Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 175/2013

Urteil vom 11. September 2013

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
Einfache Gesellschaft 380/132/65-kV-Gommerleitung, bestehend aus:

1. Swissgrid AG,
2. Schweizerische Bundesbahnen SBB,
Beschwerdeführerin,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Marco Donatsch,

gegen

1. A._____ und B._____,
handelnd durch C._____ und D._____,
2. E._____ und F._____,
3. G._____, vertreten durch H._____,
4. I._____,
5. J._____,
6. K._____ und L._____,
7. M._____,
Beschwerdegegner 1-7 vertreten durch Rechtsanwältin Katja V. Schwery Fux,

8. Munizipalgemeinde Blitzingen handelnd durch den Gemeinderat,
9. Burgergemeinde Blitzingen handelnd durch den Gemeinderat,
10. Munizipalgemeinde Grafschaft handelnd durch den Gemeinderat,
11. Burgergemeinde Grafschaft handelnd durch den Gemeinderat,
12. Munizipalgemeinde Münster-Geschinen handelnd durch den Gemeinderat,
13. Burgergemeinde Münster-Geschinen handelnd durch den Gemeinderat,
14. Munizipalgemeinde Niederwald, handelnd durch den Gemeinderat,
15. Burgergemeinde Niederwald handelnd durch den Gemeinderat,
16. Munizipalgemeinde Reckingen-Gluringen, handelnd durch den Gemeinderat,
17. Burgergemeinde Reckingen-Gluringen handelnd durch den Gemeinderat,
18. Munizipalgemeinde Ulrichen handelnd durch den Gemeinderat,
19. Burgergemeinde Ulrichen handelnd durch den Gemeinderat,
Beschwerdegegner 8-19 vertreten durch Rechtsanwalt Peter Pfammater,

20. N._____,

21. Erbengemeinschaft O._____, bestehend aus
P._____ und
Q._____,
Beschwerdegegner 20 - 21 vertreten durch Rechtsanwalt N._____,

Bundesamt für Energie BFE.

Gegenstand
Um- bzw. Neubau der 380/220/132/65
kV-Gommerleitung auf der Teilstrecke Bitsch/Massaboden-Filet/Mörel-Ulrichen,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 3. Januar 2013.

Sachverhalt:

A.
Die einfache Gesellschaft Obere Rhonetalleitung plant den Bau einer 380/220/132/65 Kilovolt (kV) - Hochspannungsleitung zwischen Bitsch/Massaboden-Filet/Mörel-Ulrichen (sog. Gommerleitung). Mit diesem Projekt soll das im Oberwallis vorhandene 220 kV-Übertragungsnetz durch eine rund 35 km lange 380/220 kV-Doppelleitung ersetzt werden. Zwischen Massaboden und Ulrichen soll ein 132 kV-Leitungsstrang der Schweizerischen Bundesbahnen AG (nachfolgend: SBB) sowie - zwischen dem Kraftwerk Mörel und Ernen sowie dem Kraftwerk Ernen und dem Unterwerk "Zum Loch" - ein 65 kV-Leitungsstrang mitgeführt werden. Durch diesen Neubau können die existierende 220 kV-Leitung zwischen Mörel/Filet und Ulrichen sowie die 65 kV-Leitung zwischen Mörel und Ernen 1 vollständig und die bestehende 65 kV-Leitung zwischen Binnegga und Fiesch weitgehend abgebrochen werden.

Die Gommerleitung bildet Teil der wichtigen West-Ost-Verbindung von Mörel/Filet nach Airolo, die zum strategischen Übertragungsnetz der Schweiz gehört. Dasselbe gilt für die SBB-Leitung, die zum Leitungszug Massaboden-Ritom gehört: Sie stellt den Anschluss des Westschweizer SBB-Netzes an das Tessiner und Innerschweizer Bahnnetz her, was die Ringbildung im schweizerischen Bahnnetz ermöglicht und die Versorgungssicherheit erhöht. Beide Leitungen wurden vom Bundesrat am 21. August 2002 unter Festlegung eines Zwischenergebnisses und des massgeblichen Leitungskorridors in den Sachplan Übertragungsleitung (SÜL) aufgenommen (SÜL Objektblätter 101.10 [Mörel/Filet-Fiesch], 101.20 [Fiesch-Ulrichen], 800.10 und 800.20 [SBB]).

B.
Am 20. Dezember 2007 reichte die einfache Gesellschaft Obere Rhonetalleitung beim Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) ein Plangenehmigungsgesuch für den Bau bzw. Umbau der fraglichen 380/220/132/65 kV-Hochspannungsleitung zwischen Bitsch/Massaboden-Fiesch-Ulrichen ein (L-210201.1). Gegen das Vorhaben gingen zahlreiche Einsprachen ein.
Am 9. März 2009 reichte die Gesuchstellerin eine überarbeitete Planvorlage für den Abschnitt Bitsch/Massaboden-Mörel/Filet-Fiesch ein (L-210201.2). Auch gegen dieses Vorhaben wurden Einsprachen erhoben.
Am 3. Februar 2011 wurde eine weitere Projektänderung (Grengiols-Süd; L-210201.3) eingereicht, gegen die keine Einsprachen eingingen.
Mit Verfügung vom 30. Juni 2011 genehmigte das BFE die Planvorlagen betreffend den Bau bzw. Umbau der 380/220/132/65 kV-Hochspannungsleitung zwischen Bitsch/Massaboden-Mörel/Filet-Ulrichen (L-210201.1, L-210201.2, L-210201.3) im Sinne der Erwägungen mit Auflagen und Bedingungen. Dabei wies es sämtliche Einsprachen ab, soweit es auf diese eintrat, und enteignete die für den Bau sowie Betrieb der genehmigten Hochspannungsleitung erforderlichen Grunddienstbarkeiten.

C.
Gegen die Plangenehmigungsverfügung erhoben verschiedene Munizipal- und Burgergemeinden des Obergoms sowie Einzelpersonen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht.

C.a. A._____ und B._____ und Mitbeteiligte (Beschwerdegegner 1-7) beantragten, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese anordne, die Gommerleitung im Gebiet der Kulturlandschaftskammer "Binnegga-Binnachra-Hockmatta-Hofstatt" in einen Stollen zu verlegen.

C.b. Die Munizipal- und Burgergemeinden Blitzingen, Grafschaft, Münster-Geschinen, Niederwald, Reckingen-Gluringen und Ulrichen (im Folgenden: Beschwerdegegnerinnen 8-19) ersuchten das Bundesverwaltungsgericht, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Angelegenheit zur Prüfung der Verkabelung/Erdverlegung der projektierten Leitung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter habe das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen einer ergänzenden Beweiserhebung ein Gutachten zur (vollständigen oder teilweisen) Verkabelung/Erdverlegung der strittigen Leitung einzuholen.

C.c. N._____ und die Erbengemeinschaft O._____ (im Folgenden: Beschwerdegegner 20 und 21) beantragten, die Hochspannungsleitung sei im Gebiet Steinhaus-Ernen weiter südlich zu führen.

D.
Mit Urteil vom 3. Januar 2013 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerden gut, hob die angefochtene Plangenehmigung auf und wies die Angelegenheit zum weiteren Vorgehen im Sinne der Erwägungen an das BFE zurück.
Es hielt in den Erwägungen fest, dass dem Beweisantrag der beschwerdeführenden Gemeinden stattzugeben und eine Verkabelungsstudie einzuholen sei. In deren Rahmen sei zunächst die Möglichkeit einer (Teil-) Verkabelung der Gommerleitung auf einem hierfür geeigneten Trassee, losgelöst von dem im Sachplan festgelegten Leitungskorridor, unter Berücksichtigung des aktuellen Stands von Technik und Wissenschaft zu prüfen. Davon ausgehend seien die mit einem solchen Leitungsvorhaben verbundenen Vor- und Nachteile zu bestimmen und mit der bewilligten Freileitung zu vergleichen. Könne aufgrund dieser Gegenüberstellung nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Gommerleitung als Freileitung zu führen sei, so werde in einem weiteren Schritt zu prüfen sein, ob und zu welchen Bedingungen die grundsätzlich als Freileitung zu führende Gommerleitung in den Bereichen, in denen sie kommunale und kantonale Landschaftszonen beeinträchtige, verkabelt werden könne. Schliesslich werde ein Experte zu untersuchen haben, ob und gegebenenfalls inwiefern eine Verkabelung des 132 kV-Leitungsstrangs der SBB möglich sei. Je nach dem Ergebnis der Expertise werde das BFE entweder über das UVEK eine Änderung der bestehenden SÜL-Objektblätter zu erwirken
oder abermals über das eingereichte Plangenehmigungsgesuch zu befinden haben. Nach dem Vorliegen der Verkabelungsstudie sei in Betracht zu ziehen, die Eidgenössische Natur- und Heimatsschutzkommission (ENHK) um eine fakultative Begutachtung nach Art. 8 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) zu ersuchen.

