsehbar: <https://www.bpuk.ch/bpuk/dokumentation/berichte-gutachten-konzepte/bereich-oeffentliches-beschaffungswesen>.

² Im Gutachten Kratz, Rz. 97 ff., wird hierzu die Auffassung vertreten, dass aktuell in der Projektierungsphase für Photovoltaik-Grossanlagen ein Markt oder Wettbewerbsbereich gesehen werden könnte, woraus sich eine Nichtunterstellung ergeben kann.

³ Zum Ganzen vgl. Gutachten Kratz, Rz. 105 ff.

c. Andere private Unternehmen

Bei anderen privaten Unternehmen ohne Staatsgebundenheit oder Sektorentätigkeit ist grundsätzlich von einer Nichtunterstellung auszugehen, solange sie mit der Errichtung und dem Betrieb der Photovoltaik-Grossanlagen keine öffentliche Aufgabe erfüllen.

d. Bedeutung der Bundessubventionen

Eine ad-hoc-Unterstellung unter das Beschaffungsrecht kann sich sodann für ein einzelnes Vorhaben – ungeachtet der Frage, wer die Auftragsvergabe vornimmt – aufgrund einer Subventionierung von mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern ergeben (Art. 4 Abs. 4 lit. b IVöB). Gemäss den Ausführungen im Gutachten führt die Einmalvergütung gemäss Art. 71a Abs. 4 EnG (vgl. dazu Ziff. IV.A) wohl nicht zu einer solchen Teilunterstellung, da die 50 Prozent-Schwelle bei einer Lebenszyklus-Betrachtung nicht erreicht werden dürfte.⁴

2. Objektiver Geltungsbereich des Beschaffungsrechts (Was wird beschafft?)

Ist eine subjektive Unterstellung unter das Beschaffungsrecht zu bejahen, so ist in der Folge zu prüfen, ob es sich bei der einzelnen Vergabe um einen öffentlichen Auftrag i.S.v. Art. 8 IVöB handelt (objektiver Geltungsbereich).

a. Leistungsaufträge (Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen)

Aufträge für Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen im Zusammenhang mit den Photovoltaik-Grossanlagen unterstehen ab Erreichen der Schwellenwerte grundsätzlich dem Vergaberecht (Art. 8 Abs. 2 IVöB). Es bestehen jedoch verschiedene Ausnahmetatbestände beim objektiven Geltungsbereich. Gemäss den Ausführungen im Gutachten sind insbesondere die Anwendungsvoraussetzungen der sog. «Dringlichkeitsklausel» (Art. 21 Abs. 2 lit. d IVöB) bei Photovoltaik-Grossanlagen («Solar-Express») tendenziell gegeben.⁵ Daraus kann aber keine generelle Befreiung abgeleitet werden, vielmehr muss die Situation im konkreten Fall geprüft werden. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Rechtsprechung die zeitlich knappen Verhältnisse nicht durch Versäumnisse seitens des Auftraggebers verursacht sein dürfen.

b. Abschluss von Baurechts- und Dienstbarkeitsverträgen durch Gemeinden

Schliessen Gemeinden mit Projektanten im Zusammenhang mit Photovoltaik-Grossanlagen Baurechtsverträge ab (vgl. dazu Ziff. III/F.), so handelt es sich dabei um Veräusserungsgeschäfte, welche grundsätzlich nicht ausschreibungspflichtig sind. Eine Ausnahme kann im Einzelfall vorliegen, wenn die Gemeinde selber aktiv wird oder mit dem Baurechtsvertrag auch öffentliche Interessen verfolgt werden, wie z.B. die Stromversorgung der Gemeinde.⁶

3. Empfehlungen zum Vorgehen auf beschaffungsrechtlicher Ebene

Die beschaffungsrechtlichen Fragen sind in der Projektplanung frühzeitig zu berücksichtigen und auch seitens der Gemeinden stets im Auge zu behalten unter Berücksichtigung der Rolle, welche sie im Projekt übernehmen. Im von der FöB in Auftrag gegebenen Gutachten werden weitere Empfehlungen für das Vorgehen auf beschaffungsrechtlicher Ebene formuliert, auf welche an dieser Stelle verwiesen.⁷ Die Prüfung der Unterstellung unter das Beschaffungsrecht hat letztlich immer anhand des konkreten Einzelfalles zu erfolgen. Im Zweifelsfall wird empfohlen, öffentliche Ausschreibungen vorzunehmen.

⁴ Gutachten Kratz, Rz. 156 ff.

⁵ Gutachten Kratz, Rz. 133 ff.

⁶ Gutachten Kratz, Rz. 179. Näher zu prüfen wäre die Situation sodann, wenn mehrere Interessenten vorhanden sind.

⁷ Gutachten Kratz, Rz. 174 ff.

V. Best Practice nach einem Jahr «Solarexpress»

A. Einleitung

Nach einem Jahr Erfahrung möchte die Verwaltung des Kantons Graubünden ihre Erkenntnisse und Best Practices aus der Durchführung der Bewilligungsverfahren nach Art. 71a EnG («Solarexpress») mit den Projektierenden weiterer Photovoltaik-Grossanlagen gemäss Solarexpress sowie Interessierten teilen. Das vorliegende Kapitel dient dazu, die während des letzten Jahres erarbeiteten Vorgehensweisen allgemein zugänglich zu machen und die Projektplanung sowie das Bewilligungsverfahren für zukünftige Vorhaben zu erleichtern, optimieren und wenn möglich beschleunigen.

Die Reihenfolge der nachfolgenden Kapitel orientiert sich am Inhaltsverzeichnis des Leitfadens.

B. Gesetzesanpassung

Am 21. März 2025 beschloss das Bundesparlament die Verlängerung des Solarexpresses und damit einhergehend eine Änderung der Art. 71a Abs. 1, 4 und 6 EnG. Die geänderte Bestimmung tritt – sofern dagegen kein Referendum ergriffen wird – voraussichtlich per 1. Januar 2026 in Kraft. Dessen Auswirkungen lassen sich wie folgt beschreiben:

- | Von den privilegierenden Voraussetzungen nach Art. 71a EnG profitieren gestützt auf die Anpassung diejenigen Photovoltaik-Grossanlagen, welche die Produktionsvoraussetzungen von Art. 71a Abs. 2 lit. a und b EnG erfüllen und bis spätestens am 31. Dezember 2025 öffentlich aufgelegt werden.
- | Neu werden neben der Realisierung der Photovoltaik-Grossanlage als solcher auch die Realisierung der Anschlussleitung sowie der erforderlichen Netzverstärkung ausdrücklich privilegiert.

C. Umweltverträglichkeitsprüfung (zu Ziff. II./D./2./a.)

Die Qualität eines UVB wird massgeblich von der Fachkompetenz des Fachbüros beeinflusst, welches den Bericht erstellt. Für die Erstellung eines qualitativ hochwertigen UVB ist es von zentraler Bedeutung, dass das erstellende Fachbüro über fundiertes Wissen sowie über Erfahrung mit den lokalen Gegebenheiten und den spezifischen Vorgaben des ANU sowie des BAFU verfügt.

Der Inhalt eines UVB ist klar zu strukturieren. Ein vollständiger UVB umfasst eine Beschreibung des aktuellen Umweltzustands, eine detaillierte Darstellung des Vorhabens sowie eine fundierte Analyse der zu erwartenden Auswirkungen auf die Umwelt. Ferner sind Vorschläge für Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen sowie die Prüfung von Alternativen zur Minimierung der Umweltauswirkungen aufzuführen. Diese Vorgaben gewährleisten eine umfassende Beurteilung der Umweltverträglichkeit.

Wesentliche Qualitätsmerkmale eines UVB sind überdies Transparenz und Nachvollziehbarkeit der gemachten Angaben. Sämtliche Daten, Annahmen und verwendeten Quellen müssen eindeutig dokumentiert und verständlich aufbereitet werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die relevanten Informationen für die Entscheidungsträger vollständig verfügbar sind und eine sachgerechte Prüfung ermöglichen.

Die Überprüfung eines UVB erfolgt stets im Einzelfall. Sie stützt sich auf die Sachverhaltsfeststellung durch Fachspezialisten und berücksichtigt die spezifischen Gegebenheiten des Projekts. Es wird empfohlen, Gutachter beizuziehen, die mit den örtlichen Bedingungen sowie den Verfahrenspraktiken des ANU vertraut sind, um eine fundierte und effiziente Prüfung zu gewährleisten.