E.
Gegen dieses Urteil hat die einfache Gesellschaft Obere Rhonetalleitung (bzw. 380/132/65 kV-Gommerleitung) bestehend aus verschiedenen Netzgesellschaften sowie aus der SBB, (im Folgenden: die Beschwerdeführerin) am 11. Februar 2013 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben.
Sie beantragt, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und der Plangenehmigungsentscheid des BFE vom 30. Juni 2011 sei zu bestätigen. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Behandlung der mit dem angefochtenen Entscheid nicht behandelten Rügen der Beschwerdegegner 1-7 und 20-21 an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen.

F.
Die Beschwerdegegner 1-7 beantragen, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei sie abzuweisen und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei zu bestätigen. Subeventualiter sei die Angelegenheit zur Behandlung der mit dem angefochtenen Entscheid nicht behandelten Rügen der Beschwerdegegner 1-7 und 20-21 an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen.

Die Beschwerdegegnerinnen 8-19 schliessen auf Nichteintreten, eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen.

Die Beschwerdegegner 20-21 beantragen, im Falle der Aufhebung des angefochtenen Entscheids sei die Sache zur Behandlung ihrer Beschwerde vom 1. September 2011 an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen.

G.
Das BFE unterstützt die Beschwerde, verweist auf seinen Plangenehmigungsentscheid und macht ergänzende Ausführungen zur Beschwerdelegitimation der Gemeinden, zur Verbindlichkeit der sachplanerischen Festsetzung durch den Bundesrat für die Behörden sowie zu verschiedenen Sachverhaltsfeststellungen des Bundesverwaltungsgerichts.

Das ESTI weist in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass es um eine 380/220/132/65-kV-Leitung gehe, deren Verkabelung technisch anspruchsvoller wäre als im Fall Riniken (380/220-kV-Leitung).

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt in seiner Stellungnahme zum Ergebnis, dass die Verkabelungsstudie auf das Gebiet "Binnegga-Binnachra-Hockmatta-Hofstatt" beschränkt werden sollte.

Das Bundesverwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

H.
Die Beteiligten halten im weiteren Schriftenwechsel an ihren Anträgen fest.

I. Mit Eingabe vom 23. August 2013 weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass die Netzgesellschaften, die bisher Mitglied der einfachen Gesellschaft Rhonetalleitung waren (Alpiq Netz AG, Alpiq Réseau SA, BKW Übertragungsnetz AG, EGL Grid AG, FMV Réseau SA, LENA Lonza Energie Netz AG, Nordostschweizerische Kraftwerke Grid AG), mit Fusionsvertrag vom 26. Juni 2013 in der Swissgrid AG aufgegangen sind.

Erwägungen:

1.
Angefochten ist ein Rückweisungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichts, d.h. ein Zwischenentscheid i.S.v. Art. 93 Abs. 1 BGG. Dagegen ist die Beschwerde ans Bundesgericht nur zulässig, wenn er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könnte (lit. a) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

1.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der angefochtene Entscheid habe nicht nur eine erhebliche Verlängerung und Verteuerung des Verfahrens zur Folge, sondern es bestehe auch ein eminentes Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit. Die streitige Übertragungsleitung sei vom Bundesrat in das strategische Netz für die allgemeine Strom- und Bahnstromversorgung sowie die bis 2015 zu realisierenden Leitungsbauprojekte im SÜL festgelegt worden und unterscheide sich in diesem Punkt wesentlich von anderen (gewöhnlichen) Bauvorhaben. Dies rechtfertige die Annahme eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils i.S.v. Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG.

Im Übrigen sei die Beschwerde auch nach Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG zulässig: Würde das Bundesgericht antragsgemäss den angefochtenen Entscheid aufheben und den Plangenehmigungsentscheid des BFE bestätigen, läge ein Endentscheid vor; damit würde sich das vom Bundesverwaltungsgericht angeordnete aufwendige und kostspielige Beweisverfahren (Beauftragung eines Experten mit der Erstellung einer Kabelvariante) erübrigen.

1.2. Die Beschwerdegegner machen dagegen geltend, der einzige Nachteil für die Beschwerdeführerin sei die Verlängerung und Verteuerung des Verfahrens; dies stelle keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil rechtlicher Natur i.S.v. Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG dar. Die Gefährdung der Versorgungssicherheit werde nicht hinreichend substanziiert. Die Beschwerdeführerin habe die Verzögerung selbst zu verantworten, weil sie die von den Gemeinden schon im Jahr 2008 verlangte Expertise zur Machbarkeit einer (ganz oder teilweisen) Ver-

kabelung verweigert habe.

Die Beschwerdegegner bestreiten zudem, dass ein sofortiger Endentscheid des Bundesgerichts möglich sei: Das Bundesverwaltungsgericht habe die Rügen und Anträge der Beschwerdegegner 1-7 und 20-21 noch nicht beurteilt; selbst bei Gutheissung der Beschwerde könnte das Bundesgericht daher nicht selbst in der Sache entscheiden, sondern müsste die Sache zu neuer Prüfung dieser Rügen an das Bundesverwaltungsgericht zurückweisen.

1.3. Zunächst ist festzuhalten, dass Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zwingend einen Nachteil rechtlicher Natur erfordert, sondern auch ein rein tatsächlicher Nachteil ausreichen kann (BGE 135 II 30 E. 1.3.4 S. 36 mit Hinweisen). Allerdings genügt die blosse Verteuerung und Verlängerung des Verfahrens in aller Regel nicht. Ausnahmsweise kann das Eintreten jedoch verfassungsrechtlich geboten sein, wenn es rechtsstaatlich unzumutbar wäre, die Beschwerdeführerin in einem komplexen, aufwendigen, viele Beteiligten umfassenden Verfahren auf die Anfechtung des Endentscheids zu verweisen (BGE 136 II 165 E. 1.2 S. 170 f.).

Gestützt auf diese Rechtsprechung ist das Bundesgericht bereits im Urteil 1C 487/2012 vom 13. Mai 2013 (E. 1.4) auf Beschwerden gegen den Rückweisungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichts betreffend die Hochspannungsleitung Chamoson-Chippis eingetreten, weil es geboten erschien, die Anträge der damaligen Beschwerdeführer auf Durchführung eines Sachplanverfahrens bzw. auf Verkabelung der Leitung zu prüfen, bevor die vom Bundesverwaltungsgericht angeordneten weitreichenden Abklärungen zur Freileitung vorgenommen wurden. Im Urteil 1C 129/2012 vom 12. November 2012 (E. 1.4) trat das Bundesgericht gestützt auf Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG auf die Beschwerde ein, mit der Begründung, das Plangenehmigungsverfahren wäre zumindest vorläufig abgeschlossen, wenn - wie von den Beschwerdeführern beantragt - ein neuer Planungskorridor im Sachplanverfahren festgesetzt werden müsste. Ausschlaggebend war aber auch in jenem Fall, dass das Eintreten unter dem Blickwinkel der Prozessökonomie und des Beschleunigungsgebots (Art. 29 Abs. 1 BV) geboten war, um das bereits seit vielen Jahren hängige Verfahren nicht unnötig zu verzögern.

Diese Gründe sprechen auch im vorliegenden Verfahren dafür, auf die Beschwerde gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG einzutreten, zumal es sich um eine für die Landes- und Bahnversorgung bedeutsame Übertragungsleitung handelt.

1.4. Ob die SBB, die nicht am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt war, aber ebenfalls zu den Gesuchstellern im Plangenehmigungsverfahren gehörte, zur Beschwerde befugt ist, kann offen bleiben, weil jedenfalls auf die Beschwerde der Swissgrid AG einzutreten ist.

2.
Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die Vorinstanz sei zu Unrecht auf den Beweisantrag der Gemeinden (heutige Beschwerdegegnerinnen 8-19) eingetreten, für das gesamte Projekt eine Verkabelungsstudie einzuholen. Die Gemeinden seien nicht befugt, an der im Sachplan vom Bundesrat festgelegten Linienführung Kritik zu üben, sondern könnten lediglich das Ausführungsprojekt beanstanden, wobei sie konkret aufzeigen müssten, inwiefern dieses im Bereich ihrer Parzellen bzw. ihres Gemeindegebiets gegen Bundesrecht verstosse. Sie verweist hierfür auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Legitimation im Bereich des Nationalstrassenbaus (BGE 118 Ib 206 E. 8 S. 212 ff.) und im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren (BGE 120 Ib 59 E. 1c S. 62 f.).

2.1. Nach dieser Rechtsprechung können Private und Organisationen das vom Bundesrat genehmigte generelle Projekt und die darin festgelegte Linienführung für eine Nationalstrasse nicht direkt anfechten, sondern nur indirekt, sofern sich die behaupteten Mängel im Ausführungsprojekt niedergeschlagen haben. Allerdings verlangte das Bundesgericht, dass der vom Strassenbau betroffene Private konkret aufzeigen müsse, inwiefern das Ausführungsprojekt im Bereich seines Grundstücks gegen Bundesrecht verstosse; auf allgemeine Kritik an der geplanten Linienführung trat es nicht ein (BGE 118 Ib 206 E. 8b S. 214 f. sowie - für den Bahnbau - BGE 120 Ib 59 E. 1b S. 62; je mit Hinweisen). Dieses Erfordernis leitete das Bundesgericht nicht aus den Besonder-

heiten des National- oder Eisenbahnrechts ab, sondern aus den (damals geltenden) allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege zur Beschwerdebefugnis (insbes. Art. 103 lit. a OG), die eine örtlich nahe Beziehung des Einsprechers zum umstrittenen Projekt verlangten und sein persönliches Betroffensein voraussetzten, da die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht zur Popularbeschwerde werden dürfe (BGE 120 Ib 59 E. 1c S. 63 mit Hinweis).

2.2. Art. 103 lit. a OG wurde am 1. Januar 2007 durch Art. 89 Abs. 1 BGG ersetzt. Diese Bestimmung verlangt neben der formellen Beschwer (lit. a) weiterhin, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (lit. b) und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht (lit. c). Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 133 II 409 E. 1.3 S. 413 mit Hinweisen).

Insofern gilt auch heute noch, dass ein Beschwerdeführer, der einen Plangenehmigungsentscheid anficht, darlegen muss, inwieweit er durch das bewilligte Projekt in eigenen Interessen betroffen ist und einen Nachteil erleiden könnte; die Popularbeschwerde zur Geltendmachung allgemeiner oder öffentlicher Interessen bleibt (von spezialgesetzlich geregelten Fällen abgesehen) ausgeschlossen.
Dagegen hat das Bundesgericht seine Praxis zu den zulässigen Beschwerdegründen seit Inkrafttreten des BGG präzisiert: Ist die besondere Beziehungsnähe in räumlicher Hinsicht gegeben und die Beschwerdebefugnis daher zu bejahen, ist der Beschwerdeführer mit sämtlichen Rügen zum Verfahren zuzulassen, die sich rechtlich oder tatsächlich auf seine Stellung auswirken, d.h. deren Durchdringen dazu führen würde, dass das Bauvorhaben (auch im Bereich des Beschwerdeführers) nicht oder anders realisiert würde als geplant (BGE 138 II 191 E. 5.2 S. 205; 137 II 30 E. 2.3 S. 34). Ohnehin gilt im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht (wie auch im Verfahren der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht) nicht das Rügeprinzip, sondern das Bundesrecht ist grundsätzlich von Amtes wegen anzuwenden (Art. 106 Abs. 1 BGG).

2.3. Plangenehmigungen für elektrische Leitungen umfassen meist eine grössere Strecke (hier: rund 30 km). Innerhalb des Planungsperimeters können die Einsprecher die Notwendigkeit des Aus- und Neubaus sowie die Linienführung (einschliesslich deren ober- oder unterirdischen Führung) rügen und diesbezügliche Anträge stellen, soweit ihnen dies im Obsiegensfall einen praktischen Vorteil verschaffen würde (so auch Urteil 1C 297/2010 vom 1. Dezember 2010 E. 3.2 betr. Baulinienfestsetzung). Der gerügte Mangel muss somit nicht den Leitungsabschnitt im Bereich ihrer Grundstücke betreffen; es genügt, wenn er zu einer Aufhebung oder Änderung der Linienführung im Nahbereich der Einsprecher führen könnte. Ob dies der Fall ist, muss anhand der Umstände des jeweiligen Falles beurteilt werden.
Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn eine Gemeinde gestützt auf Art. 12 Abs. 1 lit. a NHG Beschwerde führt. Zwar ist ihre Beschwerde insoweit mit einer ideellen Verbandsbeschwerde vergleichbar, als es um die parteimässige Durchsetzung öffentlicher Interessen geht (VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, Art. 48 N. 37). Art. 12 NHG berechtigt die Gemeinden dazu, im Interesse des Natur- und Heimatschutzes und zur Wahrung des heimatlichen Landschafts- und Ortsbilds Beschwerde zu führen (grundlegend BGE 109 Ib 341 E. 2b S. 342 f.; bestätigt in BGE 118 Ib 614 E. 1c S. 616 f.). Vorausgesetzt wird jedoch, dass die Verfügung ein Vorhaben betrifft, das auf ihrem kommunalen Hoheitsgebiet ausgeführt werden soll oder sich jedenfalls auf dieses auswirkt (PETER M. KELLER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 12 N. 6). Insofern können die Gemeinden die Überprüfung eines Projekts und die Erarbeitung von Varianten nur insofern verlangen, als dies (zumindest auch) zu einer Verbesserung des Projekts bzw. einer Verminderung seiner Auswirkungen aus Sicht von Natur und Landschaft auf ihrem Hoheitsgebiet führt.

2.4. Im Folgenden ist die Zulässigkeit des Beweisantrags der Gemeinden anhand dieser Kriterien zu prüfen.
Der Leitungsabschnitt im Obergoms, zwischen Mast Nr. 550 (Ulrichen) und 484/485 (Niederwald), liegt vollständig auf dem Gebiet der Beschwerdegegnerinnen 8-19, weshalb sie ohne Weiteres befugt sind, (Beweis-) Anträge zur Verkabelung dieser Strecke zu stellen.

Der daran anschliessende Abschnitt durchquert den Landschaftspark Binntal, der das Gebiet der Gemeinden Binn, Ernen, Grengiols, Bister, Niederwald und Blitzingen umfasst. In diesem Bereich ist der Verlauf der Freileitung besonders umstritten; die Beschwerdegegner 1-7 wie auch das BAFU haben für die Landschaftskammer "Binnegga-Binnachra-Hockmatta-Hofstatt" eine Verkabelungsstudie beantragt. Würde die Leitung im Obergoms in die Erde verlegt, müsste daher zwangsläufig auch eine Verkabelung im anschliessenden Bereich Binntal geprüft werden. Deren Verlauf hätte zudem einen Einfluss auf den anschliessenden Abschnitt im Obergoms. Dies rechtfertigt es, den Beweisantrag auch für diesen Leitungsabschnitt zuzulassen.

Dagegen ist für die noch weiter talabwärts liegenden Strecken, in den Gemeinden Mörel-Filet, Termen, Bitsch und Naters, nicht dargetan, inwieweit ihre Verkabelung sich auf die Linienführung im Obergoms, d.h. im Bereich der am Verfahren beteiligten Burger- und Munzipalgemeinden, auswirken könnte; dies ist auch nicht ohne Weiteres ersichtlich. Die Beschwerde ist daher zumindest insoweit gutzuheissen, als die Rückweisung auch zur Prüfung der Verkabelung im unteren Goms erfolgt ist.

3.
Die Beschwerdeführerin macht überdies geltend, der Antrag sei verspätet gewesen, weil die betroffenen Gemeinden die Möglichkeit gehabt hätten, im Sachplanverfahren eine Verkabelungsstudie zu beantragen. Das Sachplanverfahren werde obsolet, wenn die vom Leitungsprojekt betroffenen Gemeinden grundsätzliche Einwände gegen das Projekt erst auf Stufe Plangenehmigungsverfahren erheben dürften. Auch wenn einzig die Gemeinden Blitzingen, Reckingen und Ulrichen an der Begleitgruppe zum SÜL mitgewirkt hätten, seien doch alle Gemeinden vom Kanton Wallis angehört und im Sachplanverfahren vertreten worden. Im Übrigen habe sich auch die Region Goms als öffentlich-rechtliche Körperschaft der 21 Regionsgemeinden bezeichnet. Weder der Kanton noch die Region hätten im SÜL-Verfahren Verkabelungsstudien beantragt.

3.1. Art. 19 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) sieht vor, dass der Entwurf eines Konzepts oder Sachplans des Bundes den betroffenen Kantonen zugestellt wird; die kantonale Fachstelle für Raumplanung hört die interessierten kantonalen, regionalen und kommunalen Stellen an und sorgt dafür, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann. Zudem verlangt Art. 18 RPV i.V.m. Art. 13 Abs. 2 RPG eine Zusammenarbeit mit anderen Planungsträgern und insbesondere mit den Kantonen.

Der Sachplan ist für die Behörden, und damit auch für die Gemeinden, verbindlich (Art. 22 Abs. 1 RPV). Im Allgemeinen bedeutet dies, dass Kanton und Gemeinden verpflichtet sind, die Konzepte und Sachpläne bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen; kommt dem Bund dagegen (wie im Bereich des SÜL) eine umfassende Zuständigkeit zu und werden im Sachplan konkrete räumliche Aussagen gemacht (hier: Festsetzung eines Korridors für eine Freileitung), so bindet dies Kantone und Gemeinden direkt (BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, N. 30 zu Art. 13 RPG; LUKAS BÜHLMANN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, N. 48 zu Art. 13 RPG).

Die SÜL-Festsetzungen können daher schwerwiegende Auswirkungen auf die planerische Entscheidungsfreiheit und Entwicklungsmöglichkeiten der betroffenen Gemeinden haben. Insofern steht diesen ein Mitwirkungsrecht zu, das über das allgemeine Mitwirkungsrecht der Bevölkerung gemäss Art. 4 Abs. 2 RPG hinausgeht und insbesondere das Recht umfasst, Beweisanträge zu stellen und alternative Linienführungen bzw. Kabelvarianten zu beantragen. Die Rechtslage ist insofern derjenigen im Richtplanverfahren vergleichbar (vgl. BGE 136 I 265 E. 3.2 S. 272 mit Hinweisen). Die Gemeinden können und müssen daher grundsätzliche Einwände gegen die Linienführung bereits im Sachplanverfahren vorbringen.