Zu beachten ist schliesslich, dass – für den Fall, dass Projektanpassungen oder -änderungen (vgl. Bst. F nachstehend) notwendig würden – der Perimeter für den UVB ausreichend gross gewählt wird. Andernfalls muss im Fall von Änderungen und Anpassungen für das neue Gebiet wiederum ein UVB erstellt und ein Beurteilungsverfahren durchgeführt werden. Diese Verzögerung zeitlichen Ablaufs des Verfahrens kann mit einem anfangs ausreichend gross gewählten Perimeter vermieden werden.

Durch die Einhaltung dieser Grundsätze wird gewährleistet, dass ein UVB nicht nur die gesetzlichen Anforderungen erfüllt, sondern auch als verlässliche Grundlage für die Umweltverträglichkeitsprüfung und die nachfolgenden Bewilligungsverfahren dient.

D. Ersatzpflicht (zu Ziff. II./D./2./b.)

Die gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass Wiederherstellungsmassnahmen vielfach nicht möglich sind. Der Gesetzgeber sieht für solche unvermeidbaren Eingriffe in schützenswerte Lebensräume einen ökologischen Ersatz vor. Das NHG und die entsprechenden Verordnungen verlangen, dass die beeinträchtigten Funktionen und Werte der betroffenen Lebensräume an anderer Stelle wiederhergestellt werden. Die Wegleitung «Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz» des BAFU konkretisiert diese Vorgaben und definiert den Realersatz als bevorzugte Massnahme. Dabei sollen Art, Funktion und Ausdehnung des beeinträchtigten Lebensraums an einem anderen Ort im Verhältnis 1:1 wiederhergestellt werden.

Die kantonale Richtlinie zur Bemessung der Ersatzpflicht und zur Beurteilung von Ersatzmassnahmen bei Eingriffen in schutzwürdige Biotope oder geschützte Landschaften (Richtlinie NHG-Ersatzmassnahmen) legt fest, dass der ökologische Ersatz in erster Linie als Realersatz, d.h. durch Aufwertungsmassnahmen zugunsten desselben Biotoptyps zu erfolgen hat.

Ist ein Realersatz nicht möglich, können ersatzpflichtige Eingriffe sekundär durch Aufwertungsmassnahmen zugunsten eines anderen Biotoptyps kompensiert werden. In diesen Fällen ist detailliert nachzuweisen, weshalb keine geeigneten Realersatzmassnahmen zur Verfügung stehen. Dieser Nachweis obliegt der Bauherrschaft und ist in den Projektunterlagen nachvollziehbar zu dokumentieren. Grundsätzlich ausgeschlossen ist ein rein monetärer Ersatz.

Ersatzmassnahmen müssen zum Bewilligungszeitpunkt vorliegen sowie rechtlich abgesichert sein. Konkret bedeutet dies: Es muss mindestens eine schriftliche und unterzeichnete Einverständniserklärung der betroffenen Grundeigentümerschaften vorliegen, welche bestätigt, dass die Ersatzmassnahmen auf ihrem Eigentum realisiert werden dürfen.

E. Gewässerraum (zu Ziff. II./D./3.)

Bei Bauvorhaben im Gewässerraum ging die Bewilligungsbehörde bisher zwar davon aus, dass das öffentliche Interesse an der Erstellung der Photovoltaik-Grossanlage höher zu gewichten ist als das Verbot von Bauten im Gewässerraum. Dies bedarf jedoch für alle baulichen Massnahmen oder Nutzungen, die

den Gewässerraum betreffen, die Einreichung eines entsprechenden Bewilligungsgesuchs, damit die zu koordinierende Zusatzbewilligung erteilt werden kann. Denn auch in diesem Fall unterliegen Eingriffe in den Gewässerraum strengen gesetzlichen Vorschriften gemäss GSchG und GSchV sowie weiterer eidgenössischer und kantonaler Ausführungserlasse.

Das Gesuch muss eine detaillierte Beschreibung der geplanten Massnahmen, eine Analyse der potenziellen Auswirkungen auf den Gewässerraum sowie die vorgeschlagenen Schutz- und Ausgleichsmassnahmen enthalten. Zudem sind alle relevanten technischen Pläne und Nachweise über die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen beizufügen.

F. Schutzziel bei Naturgefahren (zu Ziff. II./D./4.)

Im Rahmen der Planung und Realisierung von Photovoltaik-Grossanlagen nach Art. 71a EnG ist aufgrund der Empfehlung des BAFU und des BFE ein Schutzziel mit einer Wiederkehrperiode von 100 Jahren für den Produktionsteil der Anlagen zu berücksichtigen. Interkantonale besteht ein breiter Konsens, sich nach dieser eidgenössischen Empfehlung zu richten, um eine einheitliche und effektive Anwendung der nationalen Vorgaben auf kantonaler Ebene sicherzustellen. Diese Vorgabe stellt sicher, dass die Anlagen auch bei Ereignissen, die statistisch einmal in 100 Jahren auftreten, wie beispielsweise Naturgefahren oder extreme Wetterbedingungen, ausreichend geschützt sind. Die Wiederkehrperiode von 100 Jahren wurde gewählt, da sie eine angemessene Balance zwischen der notwendigen Sicherheit und der Verhältnismässigkeit im Hinblick auf die Lebensdauer und die Baukosten der Anlagen gewährleistet.

Bei der Planung und Realisierung von Photovoltaik-Grossanlagen sind neben dem Produktionsteil der Anlagen inkl. Energieableitung folgende weitere Objektkategorien mit entsprechendem Schutzziel resp. maximal zulässiger Gefahrenstufe und zulässigen Schutzmassnahmen(-kombinationen) zu berücksichtigen:

Objektkategorie	Schutzziel	max. zulässige Gefahrenstufe	zulässige Massnahmen (-kombinationen)
PVA-Produktionsanlagen; betrifft alle Anlageteile inkl. Energieableitung ausser Gebäude und gebäudeähnliche Bauten	bis 100 Jahre	nicht relevant	<ul style="list-style-type: none"> – Nachweis über Dimensionierung der Anlagen möglich – Objekt-/Flächenschutz möglich (inkl. Kombination) – Flächenschutz inkl. Dimensionierung auf Resteinwirkung – Künstliche Lawinenauslösung möglich
Gebäude und gebäudeähnliche Bauten ohne Aufenthalt von Mensch und Tier (inkl. reine Transformatorenstationen)	bis 300 Jahre	nicht relevant	<ul style="list-style-type: none"> – Objektschutzmassnahmen möglich (GVG-Verfahren) – Flächenschutz möglich inkl. Objektschutz auf Resteinwirkung – Künstliche Lawinenauslösung nur in Rücksprache mit der GVG

Objektkategorie	Schutzziel	max. zulässige Gefahrenstufe	zulässige Massnahmen (-kombinationen)
Gebäude und gebäudeähnliche Bauten mit Aufenthalt von Mensch und Tier (inkl. Werkzeughaus/Ersatzteildepot o.ä.)	30, 100, 300 Jahre	mittlere Gefährdung/blau (GZ2)	<ul style="list-style-type: none"> – Objektschutz nicht ausreichend, da keine Auswirkung auf die Gefahrenstufe (Gefahrenzone), Flächenschutzmassnahmen nötig (mind. Reduktion auf mittlere Gefährdung/blau) – Objektschutzmassnahmen für Resteinwirkung (GVG-Verfahren) – keine Berücksichtigung künstlicher Lawinenauslösung
Personen im Freien (inkl. Zufahren)	unabhängig	nicht relevant	<ul style="list-style-type: none"> – Bauphase: Organisatorische Massnahmen basierend auf Sicherheitskonzept – Betriebsphase: Verantwortung Werkeigentümer/Anlagenbetreiber basierend auf Sicherheitskonzept

Im Rahmen der Planung und Realisierung von Photovoltaik-Grossanlagen sind die Gesuchstellenden verpflichtet, den Nachweis zu erbringen, dass die festgelegten Schutzziele eingehalten werden. Dieser Nachweis umfasst eine detaillierte Gefahrenbeurteilung, die sich auf anerkannte Fachgrundlagen stützt. Bei Verletzungen der Schutzziele ist mittels Schutzkonzept nachzuweisen, mit welchen Massnahmen das Schutzziel eingehalten werden kann.

Sowohl die Gefahrenbeurteilung als auch die Massnahmenplanung müssen gemäss den geltenden Fachgrundlagen, Richtlinien und Normen erfolgen.

Ferner sind namentlich weitere spezifische Vorgaben zu beachten:

- | Keine Mehrgefährdung Dritter: Die Installation und der Betrieb von Photovoltaik-Grossanlagen dürfen nicht zu einer erhöhten Gefährdung von Dritten führen.
- | Stützen von Solartischen: Stützen von Solartischen gelten nicht als Lawinenverbauungen und bieten somit keinen Ersatz für standardisierte Schutzbauwerke. Sie können nicht als Lawinenstützverbau betrachtet werden.
- | Dynamische Einwirkungen trotz Anrissverbau: Auch bei richtlinienkonformem Anrissverbau können weiterhin dynamische Einwirkungen auftreten, welche entsprechend zu berücksichtigen sind.
- | Kombination von Steinschlag- und Lawinenverbauungen: Die Kombination von Steinschlag- und Lawinenverbau in Form flexibler Netze als kombinierte Schutzmassnahme ist zulässig.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Schutzziel von 100 Jahren für den Produktionsteil von Photovoltaik-Grossanlagen auf einer sachgerechten Abwägung zwischen technischer Sicherheit, wirtschaftlicher Machbarkeit und Lebensdauer der Anlagen basiert. Es gewährleistet die Funktionalität und Sicherheit der Anlagen über ihre gesamte Lebensdauer hinweg, während es gleichzeitig dazu beiträgt, die Kosten und den Aufwand bei der Planung und Umsetzung solcher Projekte in einem vernünftigen Rahmen zu halten.

G. Projektänderungen

In den bisherigen Verfahren hat sich gezeigt, dass oftmals kleinere oder grössere Projektänderungen notwendig sind. In diesem Zusammenhang stellt sich jeweils die Frage, wie ist mit diesen Projektänderungen umzugehen, insbesondere betreffend erneuter öffentlicher Publikation. In Bezug auf Projektänderungen von Photovoltaik-Grossanlagen enthalten weder Art. 71a EnG und die bundesrechtlichen Ausführungsverordnungen noch die Art. 51a ff. KRVO Bestimmungen oder Vorgaben. Das KRG und die KRVO kennen sodann auch keine Bestimmungen für das Vorgehen bei Projektänderungen in laufenden Baubewilligungsverfahren. Hingegen kennt Art. 50 Abs. 1 KRVO Vorgaben dazu, wann ein vereinfachtes Verfahren durchgeführt werden kann. Da bei der Anwendung des vereinfachten Verfahrens insbesondere auf die öffentliche Auflage samt Publikation verzichtet wird (vgl. Art. 51 Abs. 1 KRVO), erscheint eine analoge Auslegung als sinnvoll. Nach Art. 50 Abs. 1 lit. a KRVO kann auf eine (erneute) Publikation dann verzichtet werden, wenn entweder eine geringfügige Projektänderung vorliegt. Eine solche geringfügige Projektänderung liegt zum einen dann vor, wenn das Bauvorhaben in seinen Dimensionen verkleinert wird. Zum anderen dürfte auch dann von einer solchen auszugehen sein, wenn lediglich punktuell einzelne Tische ergänzt werden und dadurch das Gesamtprojekt in seinen Ausmassen und Auswirkungen nicht merkbar verändert wird. Wird das Projekt hingegen derart verändert, dass einzelne Bahnen oder grössere Flächen verschoben, verändert oder neu geschaffen werden, kann nicht mehr von einer geringfügigen Projektänderung gesprochen werden. Der Entscheid, ob eine Publikation der Projektänderung notwendig ist, obliegt der jeweiligen zuständigen Standortgemeinde und ist sinnvollerweise im Einzelfall.

In jedem Fall müssen im Baubewilligungsverfahren vorgenommene Projektänderungen, und zwar unabhängig von deren Intensität und Auswirkungen, durch das verfahrensleitende ARE allfälligen Einsprechenden sowie den am Verfahren beteiligten Umweltschutzorganisationen zur Kenntnis zu bringen und ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen.

H. Gesuche um kantonale Zusatzbewilligungen (zu Ziff. III./D./2.)

Die Tatbestände, unter denen eine Zusatzbewilligung notwendig ist, können der [Liste der zu koordinierenden Zusatzbewilligungen des DVS](#) entnommen werden.

Zur Notwendigkeit der Einreichung eines Gesuchs um feuerpolizeiliche Bewilligung ist festzuhalten, dass eine feuerpolizeiliche Bewilligung in verschiedenen Fällen erforderlich ist, insbesondere, wenn bauliche Massnahmen oder Nutzungsänderungen an Gebäuden und Anlagen vorgenommen werden, die spezifischen Brandschutzanforderungen unterliegen. Diese Bewilligung dient der Sicherstellung, dass Personen- und Sachwerte vor den Gefahren durch Brände oder Explosionen ausreichend geschützt sind. Grundlage für die Bewilligung bilden die geltenden Bestimmungen des Brandschutzgesetzes sowie die Brandschutznormen und Richtlinien der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF).

Die Notwendigkeit einer feuerpolizeilichen Bewilligung besteht somit bei Neubauten, Umbauten oder Nutzungsänderungen von Gebäuden, die dem Aufenthalt von Menschen dienen. Gleiches gilt für technische Anlagen wie Transformatorenstationen, die ein erhöhtes Brandrisiko aufweisen. In solchen Fällen sind bauliche Schutzmassnahmen, wie die Schaffung von Flucht- und Rettungswegen oder die Installation geeigneter Löschgeräte, verpflichtend. Diese Massnahmen sind auch auf Baustellen umzusetzen, um während der Bauphase ein erhöhtes Schutzniveau zu gewährleisten.

Besondere Anforderungen gelten für Bauten und Anlagen, die in Gefahrenzonen wie Lawinen- oder Hochwassergebieten errichtet werden. Hier sind spezifische Schutzmassnahmen gemäss den Richtlinien der Gebäudeversicherung Graubünden umzusetzen, um eine ausreichende Sicherheit auch bei Naturereignissen zu gewährleisten.

Die feuerpolizeiliche Bewilligung wird im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens erteilt und ist eine koordinierte Zusatzbewilligung.

I. Einspracheverfahren; Verfahren mit Umweltorganisationen (zu Ziff. III./D./7.)

Ergänzend zu den Ausführungen in Ziff. III./D./7. ist zur Durchführung des Einspracheverfahrens folgendes festzuhalten. Die Gemeinde informiert das ARE unmittelbar über einen Einspracheeingang. Sie führt den Schriftenwechsel im Einspracheverfahren durch und übermittelt die vollständigen Einspracheakten nach Abschluss des Schriftenwechsels dem ARE. Den Schriftenwechsel mit den Umweltorganisationen führt praxisgemäss das ARE durch.

Werden im BAB-Bewilligungsverfahren Aktenergänzungen oder Projektanpassungen vorgenommen, werden diese durch das ARE allfälligen Einsprechenden sowie den am Verfahren beteiligten Umweltschutzorganisationen zur Kenntnis und allfälligen Stellungnahme zugestellt. Die Gemeinde wird hiervon in Kenntnis gesetzt. Sollte gestützt auf Aktenergänzungen oder aufgrund einer Projektanpassung ein weiterer Schriftenwechsel notwendig werden, steht die Bearbeitung des Baugesuchs während dieser Dauer still. Gestützt hierauf sollten allfällige kritische Punkte bereits vor Gesuchseinreichung mit den zuständigen kommunalen und kantonalen Stellen geklärt werden, damit sich die Gesuchsbeurteilung nicht unnötig verzögert.

J. Entscheid sowie Verfahrensdauer (vgl. Ziff. III./D./10.)

Wie bereits unter Ziff. III./D./10. festgehalten, ist die Baubewilligung für die Photovoltaik-Grossanlage im Rahmen eines Gesamtentscheids durch die Regierung zu erlassen (Art. 59 KRVO). Dies hat zur Folge, dass sämtliche Zusatzbewilligungen der kantonalen Departemente, Amtsstellen sowie der Gemeinde im Zeitpunkt des Gesamtentscheids, welche für die Erteilung der Baubewilligung sowie für den Bau der Photovoltaik-Grossanlage notwendig sind, bereits im Beurteilungszeitpunkt vorliegen müssen. Nicht möglich ist in diesem Zusammenhang, dass einzelne notwendige Zusatzbewilligungen auf einen späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt werden. Dies ist auch unter verfahrensökonomischen Gesichtspunkten nicht angezeigt, da auch für die spätere Erteilung einer Zusatzbewilligung die Regierung und nicht das kantonale Departement oder Amt zuständig ist. Entsprechend ist den Gesuchstellenden zu empfehlen, sämtliche notwendigen Gesuche um Zusatzbewilligungen bereits im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung zu beantragen. Die Erteilung einer Baubewilligung erfolgt letztlich dann, wenn die beurteilende Behörde feststellt, dass dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen.