3.2. Vorliegend wurde das SÜL-Dossier für die Gommerleitung allen betroffenen Gemeinden zugestellt. Diese hatten daher grundsätzlich die Möglichkeit, Beweisanträge (via den Kanton oder die Region Goms) zu stellen, auch wenn sie selbst nicht Mitglied der SÜL-Begleitgruppe waren.

Die für die Gommerleitung massgeblichen SÜL-Objektblätter (Nrn. 101, 101.10, 101.20, 800.10 und 800.20)

datieren allerdings vom 21. August 2002; das Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren wurde 1998 und 2000 durchgeführt, mit Konfliktbereinigung 2002. Nach der damaligen Praxis waren Hochspannungsleitungen aus technischen und energiewirtschaftlichen Gründen grundsätzlich als Freileitungen auszuführen; für die Verkabelung einer Hochspannungsleitung wurden, wegen der damit verbundenen technischen und betrieblichen Nachteile und der erheblichen Mehrkosten, hohe Anforderungen an die Schutzwürdigkeit des Gebiets gestellt (BGE 115 Ib 311 E. 5 f-h S. 324 ff.); die Verkabelung fiel praktisch nur in Betracht, wenn ein Bundesinventar-Objekt beeinträchtigt würde. Dies erklärt, weshalb im SÜL-Verfahren weder der Kanton noch die Gemeinden die Prüfung einer Kabelvariante beantragten; ein solcher Antrag hätte damals auch keine Aussicht auf Erfolg gehabt.

Wie im Folgenden darzulegen sein wird (E. 4), haben sich die Verhältnisse seither wesentlich geändert. Soweit dies dazu führt, dass die Bindung an den Sachplan entfällt und im Plangenehmigungsverfahren neue, vom SÜL abweichende Leitungsführungen geprüft werden können bzw. müssen, sind auch die Beschwerdegegnerinnen 8-19 berechtigt, erstmals im Plangenehmigungsverfahren Anträge zur Prüfung von Kabelvarianten zu stellen.

3.3. Unter diesen Umständen kann offen bleiben, ob und inwiefern die Burgergemeinden (Beschwerdegegner 9, 11, 13, 15, 17) am SÜL-Verfahren mitwirken konnten und an den Sachplan gebunden sind.

4.
Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Bindungswirkung des Sachplans: Dieser sei für die Behörden verbindlich, und zwar auch für die Gerichtsbehörden (BGE 129 II 331 E. 4.2 S. 344; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 N. 21 und 25). Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Interessenabwägung im Plangenehmigungsverfahren für Starkstromleitungen habe stets Leitungsprojekte betroffen, die nicht auf einer Sachplanfestsetzung des Bundesrates beruhten, d.h. noch vor Erlass des SÜL erarbeitet bzw. eingeleitet worden seien. Das Bundesverwaltungsgericht habe diese Rechtsprechung zu Unrecht auf ein Projekt angewandt, dessen Leitungsführung bereits vom Bundesrat im SÜL verbindlich festgelegt worden sei.

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, dass der Sachplan (anders als ein kantonaler Richtplan) auch nicht vorfrageweise überprüft werden dürfe. Es handle sich um einen Akt des Bundesrats, dessen Anfechtung gemäss Art. 189 Abs. 4 BV ausgeschlossen sei und der auch im Plangenehmigungsverfahren nur eingeschränkt überprüft werden dürfe. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei er einzig dann nicht verbindlich, wenn der Bundesrat bei der Festsetzung Interessen von Verfassungsrang schlicht ausser Acht gelassen habe (BGE 128 II 1 E. 3d S. 11 f.). Dabei sei auf den Zeitpunkt der Sachplanfestsetzung abzustellen. Im vorliegenden Fall habe der Bundesrat im SÜL-Verfahren eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen und habe dabei insbesondere auch den Aspekt des Landschaftsschutzes umfassend berücksichtigt.

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass sich die Verhältnisse in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht seither erheblich geändert hätten. Die in BGE 137 II 266 vorgenommene Praxisänderung könne für sich allein nicht dazu führen, in Abweichung vom verbindlichen Sachplan Verkabelungsstudien für Schutzgebiete bei allen noch hängigen Leitungsprojekten zu verlangen. Andernfalls würde das durchgeführte SÜL-Verfahren obsolet. Dies würde die zwingend notwendige Modernisierung sowie den Ausbau des Übertragungsnetzes zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit der Schweiz ernsthaft gefährden.
Diese Auffassung wird vom BFE geteilt: Es müsse auch in Zukunft möglich sein, in einem bestimmten Zeitpunkt der Planung gewisse Lösungen endgültig auszuschliessen, auf Grund der in diesem Zeitpunkt vorhandenen und dem Planungsstand angemessenen Unterlagen. Dies betreffe nicht nur den in Anspruch zu nehmenden Raum (z.B. rechte oder linke Tal- oder Seeseite), sondern auch den Entscheid über die Technologie (Kabel- oder Freileitung). Sei dies nicht mehr gewährleistet, müssten vorsorglich alle möglichen Optionen und Varianten bis zur Genehmigungsreife entwickelt werden, um dem Vorwurf der unvollständigen Sachverhaltsabklärung zuvorzukommen. Dies hätte zur Folge, dass auf absehbare Zeit keine Leitungsprojekte mehr realisiert werden könnten.

4.1. Art. 189 Abs. 4 BV schliesst lediglich die direkte (selbstständige) Anfechtung von Akten des Bundes-

rats aus, nicht aber ihre vorfrageweise Überprüfung (Art. 190 BV e contrario; vgl. Walter Haller, in: St. Galler BV-Kommentar, 2. Aufl., N. 56 zu Art. 189). Insofern können Verordnungen des Bundesrates wie auch bundesrätliche Inventare (vgl. BGE 138 II 281 E. 5.4 S. 289 mit Hinweis) im Anwendungsfall auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden. Gleiches muss für Sachpläne des Bundesrates gelten, da ansonsten der nach Art. 29a BV und Art. 6 EMRK gebotene wirksame Rechtsschutz gegen die Bewilligung von Projekten, die sich auf einen bundesrätlichen Sachplan stützen, nicht gewährleistet wäre.

Die Aussage, wonach auch Gerichtsbehörden an den Sachplan gebunden sind, ist daher zu relativieren: Privaten können die (nur behördenverbindlichen) Sachplanfestsetzungen nicht entgegen gehalten werden, auch nicht über den Umweg einer gerichtlichen Bindung an den Sachplan. Auf Beschwerde von Privaten müssen die Gerichte die Sachplanfestsetzungen somit frei auf ihre Bundesrechtskonformität überprüfen können (so schon BGE 128 II 331 E. 4.2 S. 344 in fine). Selbstverständlich ist ein dem Bundesrat zustehender Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zu respektieren.

Gemeinden sind zwar als Behörden grundsätzlich an Sachpläne gebunden. Wurde dieser jedoch vom Bundesrat erlassen, so können sie ihn (anders als einen kantonalen Richtplan) nicht direkt anfechten. Insofern müssen auch sie die Möglichkeit haben, den Sachplan im Plangenehmigungsverfahren vorfrageweise überprüfen zu lassen.

4.2. Im Übrigen ist die Bindungswirkung von Sachplänen auch für andere Behörden nicht absolut.

Gemäss Art. 22 Abs. 3 RPV reicht die Bindung einer Festsetzung nur soweit, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen. Dies setzt voraus, dass sich die Sachplanbehörde mit einem Interessenkonflikt im Sachplan ausdrücklich auseinandergesetzt hat und sich klar für den Vorrang des einen oder anderen Interesses entschieden hat (vgl. BGE 128 II 1 E. 3d S. 11 f.).

Sodann sind Sachpläne gemäss Art. 17 Abs. 4 RPV zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Wie beim kantonalen Richtplan, besteht auch die Funktion des Sachplans nicht allein in der Festschreibung bestimmter Zustände, sondern ebenso sehr in der Steuerung und Leitung künftiger Planungsprozesse, weshalb die nachgeordnete Ebene (hier: des Plangenehmigungsverfahrens) auf die vorgeordnete Stufe der Sachplanung zurückwirken kann (vgl. BGE 119 Ia 362 E. 4a S. 367 f. mit Hinweisen zum Richtplan). Veränderte Verhältnisse oder andere gewichtige Gründe können daher ein Abweichen vom Sachplan im Bewilligungsverfahren rechtfertigen (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 N. 26 und 32; BÜHLMANN, RPG-Kommentar, Art. 13 N. 35 und 47). Ob dies einer Bewilligung des Vorhabens vor Anpassung des Sachplans entgegensteht, oder im Bewilligungsverfahren ohne förmliche Änderung des Sachplans von diesem abgewichen werden kann, hängt von der jeweiligen Rechtsmaterie sowie von Umfang und Gewicht der Abweichungen ab.