Mit Blick auf die Bewilligungsfähigkeit einer Photovoltaik-Grossanlage ist sodann auch Art. 5 Abs. 2 StromVG verpflichtet Netzbetreiber, Elektrizitätserzeugungsanlagen an das Netz anzuschliessen. Daraus ergibt sich, dass die kantonale BAB-Bewilligung für eine Photovoltaik-Grossanlage Grundlage für das Plangenehmigungsverfahren für die Energieableitung bildet. Ohne die BAB-Bewilligung entfällt die Notwendigkeit für eine Plangenehmigung zur Energieableitung.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist sodann ein Hinweis zur Verfahrensdauer (Ziff. III./D./10./c.) angezeigt. In den bisherigen Verfahren hat sich gezeigt, dass die Verfahrensdauer von fünf Monaten nach Eingang des vollständigen Baugesuchs resp. nach Abschluss des Rechtsschriftenwechsels bei Einsprachen und/oder Verfahrensbeteiligung der Umweltorganisationen, mehrheitlich nicht eingehalten werden konnte. Diese Tatsache ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das Baugesuch zwar vollständig, inhaltlich jedoch nicht ausreichend und nicht in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen war. Entsprechend waren seitens der Projektierenden jeweils (zum Teil weitreichende) Projektanpassungen notwendig. Solche Projektänderungen verzögern das Baubewilligungsverfahren für eine Dauer, welche durch die kantonalen Behörden resp. die Regierung nicht beeinflusst werden kann. Es hat sich entsprechend gezeigt, je umfassender und detaillierter das eingereichte Projekt war, desto kürzer war die Verfahrensdauer der Baugesuchsprüfung. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Bau der Photovoltaik-Grossanlage erst begonnen werden darf, wenn neben der kantonalen Bewilligung auf die Bewilligung im Plangenehmigungsverfahren des ESTI erlassen und rechtskräftig ist. Auf die Verfahrensdauer des Plangenehmigungsverfahrens des ESTI hat der Kanton keinerlei Einfluss (siehe Ausführungen unter Bst. K).

Ein weiterer Aspekt, der die Effizienz und Reibungslosigkeit des Verfahrens positiv beeinflussen kann, betrifft die Gestaltung der Gesuche. Dabei hat sich gezeigt, dass technisch anspruchsvolle oder sehr faktische Darstellungen gelegentlich die Nachvollziehbarkeit erschweren können. Häufig sind die Eingaben geprägt von einer Vielzahl von Tatsachen, die zu einer Schlussfolgerung oder Forderung führen. Jedoch bleibt manchmal unklar, wie diese Tatsachen die geforderte Handlung begründen.

Es wäre hilfreich, wenn Gesuche so gestaltet sind, dass die Verbindung zwischen den vorgebrachten Fakten und der geforderten Handlung klar ersichtlich ist. Eine gut nachvollziehbare Begründung unterstützt die Prüfung des Gesuchs erheblich und erleichtert eine zügige Abwicklung. Es ist nicht Aufgabe der Bewilligungsbehörde, die Begründung eines Gesuchs oder einer Handlung mittels Rückfragen «herauszufinden» bzw. es verlängert die Gesuchsbearbeitung, falls dies erfolgen muss. Indem Gesuche verständlich und strukturiert formuliert werden, tragen die Gesuchstellenden selbst massgeblich dazu bei, das Verfahren effizient zu gestalten und mögliche Rückfragen zu reduzieren.

K. Zustimmung der Standortgemeinde infolge einer Projektänderung (vgl. auch Ziff. V./F.)

Erfährt ein Bauvorhaben im Verlauf des Baubewilligungsverfahrens Änderungen, die eine erneute öffentliche Auflage erforderlich machen, ist zu prüfen, ob auch eine erneute Zustimmung der Standortgemeinde notwendig ist oder ob die Projektänderung noch durch die ursprüngliche Zustimmung abgedeckt ist. Der Ausgang der Prüfung dieser Frage ist davon abhängig, wie die ursprüngliche Abstimmungsvorlage formuliert war (z.B. ob über ein konkretes Projekt abgestimmt wurde oder die Zustimmung für den Bau einer Photovoltaik-Grossanlage in einem grösseren Gebiet erteilt wurde). Das Ergebnis der Prüfung ist deshalb relevant, da, sollte die Zustimmung nicht vorliegen, die Baugesuchsunterlagen nicht vollständig sind und das Gesuch zur Vervollständigung an die Gesuchstellenden zurückgewiesen werden muss (vgl. vorstehend Ziff. III/D/10/c).

Bestehen seitens der Projektierenden oder der Standortgemeinde Unsicherheiten, ob das Projekt erneut der Stimmbevölkerung vorzulegen ist, kann diese Frage vorgehend über das ARE geklärt werden. In jedem Fall empfiehlt es sich, den Anlagenperimeter in der Abstimmungsvorlage grösser zu wählen als das eigentliche Projekt ist. Dies gewährt den Projektierenden einen gewissen Spielraum für allfällige

Anpassungen und macht nicht in jedem Fall eine erneute Abstimmung notwendig. Vorbehalten bleibt selbstverständlich die öffentliche Auflage im Rahmen einer Projektänderung.

L. Koordination mit Plangenehmigungsverfahren ESTI (zu Ziff. III./G.)

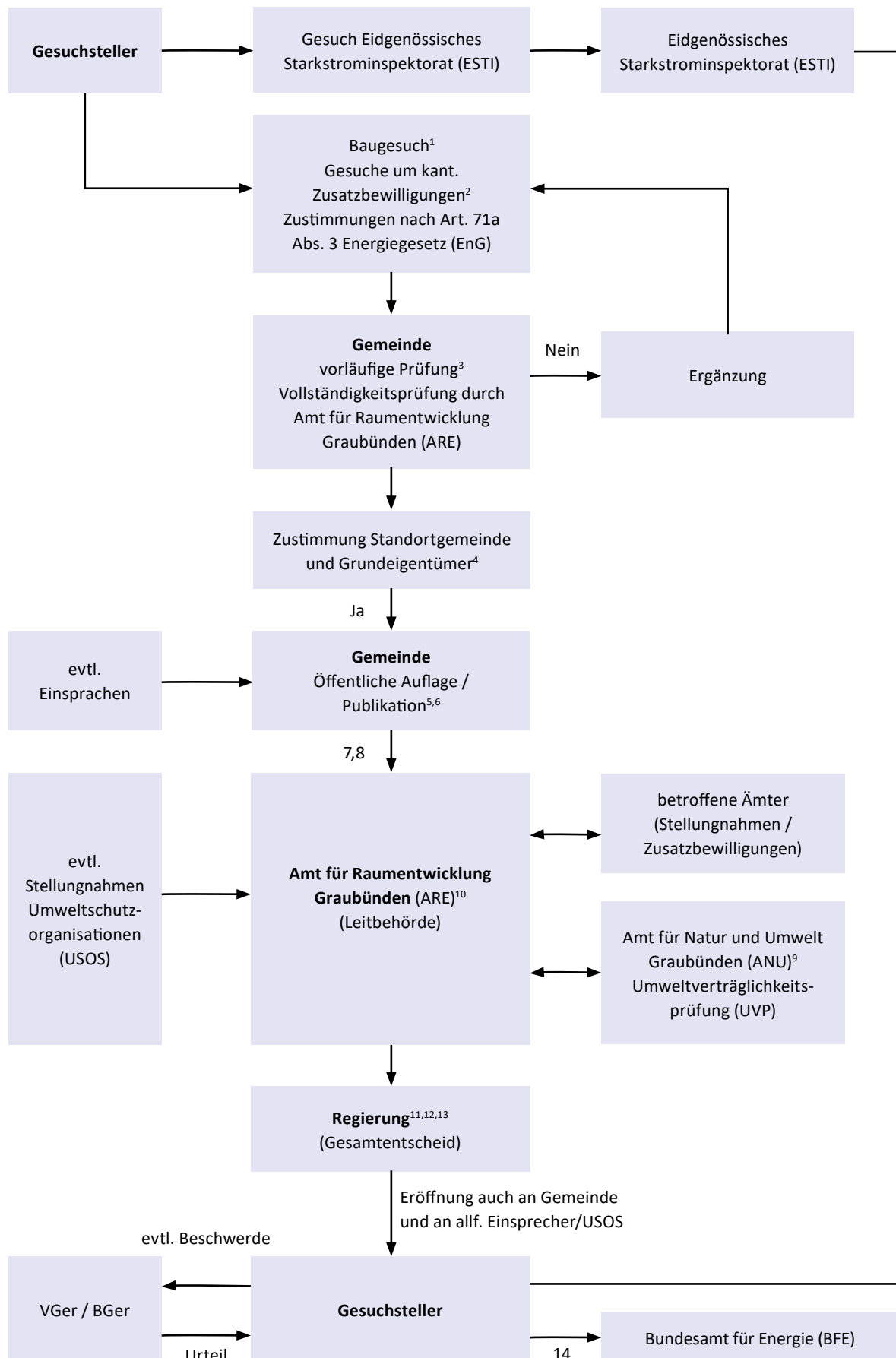
Für die Realisierung einer Photovoltaik-Grossanlage ist sowohl eine kantonale Gesamtbewilligung als auch eine Plangenehmigung des ESTI erforderlich. Diese Bewilligungen werden in parallelen Verwaltungsverfahren erteilt, wobei zwischen den Bewilligungsbehörden versucht wird, die Verfahren, soweit möglich, zeitlich miteinander abzustimmen. Aufgrund unterschiedlicher Verfahrensdauer kann eine gleichzeitige Eröffnung der kantonalen BAB-Baubewilligung und des Plangenehmigungsentscheids des ESTI nicht zugesichert werden. Insbesondere kann der Kanton keinen Einfluss auf die Verfahrensdauer des ESTI nehmen. In materieller Hinsicht, sprich mit Bezug auf den konkreten Bewilligungsentscheid, kann keine Abstimmung stattfinden, da die Behörden für unterschiedliche Bewilligungen zuständig sind.

Da die beiden Bewilligungen inhaltlich jedoch voneinander abhängen, sprich, die eine Bewilligung ist ohne die andere nutzlos, verfügen beide Behörden in ihren Bewilligungen jeweils die Auflage, dass mit dem Bau sowohl der Photovoltaik-Grossanlage als auch des Netzanschlusses erst begonnen werden darf, wenn sowohl die kantonale BAB-Bewilligung der Regierung des Kantons Graubünden als auch die Plangenehmigung des ESTI rechtskräftig sind.

M. Förderbeiträge (zu Ziff. IV.)

Betreffend Informationen zum Verfahren betreffend Einmalvergütung des Bundes vor dem BFE ist auf dessen Homepage ([Einmalvergütung für Photovoltaik-Grossanlagen](#)) zu verweisen. Betreffend die Ausführungen im vorliegenden Leitfaden unter Ziff. IV. vorstehend ist festzuhalten, dass diese die unter Bst. B erwähnte Gesetzesanpassung nicht berücksichtigen.

Verfahrensablauf für PV-Grossanlagen nach Art. 71a EnG



- ¹ Siehe Checkliste im Anhang des Leitfadens
- ² Eine Liste der möglichen kant. Zusatzbewilligungen kann heruntergeladen werden unter www.are.gr.ch > Dienstleistungen > Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen > Verfahren > Verfahrenskoordination)
- ³ Vorläufige Prüfung durch Gemeinde nach Art. 44 Abs. 1 KRVO (für die Vollständigkeitsprüfung kann die Gemeinde Support durch ARE beanspruchen)
- ⁴ Keine Besonderheit für Photovoltaik-Grossanlagen; ist bei jedem Baugesuch erforderlich (Art. 89 As. 3 KRG)
- ⁵ Öffentliche Auflage Baugesuch-Dossier in Gemeinde 20 Tage
- ⁶ Publikation der Auflage im Kantonsamtsblatt und im Publikationsorgan der Gemeinde (auch die Gesuche für Zusatzbewilligungen publizieren)
- ⁷ Weiterleitung Gesuch an ARE bereits während Gesuchsaufgabe möglich (allfällige Einsprachen nachliefern)
- ⁸ Gemeinde äussert sich gegenüber dem Kanton in ihrem Bewilligungsantrag auch über die Bewilligungsfähigkeit von innerhalb der Bauzone gelegenen Anlageteilen
- ⁹ ANU erstellt Beurteilungsbericht UVP zuhanden ARE/Regierung
- ¹⁰ ARE kann Gesuchstellende auf dem Korrespondenzweg über seiner Auffassung nach nicht bewilligungsfähige Gesuche informieren, mit Hinweis auf Möglichkeit zur Erwirkung eines beschwerdefähigen Regierungsentscheids
- ¹¹ Der Gesamtentscheid umfasst auch allfällige Anlageteile innerhalb der Bauzone
- ¹² Regierung eröffnet Gesamtentscheid an die Gemeinde und direkt auch der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller sowie allfälligen Einsprechenden und USOS
- ¹³ Publikation Gesamtentscheid im KA nach Art. 20 UVPV
- ¹⁴ Gesuch um Einmalvergütung nach Art. 71a Abs. 4 EnG und Art. 46i EnEV

Eckpunkte Verfahrensablauf für PV-Grossanlagen nach Art. 71a EnG

Ein Informationsblatt für Projektierende, Baugesuchstellende und Bewilligungsbehörden

1. PV-Grossanlagen nach Art. 71a EnG unterliegen dem BAB-Verfahren

- | Das Verfahren wird grundsätzlich nach den Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften des KRG und der KRVO betreffend BAB abgewickelt. Die KRVO ist mit Regierungsbeschluss vom 22. August 2023 einer Teilrevision unterzogen worden, soweit sich dies aufgrund von Art. 71a EnG und Art. 9c ff. EnV aufdrängte.
- | In Nachachtung von Art. 71a EnG und Art. 9c ff. EnV, mit Rücksicht auf die zeitliche Dringlichkeit zur Bewilligung von PV-Anlagen sowie aus koordinationsrechtlichen Gründen gelten neue Vorgaben::
 - Bewilligungsinstanz: Regierung (anstelle ARE)
 - Gesamtentscheid Kanton für alle Anlageteile ausserhalb und innerhalb Bauzone (die Gemeinde reicht im Rahmen der Gesuchweiterleitung Anträge ein)
 - Eröffnung Bewilligungsentscheid durch Kanton an die Gemeinde und direkt auch an die Parteien
 - Teilweiser oder gänzlicher Verzicht auf Baugespann: Visualisierung statt Profilierung (Panel-Anlage)
 - Erstreckt sich eine PV-Anlage über das Gebiet mehrerer Gemeinden, so übernimmt grundsätzlich diejenige Gemeinde die BAB-Verfahrensaufgaben, auf deren Gebiet der grösste Teil der PV-Anlage liegt. Bei unklaren Verhältnissen erfolgt die Übernahme der Verfahrensaufgaben im gegenseitigen Einvernehmen oder auf Anordnung des ARE
 - Zustimmung der Standortgemeinde(n) sowie der Grundeigentümerinnen beziehungsweise Grundeigentümer mit Baugesuch einreichen
 - Gemeinde kann im Rahmen der Gesuchweiterleitung dem Kanton beantragen, eine Auflage zur Sicherstellung der Rückbau- beziehungsweise Wiederherstellungskosten aufzunehmen
 - Baugesuch in sechsfacher Ausfertigung

2. Umfang Baugesuch

- | Gesamtprojekt mit sämtlichen Anlagebestandteilen (PV-Anlage als solche; Anschlussleitungen mit Gräben, Rohren; Technik-Gebäude; Erschliessungen wie z.B. neue Strassen oder Ausbau bestehender Strassen)
- | Das Baugesuch muss das Projekt mit den Mindestanforderungen gemäss Art. 71a Abs. 2 EnG umfassen (pro Jahr 10 GWh und pro Winterhalbjahr 1. Oktober – 31. März 500 kWh pro 1 kW installierter Leistung); es darf sich nicht auf die für die Auslösung der besonderen Einspeisevergütung erforderlichen 10 Prozent des Gesamtprojekts beschränken
- | Das Baugesuch hat u.a. den UVB sowie alle Gesuche für Zusatzbewilligungen zu umfassen (ausser für Zusatzbewilligungen im Zuständigkeitsbereich des Bundes wie z.B. des ESTI)

3. Inhalt Baugesuchdossier

- | Siehe «Checkliste Baugesuchdossier», Anhang 3 des Leitfadens Photovoltaik-Grossanlagen