Der Beschwerdeführerin ist zuzustimmen, dass die Fachbehörde nicht leichthin eine ihr als gesamthaft besser erscheinende Lösung in Abweichung des Sachplans bewilligen darf. Das Sachplanerfordernis will gerade sicherstellen, dass die gebotene Interessenabwägung auf Stufe Bundesrat erfolgt, der über die erforderliche Distanz verfügt und befähigt ist, die Interessen auf übergeordneter Stufe in einer Gesamtschau abzuwägen, während die Fachbehörden dazu neigen, ihre fachspezifischen Interessen in den Vordergrund zu stellen (BGE 128 II 1 E. 3d S. 11).

Die Bindung an den Sachplan darf aber auch nicht dazu führen, dass an Lösungen festgehalten wird, die aufgrund veränderter Verhältnisse (neue Erkenntnisse, Methoden, Technologien, etc.) überholt sind. Massgeblich für die Bewilligung eines Projekts ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Plangenehmigungsverfügung (hier: am 30. Juni 2011) und nicht der Zeitpunkt der Sachplanfestsetzung (hier: am 21. August 2002).

4.3. Wie das Bundesgericht in BGE 137 II 266 vom 5. April 2011 (d.h. vor der Erteilung der Plangeneh-

migung im vorliegenden Verfahren) dargelegt hat, sind Kabelanlagen aufgrund des technischen Fortschritts leistungsfähiger, zuverlässiger und kostengünstiger geworden; dies mindert das Gewicht der gegen eine (Teil) Verkabelung sprechenden Gründe und kann dazu führen, dass das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung einer Landschaft von mittlerer bzw. nur lokaler Bedeutung im Einzelfall überwiegen kann. In diesem Zusammenhang ist auch die zunehmende Verbauung der Schweiz zu berücksichtigen, mit der Folge, dass unbeeinträchtigte Landschaften immer seltener werden und das Interesse an ihrer Erhaltung zunimmt (E. 4.2 S. 276 f.).

Hinzu kommt, dass seit Erlass des Sachplans die Kategorie der Regionalpärke von nationaler Bedeutung eingeführt worden ist (Teilrevision des NHG vom 6. Oktober 2006, in Kraft seit 1. Dez. 2007). Diese schützen grössere, teilweise besiedelte Gebiete, die sich durch ihre natur- und kulturlandschaftlichen Eigenschaften besonders auszeichnen (Art. 23g Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451]), insbesondere durch die Vielfalt und Seltenheit der einheimischen Tier- und Pflanzenarten sowie ihrer Lebensräume, die besondere Schönheit und die Eigenart der Landschaft, einen geringen Grad an Beeinträchtigungen der Lebensräume sowie des Landschafts- und Ortsbildes durch Bauten, Anlagen und Nutzungen, sowie die Einzigartigkeit und besondere Qualität der Kulturlandschaft (Art 15 der Verordnung vom 7. November 2007 über die Pärke von nationaler Bedeutung [Pärkeverordnung, PäV; SR 451.36]).

Die Qualität von Natur und Landschaft in Regionalparks soll erhalten und aufgewertet werden (Art. 23g Abs. 2 lit. a NHG). Bei neuen Bauten, Anlagen und Nutzungen ist der Charakter des Landschafts- und Ortsbildes zu wahren und zu stärken (Art. 20 lit. c PäV); bestehende Beeinträchtigungen des Landschafts- und Ortsbildes durch Bauten, Anlagen und Nutzungen sind bei sich bietender Gelegenheit zu vermindern oder zu beheben (Art. 20 lit. d PäV). Dies gilt insbesondere auch beim Ersatz, der Änderung oder dem Neubau von Starkstromleitungen.

Zu den Regionalparks von nationaler Bedeutung gehört auch der Landschaftspark Binntal. Dieser wurde im Dezember 2008 (d.h. nach Erlass der SÜL-Objektblätter) als kantonaler Naturpark gegründet. Das Parklabel, d.h. die Anerkennung als regionaler Naturpark von nationaler Bedeutung, wurde ihm zwar erst mit Verfügung des BAFU vom 20. September 2011 erteilt; das Anerkennungsverfahren wurde jedoch schon am 5. Januar 2011 eingeleitet und war damit bei Erlass der Plangenehmigungsverfügung hängig.

Wie sich aus dem SÜL-Objektblättern und den dazugehörigen Erläuterungen ergibt, wurde die Möglichkeit einer unterirdischen Leitungsführung zur Schonung der kantonalen und kommunalen Schutzgebiete und namentlich des Gebiets des heutigen Regionalen Naturparks Binn im Sachplanverfahren nicht geprüft.

Es erfolgte daher auch keine Abwägung mit den einer Verkabelung entgegenstehenden Interessen. Wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat, sind die zuständigen Planungs- und Bewilligungsbehörden deshalb befugt, diese Prüfung im Plangenehmigungsverfahren nachzuholen und sind insofern nicht an die in den SÜL-Objektblättern 101.1, 101.2, 800.1 und 800.2 enthaltenen Festsetzungen gebunden.

Dies gilt ohnehin, soweit Private (wie die Beschwerdegegner 1-7) Anträge auf die Prüfung von Verkabelungsvarianten stellen: Da sie nicht an den Sachplan gebunden sind, müssen die Behörden ihren Beweisanträgen stattgeben, soweit diese nicht in antizipierter Beweiswürdigung abgewiesen werden können.

5.
Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob das BFE aufgrund der im Plangenehmigungsverfahren erfolgten Abklärungen zum Ergebnis kommen durfte, die Freileitung sei gegenüber einer - vollständigen oder teilweisen - Verkabelung der Leitung die beste Lösung. Wäre dies zu bejahen, hätte das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerden der Beschwerdegegner 1-19 abweisen müssen.

5.1. Das Bundesverwaltungsgericht ging davon aus, dass die im Umweltverträglichkeitsbericht vom 20. Dezember 2007 (nachfolgend: UVB 2007) sowie im Anhang 3.5 zum Umweltverträglichkeitsbericht vom 9. März 2009 (nachfolgend: UVB 2009) erfolgten Abklärungen unzureichend seien, um die mit einer Verkabelung der

Gommerleitung verbundenen Vor- und Nachteile gegenüber jenen der Freileitung zu beurteilen. Die Ausführungen des UVB 2007 seien nicht auf die besonderen Verhältnisse im Goms zugeschnitten, sondern äusserten sich in allgemeiner Weise zu den bei einer Verkabelung von Hochspannungsleitungen in Gebirgsregionen auftretenden Schwierigkeiten. Im Gegensatz dazu nehme der Anhang 3.5 UVB 2009 (pag. 4270 ff.) zwar Bezug auf die topografischen Verhältnisse des Goms, ohne jedoch einen für die Verkabelung des strittigen Bauvorhabens geeigneten Leitungskorridor zu definieren, die mit dem Bau sowie Betrieb einer solchen Leitung verbundenen Kosten zu beziffern und die hiermit verbundenen Vor- und Nachteile den in Betracht gezogenen Freileitungsvarianten gegenüber zu stellen. Das Gewicht der fraglichen Ausführungen werde überdies dadurch gemindert, dass das BAFU die Richtigkeit etlicher Feststellungen anzweifle, die Schlussfolgerungen des UVB 2009 in Bezug auf die Querung Binna nicht teile und diesen im Übrigen nur unter der Annahme zustimme, an das im SÜL-Verfahren festgelegte Leitungstrassee gebunden zu sein. Werde ein anderer Leitungskorridor gewählt, so könne aufgrund der fraglichen Untersuchungen weder beurteilt werden, ob sich die Gommerleitung natur- und landschaftsverträglich verkabeln lasse, noch ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der 132-kV-Leitungsstrang der SBB in ein solches Projekt integriert werden könnte.

Die Vorinstanz räumte ein, dass sie im Urteil A-5374/2010 vom 15. August 2012 (betr. die Leitung Chamoson-Chippis) eine Verkabelung von SBB-Leitungen auf langen Strecken aufgrund der damit verbundenen Resonanzproblematik grundsätzlich als ausgeschlossen erachtet habe (E. 13.8.2 und 13.8.3). Jedoch ergebe sich aus dem in den Akten liegenden Bericht "Resonanzproblematik im SBB-Energienetz" von Martin Aeberhard, René Vollenwyder, Christine Haag und Benedikt Aeberhardt (im Folgenden: Bericht Resonanzproblematik) vom 15. Mai 2012 (Korrigenda S. 18, 19, 20, Tabelle Kabelstrecken in Betrieb), dass die SBB zwischen Massaboden-Brig und Südportale Iselle di Trasquera insgesamt 40.4 km ihres Stromnetzes verkabelt und in Betrieb genommen habe. Dies deute darauf hin, dass auch eine Verkabelung des sich hieran anschlies-senden Leitungsstrangs der SBB von Bitsch/Massaboden bis Ulrichen möglich sei. Fest stehe ausserdem, dass zurzeit noch gewisse Abschnitte des SBB-Stromnetzes verkabelt werden könnten, ohne dass deswegen mit Betriebsstörungen und Zugsverspätungen zu rechnen sei. Dass die SBB dieses Potenzial für andere Teilabschnitte nutzen wolle, sei solange nicht entscheidend, als hierüber nicht in Form einer rechtskräftigen Plangenehmigungsverfügung entschieden worden sei. Dies treffe auf 43.1 km der insgesamt geplanten 91 km geplanten Kabelstrecken zu. Im Übrigen sei es immer noch denkbar, dass der Bundesrat auf seinen Bündelungsentscheid zurückkomme und sich für eine getrennte Führung des 132 kV-Leitungsstrangs der SBB entscheide. Es gehe daher nicht an, die ganze oder teilweise Verkabelung der Gommerleitung von vornherein in antizipierter Beweiswürdigung abzulehnen, weil eine Verkabelung des mitgeführten SBB-Leitungsstranges für grössere Strecken zu technischen Schwierigkeiten führe und möglicherweise nur zu Lasten anderer sich in Planung befindlicher Verkabelungsprojekte realisiert werden könnte.