4. Einreichung Baugesuch

- | Bei der Baubehörde der zuständigen Gemeinde (Standortgemeinde oder bei Anlagen, die sich über mehrere Gemeinden erstrecken, grundsätzlich Gemeinde mit dem grössten Anlageanteil)

5. Baugespann und Visualisierung

- | Für die PV-Anlage an sich (Panel-Feld) genügt eine Visualisierung
- | Nebenanlagen wie Technik-Gebäude, Gräben, Rohre, Strassen und dgl. erfordern herkömmliches Baugespann
- | Visualisierungen müssen Bestandteile des Baugesuchdossiers bilden
- | Link zur Visualisierung in der elektronischen Baugesuchmitteilung auf der Homepage der betreffenden Gemeinde

6. Vorläufige Prüfung durch Gemeinde

- | Gemeinde unterzieht die Gesuche einer vorläufigen materiellen Prüfung sowie Vollständigkeitsprüfung
- | Für die Vollständigkeitsprüfung kann die Gemeinde das ARE beiziehen

7. Zustimmung Standortgemeinde und Grundeigentümer

- | Zustimmung Standortgemeinde und Grundeigentümer mit den entsprechenden Fussnot
- | Keine Besonderheit für Photovoltaik-Grossanlagen, ist bei jedem Baugesuch erforderlich (Art. 89 Abs. 3 KRG)

8. Öffentliche Auflage und Publikation

- | Öffentliche Auflage während 20 Tagen in Gemeinde
- | Vollständiges Gesuchdossier (inkl. alle Gesuche für Zusatzbewilligungen) auflegen
- | Publikation im Publikationsorgan (Print und/oder Website) der Gemeinde sowie im Kantonsamtsblatt

9. Einsprachen; Verfahrensbeteiligung Umweltorganisationen

- | Einsprachen sind bei der Gemeinde einzureichen
- | Legitimiert ist, wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat
- | Umweltorganisationen (USOS) beteiligen sich am Verfahren wie üblich nach Art. 104 Abs. 2 KRG

10. Weiterleitung Gesuchdossier an Kanton

- | Gemeinde leitet das Baugesuch an das ARE weiter
- | Eine Weiterleitung ist bereits während der öffentlichen Auflage möglich (Einsprachen nachreichen)
- | Gemeinde stellt Bewilligungsantrag und äussert sich insbesondere zur Bewilligungsfähigkeit von allfälligen Anlageteilen innerhalb der Bauzone sowie allenfalls über eine Sicherstellung betr. Rückbau

11. Kantonale Ämterkonsultation

- | Alle betroffenen Ämter nehmen zum Gesuch Stellung
- | ANU erstellt zuhanden der Bewilligungsbehörde den Beurteilungsbericht zum UVB

12. Gesamtentscheid Regierung

- | Gesamtentscheid enthält Baubewilligung für alle Projektbestandteile innerhalb und ausserhalb der Bauzone sowie alle Zusatzbewilligungen, soweit sie in der Zuständigkeit des Kantons und der Standortgemeinde liegen
- | Gesamtentscheid enthält die UVP
- | Gesamtentscheid enthält die Behandlung und den Entscheid über Einsprachen / Stellungnahmen USOS

13. Eröffnung und Publikation Gesamtentscheid / Beschwerdemöglichkeit

- | Regierung eröffnet den Gesamtentscheid wie üblich der Gemeinde sowie direkt auch an die Parteien (Gesuchstellende; allfällige Einsprechende; allfällige USOS)
- | Kanton sorgt für Publikation des Gesamtentscheids im Kantonsamtsblatt (Publikation nach Art. 20 UVPV)
- | Der Gesamtentscheid kann innert 30 Tagen beim Verwaltungsgericht Graubünden angefochten werden

14. Verfahrensdauer / ESTI-Verfahren

- | Kanton ist mit Rücksicht auf die in Art. 71a EnG enthaltenen Befristungen bestrebt, dass die für solche Anlagen rechtlich vorgesehene fünfmonatige Behandlungsfrist wenn immer möglich unterschritten werden kann
- | Das ESTI-Verfahren für die Plangenehmigung der elektrischen Anlagen verläuft parallel zum Baubewilligungsverfahren

15. Kein vorzeitiger Baubeginn

- | Das Instrument des vorzeitigen Baubeginns ist im kantonalen Verfahrensrecht nicht vorgesehen

16. Vorbehalte und Auflagen

- | Vorbehalt betreffend Erreichung der Zubauschwelle von 2 TWh während eines allfälligen Beschwerdeverfahrens. Wird diese Schwelle während des Beschwerdeverfahrens schweizweit erreicht, kann das erstinstanzlich bewilligte Projekt nicht ausgeführt werden, selbst wenn der Baugesuchsteller im Beschwerdeverfahren obsiegt.
- | Vorbehalt betreffend Mindeststromproduktion: Der Kanton übernimmt keine Gewähr, dass die Produktionsangaben im Baugesuch im späteren Betrieb auch effektiv erreicht werden und damit auch keine Gewähr für die Höhe der besonderen (produktionsabhängigen) Einspeisevergütung
- | Allfällige weitere Vorbehalte und Auflagen, auch bezüglich allfälliger Anlageteile innerhalb der Bauzone

17. Rückbaupflicht nach Art. 71a Abs. 5 EnG

- | Art. 71a Abs. 5 EnG enthält eine Rückbaupflicht für den Fall einer Ausserbetriebnahme der PV-Anlage
- | Rückbaupflichtig ist grundsätzlich die Betreibergesellschaft, die auch die Rückbaukosten zu tragen hat
- | Für den Eventualfall, dass die Betreibergesellschaft z.B. in Konkurs fällt und die Rückbaukosten so bei der Allgemeinheit hängen bleiben könnten, wird der Gemeinde empfohlen, ihre politische Zustimmung als Standortgemeinde (oder gegebenenfalls auch als Grundeigentümerin) nach Art. 71a Abs. 3 EnG davon abhängig zu machen, dass die Betreibergesellschaft die (beträchtlichen) Kosten eines allfälligen Rückbaus sicherstellt (z.B. durch sukzessive Äufnung eines Rückbaufonds).
- | Allenfalls kann die Gemeinde auch im Rahmen der Gesuchweiterleitung an den Kanton einen Antrag stellen, dass in die Bewilligung eine Auflage betreffend Sicherstellung der Rückbaukosten aufgenommen wird.

18. Koordination mit ESTI Verfahren

- | Die Baugesuchstellenden haben gleichzeitig mit dem (bei der Gemeinde einzureichenden) Baugesuch dem ESTI ein Plangenehmigungsgesuch für die in der Zuständigkeit des Bundes fallenden elektrischen Anlagen (Anschlussleitungen etc.) einzureichen
- | Das ESTI-Verfahren läuft parallel zum Baubewilligungsverfahren
- | Damit ein Projekt nicht an der 2 TWh-Schwelle scheitert, müssen alle Bewilligungen, also auch die Plangenehmigung des ESTI, vor Erreichung der 2 TWh-Schwelle rechtskräftig vorliegen.

19. Gesuchverfahren für die besondere Einspeisevergütung

- | Es geht um die Vergütung der ungedeckten Projektkosten bis maximal 60 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten; das Verfahren und die Berechnung richten sich nach der Energieförderverordnung des Bundes EnFV
- | Das Gesuch ist dem Bundesamt für Energie BFE einzureichen und kann erst gestellt werden, wenn sämtliche Bewilligungen für das Projekt rechtskräftig vorliegen
- | Grundvoraussetzung ist, dass bis zum 31. Dezember 2025 mindestens 10 Prozent der gesamthaft erwarteten Stromproduktion oder mindestens 10 GWh ins Stromnetz eingespeist werden.