5.2. Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass die neue Leitungsführung kantonale und kommunale Schutzgebiete beeinträchtigt: Tatsächlich führe die neue Linienführung und der Abbruch der bestehenden 220-kV-Leitung in weiten Bereichen (insbes. zwischen Bister und Steinhaus sowie Blitzingen, Ritzingen und Gluringen) zu einer Entlastung; dies belege der Bericht des Büros für Natur und Landschaft AG ARNAL vom 25. November 2010 zur Bewertung der Ausgleichsmassnahmen nach dem "N+L Punktekonto" (im Folgenden: ARNAL-Bericht). Das BFE habe im Plangenehmigungsentscheid (E. 5.4.3.4) einlässlich dargelegt, weshalb die gewählte Linienführung die beste Lösung sei. Mit diesen Erwägungen habe sich das Bundesverwaltungsgericht nicht auseinandergesetzt und damit das rechtliche Gehör verletzt. Es habe zudem die Stellungnahmen des BAFU vom 5. Januar 2012 willkürlich herangezogen: Das BAFU habe eine Prüfung der Verkabelung einzig für das Gebiet "Binnegga-Binnachra-Hockmatt-Hofstatt" für erforderlich gehalten und im Übrigen die Schlussfolgerungen des UVB und des Plangenehmigungsentscheids bestätigt.

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die Verkabelung der SBB-Leitung auf einer Länge von 30 km bereits aufgrund der Resonanzproblematik ausgeschlossen sei: Aus den Akten ergebe sich eindeutig, dass eine Verkabelung von Strecken, die über einige Kilometer hinausgehen, zu Problemen im SBB-Netz führe. Der der SBB zur Verfügung stehende Handlungsspielraum sei schon durch die bis ins Jahr 2025 geplanten (wenn auch noch nicht bewilligten) Kabelabschnitte überschritten.

5.3. Das BFE erachtet die Sachverhaltsrügen der Beschwerdeführerin als begründet, insbesondere auch zur Resonanzproblematik. Es verweist auf die Notwendigkeit, die neue SBB-Leitung im Zeitpunkt der Eröffnung des Gotthardtunnels 2016/2017 in Betrieb zu nehmen. Die Bündelung von Leitungen sei ein zentrales Element bei der Festlegung vom Planungskorridoren im Sachplanverfahren und entspreche dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung. Das bewilligte Projekt trage diesem Aspekt Rechnung und bündle die Leitungen fern vom Siedlungsgebiet und von landwirtschaftlich nutzbarem Boden in der Talflanke. Da eine Kabelleitung in den steilen, stark bewaldeten Talflanken nicht bewilligungsfähig wäre, müsste sie zwingend im Talgrund geführt werden, was auch aus raumplanerischen Überlegungen bisher verworfen worden sei.

5.4. Die Beschwerdegegner weisen darauf hin, dass die neue Hochspannungsleitung massiv grösser sei als die bestehende Leitung (dreimal höhere Masten, breitere Ausladung); sie stelle deshalb offenkundig eine Beeinträchtigung des einzigartigen Hochtals Goms sowie der Kulturlandschaftskammer Binnega-Binnachra-Hockmatt-Hofstatt dar.

Es sei Aufgabe der angeordneten Verkabelungsstudie zu klären, ob bzw. inwieweit es eine Resonanzproblematik im Zusammenhang mit der Verkabelung der SBB-Leitung für das Bahnstromnetz geben könnte. Das Gutachten Brakelmann/Fröhlich/Püttken vom 14. April 2011 ("Infrastructures de transport d'énergie électrique à haute tension dans le canton du Valais - Ligne à haute tension Chamoson - Chippis") habe sich auf eine konventionelle erdverlegte Leitung bezogen; im Übrigen sei der darin enthaltene Abschnitt zur Resonanzproblematik ohne eigene Abklärungen von der SBB übernommen worden. Die Beschwerdegegner 1-7 machen geltend, sie hätten für den Abschnitt im Landschaftspark Binn die Verlegung in einem Stollen verlangt; bei dieser Lösung seien die Kabel - vergleichbar einer Freileitung - von Luft und nicht von Beton und Erde umgeben. Es sei zu erwarten, dass sich bei dieser Variante kaum Resonanzprobleme ergeben bzw. diese durch geeignete Massnahmen reduziert werden könnten, wie im Lötschberg-Basistunnel geschehen. Es sei Aufgabe der SBB, die Problematik der Resonanz anzugehen, anstatt mit Hinweis darauf jegliche Erdverlegung zu verweigern.

6.
Aus dem vom Bundesverwaltungsgericht zitierten Bericht zur Resonanzproblematik ergibt sich, dass ein physikalisches Zusammenspiel zwischen den Triebfahrzeugen einerseits und dem Bahnstromnetz andererseits besteht, das ein Aufschwingen des Bahnstromnetzes (Resonanz) bewirken und bei geringer Dämpfung zu massiven Überspannungen führen könne, die wiederum Betriebsstörungen oder sogar Schäden an Triebfahrzeugen und Infrastruktur auslösen könnten. Ob problematische Resonanzen auftreten, sei von vielen Faktoren abhängig, insbesondere von der Anzahl Fahrzeuge, deren Aufenthaltsort, dem Fahrzeugtyp, dem Schaltzustand des Bahnstromnetzes, den momentan eingesetzten Kraftwerken, aber auch vom Verkabelungsanteil des Bahnstromnetzes (und zwar unabhängig davon, ob sich die Kabelstrecke in der Nähe einer Bahnschienenstrecke befindet oder nicht).

Der Verkabelungsanteil habe einen grossen und ungünstigen Einfluss auf das Resonanzverhalten: Je höher der Kabelanteil im Bahnstromnetz sei, desto tiefer sinke die Resonanzfrequenz; tiefere Resonanzfrequenzen würden weniger (durch Eisen- und Wirbelstromverluste in den Kupferleitungen) gedämpft. Für einen stabilen Betrieb müsse die Resonanzfrequenz oberhalb von 103 Hz bleiben. Bereits mit den bis zum Jahr 2025 geplanten Verkabelungen von ca. 190 km werde diese Grenze erreicht. Im Bericht wird ausgeführt, dass die SBB Massnahmen vorantreiben, um das Resonanzproblem einzugrenzen (insbesondere durch Eliminierung/Vermeidung von anregenden Elementen bei den Fahrzeugen und Optimierung der Netzstruktur), um einen grösseren Handlungsspielraum für Verkabelungen zu gewinnen. Möglich sei auch der Einsatz von Generatoren als dämpfende Elemente; jedoch eigne sich diese Massnahme nur für Teilnetze (wie den Bereich Lötschberg-Simplon) und lediglich für planbare ausserordentliche Netzzustände. Als lokale Massnahme hätten sich sodann Dämpfungsglieder zur passiven Dämpfung im Lötschberg-Simplon-Korridor bewährt; auch diese eigneten sich jedoch nicht für einen flächendeckenden Einsatz. Zur Zeit werde auch die Möglichkeit untersucht, Frequenzumformer als aktive Dämpfungsglieder einzusetzen, was bereits bei Windparks realisiert worden sei. Trotz dieser Forschungsarbeiten müsse jedoch in absehbarer Zeit darauf geachtet werden, dass der kritische Kabelanteil nicht überschritten werde; hierfür sei eine schweizweite Koordination der diversen Verkabelungs-Projekte nötig.

6.1. Bei diesem Bericht handelt es sich um ein Gutachten, das von der SBB in Auftrag gegeben wurde, d.h. um ein Parteigutachten. Die vollständige Fassung des Berichts wurde den Beschwerdegegnern erst am 22. Januar 2013 zugestellt, d.h. nach Ergehen des angefochtenen Entscheids, verbunden mit dem Verbot, ihn Drittpersonen auszuhändigen oder zu publizieren, weshalb die Beschwerdegegner den Bericht nicht durch eigene Fachleute überprüfen lassen konnten. Eine unabhängige Studie zur Resonanzproblematik liegt bislang nicht vor.