Checkliste Baugesuchdossier für PV-Grossanlagen nach Art. 71a EnG

Ein Informationsblatt für Projektierende, Baugesuchstellende und Bewilligungsbehörden

Das Dossier ist sechsfach bei der Baubehörde der Gemeinde einzureichen und hat alle für die Beurteilung des Gesamtvorhabens erforderlichen Unterlagen zu enthalten:

- ☐ **Baugesuchformular** «Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone» (Stammformular grau)
Dieses Formular kann heruntergeladen werden unter www.are.gr.ch > Dienstleistungen > Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone > Baueingabeformulare.
- ☐ **Baugesuchformular** «Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone» Spezialformular C blau, auf welchem sämtliche Anlagebestandteile aufgeführt sein müssen.
Dieses Formular kann heruntergeladen werden unter www.are.gr.ch > Dienstleistungen – Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen > Baueingabeformulare.
- ☐ **Gesuche für alle erforderlichen Zusatzbewilligungen**
Eine Liste der möglichen und koordinationspflichtigen Zusatzbewilligungen kann heruntergeladen werden unter www.are.gr.ch > Dienstleistungen > Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen > Verfahren > Verfahrenskoordination.
Kontaktdaten der möglicherweise betroffenen Amtsstellen sind auf Seite 2 des grauen BAB-Stammformulars aufgeführt.
- ☐ **Politische Zustimmung der Standortgemeinde(n)** nach Art. 71a Abs. 3 EnG
Beschluss der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments
- ☐ **Zustimmung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers** nach Art. 71a Abs. 3 EnG
Öffentlich beurkundeter Dienstbarkeits- resp. Baurechtsvertrag genügt für Baubewilligung (Eintrag im Grundbuch erst beim Baubeginn nötig).
- ☐ **Kartenausschnitt 1:25'000** mit genauem Standort des Gesamtprojekts (Koordinaten)
- ☐ **Situationsplan** (Katasterkopie), aus dem die Lage des Gesamtprojekts ersichtlich ist
Umfassend die gesamthaft geplante Photovoltaik mitsamt Anschlussleitungen und sämtlichen weiteren Anlagen und Installationen, die für die Realisierung und den Betrieb der Anlage nötig sind, wie z. B. Transformatoren, Schaltanlagen, unumgängliche Erschliessungsanlagen).
- ☐ **Grundbuchauszug** mit Lastenverzeichnis
- ☐ **Fachgerechte massstäbliche Projektpläne**
Ausführungspläne, Detailpläne, Konstruktionspläne des Gesamtprojekts (Photovoltaik-Anlage, Anschlussleitungen und alle weiteren nötigen Anlagen und Installationen).
Technische Konstruktionspläne und Sonderlösungen, die unter das Betriebsgeheimnis fallen sollen, sind vom Gesuchsteller als solche zu bezeichnen und werden nicht öffentlich aufgelegt.
- ☐ **Beschrieb des Gesamtprojekts** (Technischer Bericht) mit Begründungen. Im technischen Bericht sind im Minimum folgende Unterlagen/Angaben einzureichen:
 - | Disposition und Bauform der Anlage
 - | Dokumentation der Tragkonstruktion und des Fundaments

- | Dokumentation der Panels (Anzahl, Anordnung/Bauform, Abstände in Abhängigkeit der Ausrichtung und Neigungen des Untergrunds); allfällige Einfriedungen
 - | Angabe der Menge der gesamthaft geplanten Stromproduktion
 - | Nachvollziehbare Berechnung der Stromproduktion auf Monatsbasis unter Berücksichtigung allfälliger Beschattungen
 - | Übersichtsplan und Schema der elektrischen Verkabelung der Panels, der Wechselrichter sowie der Transformatorenstationen
 - | Verbindliche Festlegung des Netzbetreibers, des Verknüpfungspunkts und der Netzebene im Endausbau. Die Netzebene und der Verknüpfungspunkt sind nach den Empfehlungen des VSE in Abhängigkeit von den technischen Netzverhältnissen, von den zukünftigen Netzentwicklungen und von den gesamtwirtschaftlichen Kosten festzulegen (Bewilligung des Anschlussgesuchs)
 - | Angaben des Netzbetreibers über die nötigen Netzverstärkungen im Endausbau des Projekts
 - | Kopie des eingereichten ESTI-Gesuchs.
- ☐ **Umweltverträglichkeitsbericht**
 - ☐ Approximative **Baukosten**
 - ☐ **Machbarkeitsbericht**
 Bericht darüber, ob der Gesuchsteller (oder Ersteller oder Betreiber der Anlage) wirtschaftlich in der Lage ist, die Photovoltaik-Grossanlage entsprechend den gesetzlichen Mindestanforderungen und zeitlichen Vorgaben für die gesamthaft geplante Stromproduktion zu erstellen und zu betreiben (Projektmanagement, Termine, Materialbeschaffung, Ressourcen, Arbeitsbedingungen, Kosten, Produktionserwartungen).
Ziel: Sicherstellen, dass mit Blick auf die maximale Zubauschwelle von 2 TWh gemäss Art. 71a EnG keine Projekte ohne oder mit nur geringen Realisierungschancen bewilligt werden mit der Folge, dass dadurch realistischere Projekte verhindert werden könnten.
 - ☐ **Visuelle Darstellung** (Fotomontagen oder dergleichen)
 derjenigen Teile der Photovoltaik-Anlage, für welche das Aufstellen eines Baugespanns unverhältnismässig wäre (z.B. die Panel-Anlage). Darlegen, für welche Anlageteile eine visuelle Darstellung und für welche Anlageteile Baugespanne vorgesehen sind.
 - ☐ **Variantenstudium Erschliessungsanlagen**
 Studie zur Frage, welche Variante die geringsten Auswirkungen auf die Umwelt hat.
 - ☐ **Bauzeitplan** (Zweck siehe Ziff. III/11 des Leitfadens)
 - ☐ **Rückbaukonzept**
 Angaben zu den konkreten Rückbauarbeiten einschliesslich Finanzierung und Finanzierungsnachweis (z.B. durch Bildung von Rückstellungen in einem Rückbaufonds).
 - ☐ **Vorbehalt allfälliger weiterer Unterlagen**, Beilagen und Nachweise ja nach Projekt sowie gestützt auf das Baugesetz der betreffenden Standortgemeinde.

Es liegt im Interesse der Gesuchstellenden, das Dossier vollständig einzureichen. Das Baugesuch und das Plangenehmigungsgesuch für die elektrischen Anlagen beim ESTI sind zeitgleich einzureichen.

Bewilligungsvoraussetzungen für PV-Grossanlagen nach Art. 71a EnG

Ein Informationsblatt für Projektierende und Baugesuchstellende

Die Baubewilligung setzt voraus:

1. 2 TWh-Schwelle schweizweit noch nicht erreicht

Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn die Stromproduktion aller bisher schweizweit rechtskräftig bewilligten PV-Grossanlagen noch nicht 2 TWh erreicht hat.

Hinweis: Selbst ein bewilligtes Projekt kann nicht ausgeführt werden, wenn gegen die Bewilligung Beschwerde erhoben wird und während des Beschwerdeverfahrens die 2 TWh-Schwelle erreicht wird (unabhängig vom Ausgang des Beschwerdeverfahrens!).

2. Baugesuch bis am 31.12.2025 öffentlich aufgelegt

Hinweis: Der Termin vom 31.12.2025 ist im Übrigen auch im Zusammenhang mit der besonderen Einspeisevergütung relevant: Eine solche Vergütung wird nur ausgerichtet, wenn die Anlage bis am 31.12.2025 mindestens 10 Prozent der rechtskräftig bewilligten Elektrizität ins Stromnetz einspeist.

3. Die PV-Anlage muss eine bestimmte Mindestgrösse aufweisen

Die Anlage muss auf eine Jahresproduktion von 10 GWh und eine Winterhalbjahresproduktion (1. Oktober – 1. März) von 500 kWh pro 1 kW installierter Leistung ausgerichtet sein.

4. Vollständiges Baugesuchdossier

Es muss bei der Baubehörde der Gemeinde ein Baugesuchdossier eingereicht werden, das den Anforderungen der «Checkliste Baugesuchdossier» (Anhang 2 des Leitfadens) Rechnung trägt.

Eine vorgängig Richtplanung und (projektbezogene) Nutzungsplanung ist nicht nötig.

5. Keine Ausschlussgebiete betroffen

In Ausschlussgebieten dürfen keine PV-Anlagen nach Art. 71a EnG erstellt werden. Als Ausschlussgebiete gelten:

- | Moore und Moorlandschaften nach Art. 78 Abs. 5 Bundesverfassung
- | Biotope von nationaler Bedeutung nach Art. 18a NHG (Auen, Amphibienlaichgebiete, Wasser- und Zugvogelreservate)
- | Fruchtfolgeflächen

6. Einhaltung der materiell-rechtlichen Vorschriften

- | Vereinbarkeit mit dem Umweltschutzrecht (erfolgreiche Umweltverträglichkeitsprüfung UVP).

Hinweis: Der UVB ist mit dem Baugesuch einzureichen.

- | Vereinbarkeit mit der geltenden Richt- und Nutzungsplanung sowie Baugesetzgebung

Hinweis: Konflikte mit der bestehenden kommunalen Nutzungsplanung (z.B. bestehende «Bauverbotzonen» wie Natur-, Landschafts- und Gewässerraumzonen) dürften durch den im Art. 71a Abs. 1 lit. c EnG statuierten Planungsdispens «übersteuert» sein (mangels Praxis zu dieser Frage sind Projekte, die solche Zonen tangieren, derzeit als risikobehaftet einzustufen)

- | Vereinbarkeit mit der weiteren geltenden Gesetzgebung, soweit nach Art. 71a EnG keine Erleichterungen vorgesehen sind. Die Erleichterungen sind:
 - Befreiung von der Planungspflicht (keine Richt- und Nutzungsplanung)
 - Bedarf der Anlage ist ausgewiesen
 - Anlage ist standortgebunden
 - Anlage ist von nationalem Interesse; das Interesse an ihrer Realisierung geht anderen nationalen, regionalen und lokalen Interessen grundsätzlich vor

7. Vorliegen der Zustimmung der Standortgemeinde(n) sowie der Grundeigentümerinnen beziehungsweise Grundeigentümer

- | Zustimmung der politischen Gemeinde nach Art. 71a Abs. 3 EnG (Näheres dazu siehe Anhang 5 des Leitfadens)
- | Zustimmung der Grundeigentümerinnen beziehungsweise der Grundeigentümer nach Art. 71a Abs. 3 EnG

Hinweis: Beide Zustimmungen sind mit dem Baugesuch einzureichen.

Zustimmung der Gemeinde nach Art. 71a Abs. 3 EnG zu PV-Grossanlagen sowie Entschädigungsfragen

Ein Informationsblatt für Projektierende, Baugesuchstellende und Gemeinden

1. Ausgangslage

Die Erstellung einer Photovoltaik-Grossanlage nach Art. 71a EnG erfordert gemäss Absatz 3 des erwähnten Artikels nebst einer kantonalen Baubewilligung einerseits eine (politische) Zustimmung der Standortgemeinde und andererseits eine Zustimmung Grundeigentümerin beziehungsweise des Grundeigentümers.

Aus Gemeindesicht sind die folgenden beiden Konstellationen denkbar:

- | Die Gemeinde ist lediglich als Standortgemeinde betroffen (siehe Ziff. 2)
- | Die Gemeinde ist als Standortgemeinde und als Grundeigentümerin betroffen (siehe Ziff.3)

2. Wenn die Gemeinde lediglich als Standortgemeinde betroffen ist

a. Zuständigkeit für die Zustimmung

Gemäss Art. 9f der eidg. Energieverordnung (EnV) richtet sich die Zuständigkeit nach dem Verfahren für die Gesetzgebung in der jeweiligen Gemeinde. Daraus ergeben sich folgende Zuständigkeiten:

In Gemeinden ohne Gemeindeparlament:

- | Stimmberechtigte (in der Regel Gemeindeversammlung, allenfalls Urnengemeinde)

In Gemeinden mit Gemeindeparlament:

- | Stimmberechtigte, sofern die Gemeinde das obligatorische Gesetzesreferendum kennt
- | Stimmberechtigte, sofern die Gemeinde das fakultative Gesetzesreferendum kennt und dieses ergriffen wird
- | Gemeindeparlament, sofern die Gemeinde das fakultative Gesetzesreferendum kennt und dieses nicht ergriffen wird.

b. Entschädigung der Gemeinde

Es stellt sich für die Gemeinde die Frage, ob (und wenn ja) inwiefern sie im Zusammenhang mit für ihrer Zustimmung als Standortgemeinde eine Gegenleistung (Entschädigung) verlangen soll respektive darf.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass der Staat einer gesetzlichen Grundlage bedarf, um von Privaten Leistungen, Steuern, Abgaben, Entschädigungen etc. einzufordern, selbst wenn er sich mit ihnen einigen kann.

Diskutiert werden in der Praxis bislang folgende Arten von Gegenleistungen für die politische Zustimmung nach Art. 71a Abs. 3 EnG:

- | **Jährliche Pauschalentschädigung oder produktionsabhängige Abgabe (sogenannter Solarrappen von z.B. 1 Rp pro produzierter kWh)**

Hinweis: Solche Gegenleistungen haben wegen der Voraussetzungslosigkeit den Charakter einer Steuer und bedürften vorgängig der Schaffung eines von der Regierung konstitutiv zu genehmigenden kommunalen Gesetzes im formellen Sinn (siehe Art. 2 Abs. 3 und 26 des kant. Gemeinde- und Kirchensteuergesetzes, GKStG).

- | **Gegenleistung in Form von Schonungsverpflichtungen (d.h. die Zustimmung zu einer PV-Anlage davon abhängig machen, dass als Gegenleistung bestimmte andere Gebiete verschont bleiben)**

Hinweis: Kritisch, weil Art. 71a Abs. 1 EnG eine abschliessende Auflistung von Ausschlussgebieten enthält; zusätzliche Ausschlussgebiete dürften denn auch mit der Zielsetzung der «Solaroffensive» kaum vereinbar sein.

- | **Sicherstellung der Kosten eines allfälligen Rückbaus der Anlage (z.B. durch sukzessive Äufnung eines Rückbaufonds) für den Fall, dass die primär rückbau- und damit kostenpflichtige Betreiber-gesellschaft Konkurs geht, so dass der Rückbau samt Kosten bei der Allgemeinheit hängen bliebe**

Hinweis: Unproblematische Gegenleistung, da sie einen direkten Konnex zum Art. 71a EnG aufweist.

- | **Gegenleistung in Form einer Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, wobei nicht wie üblich eine Ein-, Auf- oder Umzonung, sondern eine Bewilligungserteilung als mehrwertauslösend angesehen wird**

Hinweis: Kritisch v.a. unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit, weil in einer Gemeinde noch viele andere Arten von Ausnahmbewilligungen nach Art. 24 ff. RPG erteilt werden. Zudem handelt es sich bei der Bewilligung nach Art. 71a EnG nicht um eine kommunale, sondern um eine kantonale Bewilligung.

- | **Gegenleistung in Form einer Verpflichtung zur Übernahme des Unterhalts und/oder der Instandstellung einer zur PV-Anlage führenden Gemeindestrasse während der Bau- und der gesamten Betriebsphase der Anlage**

Hinweis: Unproblematische Gegenleistung, weil sie einen direkten Konnex zum Art. 71a EnG aufweist.

3. Wenn die Gemeinde als Standortgemeinde und als Grundeigentümerin betroffen ist

a. Zuständigkeit für die Zustimmung der Gemeinde als Grundeigentümerin

Als Grundeigentümerin erteilt die Gemeinde (analog einer privaten Grundeigentümerschaft) die Zustimmung gemäss Art. 71a Abs. 3 EnG in der Regel über die Begründung einer Baurechtsdienstbarkeit zugunsten der Betreibergesellschaft.

Die gemeindeinterne Zuständigkeit für die Einräumung eines Baurechts ergibt sich aus der jeweiligen Gemeindeverfassung. Sofern die Finanzkompetenz des Gemeindevorstandes und/oder eine bestimmte Zeitdauer oder ein bestimmter Umfang bezüglich der Rechtseinräumung überschritten sind, liegt die Zuständigkeit bei der Legislative, also bei der gleichen Behörde, die auch für die politische Zustimmung zuständig ist (siehe dazu vorstehend Ziff. 2/a). Es empfiehlt sich daher, die politische Zustimmung und die Zustimmung als Grundeigentümerin zeitlich koordiniert der zuständigen Legislative zu unterbreiten.

b. Entschädigung der Gemeinde

Wenn die Gemeinde selber Eigentümerin des von der PV-Anlage beanspruchten Bodens ist, erweist sich die Entschädigungsfrage als unproblematisch. Die Gemeinde wird mit der Betreibergesellschaft im Rahmen von Verhandlungen einen marktkonformen Baurechtszins oder eine sonstige Gegenleistung für die Baurechtseinräumung aushandeln.

Als Baurechtszins respektive Gegenleistung kommen grundsätzlich alle vorstehend unter Ziff. 2/b erwähnten Gegenleistungen in Frage, wobei die bei gewissen Gegenleistungen formulierten Bedenken in Fällen, in denen die Gemeinde (auch) Grundeigentümerin ist, wegfallen.

Für die Bestimmung des Umfangs der Gegenleistung (z.B. für die Höhe des Baurechtszinses, des Solarzinses oder der Äufnung eines Rückbaufonds) kommt es natürlich darauf an, wie lange und in welchem Umfang der Gemeindeboden durch die Solaranlage in Anspruch genommen wird.