6.2. Dennoch ist das Problem ernst zu nehmen. Bereits im Schlussbericht der Arbeitsgruppe Leitungen und Versorgungssicherheit (AG LVS) vom 28. Februar 2007 wurde festgehalten, dass Netzstabilitätsgründe der Verkabelung im Bahnstromnetz enge Grenzen setzten und deshalb empfohlen, die Erdverlegung von Leitungen im 16.7 Hz-Hochspannungsnetz der SBB nur bei hohen Beeinträchtigungen (spezielle Schutzkriterien der Landschaft, des Bodens, des Grundwassers, des Waldes und der NISV) in Betracht zu ziehen, wobei die technischen Randbedingungen (Netzresonanz und begrenzt zulässiger Verkabelungsanteil) zwingend zu berücksichtigen seien (Ziff. 3.2.1.1 und 3.2.1.2 S. 29 f.).

Zwar besteht - wie das Bundesverwaltungsgericht festgestellt hat - noch etwas Spielraum, wenn nur die bereits genehmigten Projekte berücksichtigt werden; dieser muss jedoch haushälterisch genutzt werden, um der SBB die Möglichkeit von Verkabelungen in Bereichen offen zu halten, in denen eine Freileitung (z.B. aus immissionsschutzrechtlichen Gründen) ausscheidet. Die bereits erfolgte Verkabelung von insgesamt 40.4 km zwischen dem Nordportal (Brig) und dem Südportal (Iselle) betrifft den Simplontunnel und damit eine spezielle Situation; daraus kann nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass auch die Anschlussstrecke Bitsch/Massaboden bis Ulrichen vollständig verkabelt werden kann.

Es trifft zu, dass diese Fragen grundsätzlich im SÜL- bzw. im Plangenehmigungsverfahren abgeklärt werden müssen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Realisierung der vorliegend streitigen Leitungen dringlich ist: Sie gehören zum strategischen Übertragungsnetz der Schweiz, das grundsätzlich bis 2015 realisiert werden soll. Der Neubau der 132 kV-Leitung der SBB muss laut BFE spätestens bei Eröffnung des Gotthard-Basistunnels Ende 2016/Anfang 2017 in Betrieb genommen werden können. Auch die AG LVS ging in ihrem Schlussbericht davon aus, dass der Neubau der 132 kV-Leitung der SBB zur Bildung eines ringförmigen, tragfähigen Bahnstrom-Verbundnetzes zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit unerlässlich sei (Ziff. 3.1.1 und 3.1.2 S. 23 ff.).

Zwar ist die lange Dauer des Verfahrens nicht den Beschwerdegegnern anzulasten. Dies ändert aber nichts an dem nunmehr bestehenden Zeitdruck. Unter diesen Umständen müssen Rückweisungen auf das absolut Gebotene reduziert werden, d.h. auf Teilstrecken, in denen sich die Interessenabwägung des BFE als bundesrechtswidrig erweist, eine Verkabelung zwingend geprüft werden muss und mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch realisiert werden kann.

7.
Im Folgenden ist der angefochtene Plangenehmigungsentscheid unter diesem Blickwinkel zu überprüfen.

7.1. Das BFE ging davon aus, dass der festgesetzte Korridor im Wald und am Talhang sich nicht für eine Kabelanlage eigne und hierfür ein Trassee im Talgrund gesucht werden müsste, einerseits um Wald- und Schutzgebiete zu meiden, andererseits um nicht die vielen Wildbäche am Talhang queren zu müssen. Im relativ schmalen Talboden befänden sich die Siedlungsgebiete, deren Umfahrung (zur Einhaltung der NIS-Grenzwerte) eine grosse Herausforderung darstellen würde. Entlang der nördlichen Seite der Rhone befänden sich Dörfer und Weiler zwischen Bister und Steinhaus. Zudem seien in diesem Gebiet Gasleitungen vorhanden, auf welche ebenfalls Rücksicht genommen werden müsse. Für die Entwicklung der Dörfer sowie für die Land-wirtschaft wäre eine Linienführung in Siedlungsnähe nachteilig, da im Bereich der Kabelanlage nicht gebaut werden dürfe und kein Tiefpflügen möglich sei. Für eine Linienführung entlang der Rhone ergäben sich aus Sicherheitsgründen und im Hinblick auf die dritte Rhonekorrektur Konflikte. Zudem befänden sich entlang der Rhone drei Auengebiete, welche nicht tangiert werden dürften.

Demgegenüber erachtete das BFE den Korridor für die Freileitung als optimal, sowohl für die Siedlungsgebiete

als auch für die Landschaft. Die Leitungsbündelung ermögliche, dass die 220 kV-Leitung zwischen Mörel und Ulrichen auf der gesamten Länge und die 65 kV-Leitungen Ernen-Ulrichen und Heiligkreuz-Fiesch teilweise abgebrochen werden. Für die Dörfer zwischen Bister und Steinhaus sowie für Blitzingen, Ritzingen und Glurin-gen, die von der Linienführung der 220 kV-Leitung betroffen waren, ergebe sich eine erhebliche Verbesserung. Durch die zusätzliche Verlegung der Leitung an den südlichen Talhang könne nahezu der gesamte Talboden von störenden Leitungen entlastet werden. Das BFE ging deshalb davon aus, dass das Leitungsprojekt (Leitungs-bündelung und Verlegung der Leitung an den südlichen Talhang) dem Landschaftsbild und den kommunalen Interessen genügend Rechnung trage, zumal fraglich erscheine, ob für eine Kabelanlage überhaupt ein geeig-neter Korridor gefunden werden könnte.

7.2. Das BAFU hält diese Interessenabwägung in seiner Vernehmlassung vor Bundesverwaltungsgericht wie auch vor Bundesgericht im Bereich Obergoms für bundesrechtskonform (anders als im Bereich der Querung der Binna; vgl. dazu unten, E. 7.4). Zwar handle es sich um eine intakte, hochgelegene Berglandschaft der Inneralpen mit kompakten und gut erhaltenen Siedlungsgebieten, die wenig durch Infrastrukturanlagen vor-belastet seien. Die Gemeinden hätten allerdings in ihrer bisherigen Nutzungsplanung kaum auf die besonde-re Naturschönheit von Flusslandschaft, Landwirtschaftsgebiet und Dorfsiedlungen reagiert; so fehlten gerade im Bereich der Siedlungen und der siedlungsnahen Talböden vielerorts entsprechende Schutzzonen. Grössere kommunale Landschaftsschutzgebiete seien vorab auf der linken Talseite im Bereich der bewaldeten Talflanke ausgewiesen worden. In diesem Bereich berühre die Freileitung die kommunalen Schutzgebiete von Reckingen-Gluringen (zwischen Mast 502 und 508 auf einer Länge von ca. 2.2 km), Münster-Geschinen (Mast 513 und 516 auf einer Länge von ca. 1 km) und Ulrichen (zwischen Mast 519 und 551 bzw. 549 auf einer Länge von ca. 1 km). Diese dienten vor allem der Erhaltung der heutigen forst- und landwirtschaftlichen Nutzung.
Das BAFU geht davon aus, dass diese Schutzziele durch die genehmigte Freileitung nicht schwerwiegend be-einträchtigt werden. Das gewählte Leitungstrassee befinde sich auf der Schattenseite, über dem Wald, und ent-spreche mit der vorgesehenen Bündelung der verschiedenen Leitungen auf einem Gestänge grundsätzlich dem Schonungsgebot gemäss Art. 3 NHG und von Art. 20 PäV. Sollte in diesem Streckenabschnitt eine Kabelvari-ante im Talboden weiterverfolgt werden, so sei zu bedenken, dass je nach Linienführung ebenfalls verschiedene Schutzgebiete betroffen wären. Neben zwei kleineren kantonalen Landschaftsschutzgebieten befänden sich in dieser Gegend insbesondere auch kommunale und kantonale Naturschutzgebiete sowie Objekte aus dem Aue-ninventar von nationaler Bedeutung. Das BAFU geht davon aus, dass der landschaftliche Gewinn einer all-fälligen Verkabelung eher gering ausfallen und die voraussichtlich unverhältnismässigen Kosten (aufgrund der anspruchsvollen Topografie und der erwähnten Schutzgebiete) nicht überwiegen würde.

7.3. Diese Ausführungen sind aus Sicht des Bundesrechts nicht zu beanstanden.

7.3.1. Zunächst ist klarzustellen, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht nur Landschaften von nationaler Bedeutung, sondern auch solche von regionaler oder lokaler Bedeutung die Prüfung einer Ver-kabelungsvariante rechtfertigen können. Dies bedeutet aber nicht, dass zwingend eine Machbarkeitsstudie für eine Verkabelung geboten ist, sobald ein kommunales Schutzgebiet berührt wird; vielmehr hängt dies von der Intensität der Beeinträchtigung und den Vor- und Nachteilen möglicher Alternativen ab. Die Behörde ist nur verpflichtet, ernsthaft in Betracht fallende Varianten näher zu prüfen (Urteil 1C 560/2010 vom 14. Juni 2011 E. 7, in: URP 2012 S. 27); andere Varianten können bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschieden werden.

7.3.2. Vorliegend hat das BFE im Plangenehmigungsentscheid dargelegt, dass eine erdverlegte Leitung im relativ engen Talgrund verlaufen müsste, und diese Variante aufgrund einer summarischen Prüfung der damit verbundenen Nachteile für Siedlungsgebiete, Landwirtschaft und Schutzgebiete als nachteiliger bewertet als die projektierte Freileitung über dem Wald, auf der Schattenseite des Tals.

Tatsächlich verläuft die projektierte Freileitung auf dem ganzen Abschnitt im Obergoms am Hang im Wald, wodurch sie nur mittlere Fernwirkung und keine Nahwirkung hat. Der Wald gehört nicht zum touristisch er-schlossenen und genutzten Gebiet. Der ARNAL-Bericht (S. 11 f.) geht daher für die Strecke Ulrichen bis Nie-derwald von einer mittleren Wirkung (Wirkungsfaktor 0.5) in einer Landschaft mit mittlerem Erholungswert

(Erholungswert 1.4) aus; im Gebiet des Regionalen Naturparks Binn (Ärnerwald) steigt der Erholungswert der Landschaft auf 1.6, dagegen bleibt es (wegen der Leitungsführung über dem Wald) bei einem mittleren Wirkungsfaktor (0.6) (ARNAL-Bericht S. 12 f.).

Ähnlich ist der Verlauf im Bereich Grengiols Süd: Dort sollte die Freileitung ursprünglich am Waldrand verlaufen. Mit der bewilligten Projektänderung vom Januar 2011 wurde das Trassee auf ca. 4.25 km um 100 bis 500 m in Richtung Süden-Südosten verschoben und verläuft nunmehr auch hier vollständig am Hang im Waldareal (Masten 2443 - 2430).

7.3.3. Allerdings muss der Wald unter der Freileitung niedergehalten werden. Wie sich aus den Dossiers zu den Niederhalteservituten vom 13. Dezember 2007 und vom 28. Januar 2011 ergibt, führt das Einrichten des Niederhalteservituts durch das Ausholzen des Leitungstrassees zu einer vorübergehenden Schwächung der Bestände. Das Risiko von Windwurf und Lawinenanrissen steigt an, kann allerdings durch diverse Massnahmen (etappenweises Ausholzen, Erhalt eines stufigen Bestandesaufbaus, Stehenlassen der Stöcke der gefällten Bäume) verringert werden. Zum Teil wird die Holzernte (insbesondere mit Seilkrananlagen) erschwert. Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass die projektierte Freileitung - zumindest längerfristig - keine starke Beeinträchtigung des Waldes und der darin enthaltenen drei kommunalen Schutzgebiete darstellt. Dies bestätigen auch die Vernehmlassungen des BAFU als Fachstelle des Bundes in Sachen Wald, Natur und Landschaft.

Zwar werden die breit ausladenden Masten und die Leitungen über dem Wald sichtbar sein; dies gilt namentlich im Bereich von Gebirgsbächen und Lawinenschneisen. Ein Kabeltrassee würde jedoch den Wald sehr viel stärker beeinträchtigen (massive Aushubarbeiten; Belastung mit Baumaschinen, dauerhafte Rodungsschneise, Übergangsbauwerke). Es ist daher nachvollziehbar, dass das Kabeltrassee im relativ engen Talgrund verlaufen müsste, in dem die Siedlungsgebiete, die touristische Infrastruktur (insbes. Loipen) und technische Infrastruktur (Bahnlinie, Gasleitung, usw.) konzentriert sind und sich zudem Naturschutzgebiete befinden (u.a. Auengebiete von nationaler Bedeutung). Es ist daher völlig offen, ob und wo im Talgrund ein zweckmässiges Leitungstrassee für eine Kabelvariante gefunden werden könnte; weder die Beschwerdegegner 8-19 noch das Bundesverwaltungsgericht haben sich zu dieser Frage geäussert.

7.4. Anders liegen die Verhältnisse im Bereich Binnegga-Binnachra-Hockmatta-Hofstatt. Die neue Leitung überquert hier die Binna und die beidseits davon gelegenen Landwirtschaftsflächen (Binnegga und Hockmatte), die zu kantonalen bzw. kommunalen Schutzgebieten gehören (vgl. UVB 2009 Anh. 3.1, Übersichtskarten 1: 10'000, Landschafts- und Naturschutzgebiete). Das gesamte Gebiet ist Teil des Regionalen Naturparks Binn; es handelt sich um eine wertvolle Kulturlandschaft mit hohem Erholungswert. Im ARNAL-Bericht wird von einer sehr starken Auswirkung (Wirkungsfaktor 0.8) ausgegangen, u.a. wegen der Exponiertheit der Leitung auf der Kuppe bei Binnegga und der Herableitung ins Binntal sowie der Kreuzung von Offenland im Bereich Hockmatte (S. 7 unten, 13 und 14).

Das BAFU führt in seiner Vernehmlassung aus, dass der Verlauf der Freileitung aufgrund seiner Anträge bereits stark verbessert und das Landschaftsbild im Vergleich zur vorbestehenden Situation verbessert worden sei; dennoch sei weiterhin von einer schweren Beeinträchtigung des kantonalen Landschaftsschutzgebiets Binnachern/Binnegga und des Regionalen Naturparks Binn auszugehen. Es hält daher eine Machbarkeitsstudie zur Verkabelung für erforderlich, in der auch die allfällige Resonanzproblematik für das SBB-Stromnetz zu prüfen sei.

Für dieses Gebiet wird im Plangenehmigungsentscheid (S. 48 oben) lediglich ausgeführt, dass sich ein Kabel aufgrund der schwierigen geologischen Verhältnisse und zum Schutz des Parks nur in einem bergmännischen Stollen verlegen liesse, der aufwendig gesichert werden müsste (Gefahr von Rutschungen und Sackungen), ohne diese Variante jedoch weiter zu prüfen: Weder wurde ein geeigneter Leitungskorridor definiert, noch die damit verbundenen Vor- und Nachteile denjenigen der projektierten Freileitung gegenübergestellt, noch die damit verbundenen Kosten geschätzt. Die Interessenabwägung ist für diesen Leitungsabschnitt daher unzureichend, weshalb das Bundesverwaltungsgericht die Sache zu Recht zur Prüfung der Machbarkeit einer (Teil-) Verkabelung zurückgewiesen hat.

Wird die Rückweisung auf dieses Teilgebiet beschränkt, hält sich der zeitliche und verfahrensmässige Aufwand in Grenzen, muss das Plangenehmigungsverfahren doch nur für diesen Abschnitt neu aufgerollt werden und kann u.U. auf eine Wiederholung des SÜL-Verfahrens verzichtet werden. Allfällige Resonanzprobleme im SBB-Netz und Möglichkeiten ihrer Dämpfung auf der relativ kurzen Strecke werden im Plangenehmigungsverfahren zu prüfen sein, ebenso wie die Möglichkeit einer getrennten Führung der SBB-Leitung in diesem Abschnitt. Die übrige Leitungsstrecke ist insoweit einzubeziehen, als dies für die optimale Linienführung und landschaftsverträgliche Übergangswerke einer Verkabelungsvariante im Gebiet "Binnegga-Binnachra-Hockmatta-Hofstatt" notwendig ist.

8.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben, soweit er den Plangenehmigungsentscheid aufhebt und die Sache zur Prüfung von Verkabelungsmöglichkeiten ausserhalb des Gebiets "Binnegga-Binnachra-Hockmatta-Hofstatt" an das BFE zurückweist. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegner 8-19 teilweise. Allerdings sind den beschwerdeführenden Munizipalgemeinden keine Kosten aufzuerlegen und praxisgemäss auch keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 66 Abs. 4, Art. 68 Abs. 3 BGG), weshalb von den Beschwerdegegnern 8-19 nur die Burgergemeinden kostenpflichtig sind.

Dagegen obsiegen die Beschwerdegegner 1-7, deren Antrag sich von vornherein auf die Strecke "Binnegga-Binnachra-Hockmatta-Hofstatt" beschränkt hatte. Sie tragen daher keine Gerichtskosten und haben (weil vor Bundesgericht anwaltlich vertreten) Anspruch auf eine Parteientschädigung zulasten der Beschwerdeführerin.
Da der Antrag der Beschwerdegegner 20 und 21 vom Bundesverwaltungsgericht noch nicht beurteilt worden ist, ist die Sache insoweit an die Vorinstanz zurückzuweisen. Es rechtfertigt sich, ihnen keine Gerichtskosten aufzuerlegen. Da ihr Anwalt auch in eigener Sache tätig war und sich seine Vernehmlassung auf wenige Zeilen beschränkt, ist ihnen keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Muss sich das Bundesverwaltungsgericht ohnehin noch einmal mit der Sache befassen, rechtfertigt es sich, ihm auch die Abänderung des Kostenentscheids für das vorinstanzliche Verfahren zu überlassen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 3. Januar 2013 aufgehoben, soweit die Aufhebung der Plangenehmigung und die Rückweisung der Sache an das Bundesamt für Energie über das Gebiet "Binnegga-Binnachra-Hockmatta-Hofstatt" hinausgeht. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

Die Sache wird zur Prüfung der Anträge der Beschwerdegegner 20 und 21 sowie zur Neuverlegung der Kosten des vorangegangenen Verfahrens an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 9'000.– werden der Beschwerdeführerin zu einem Drittel (ausmachend Fr. 3'000.–) und den Beschwerdegegnern 9, 11, 13, 15, 17 und 19 zu zwei Dritteln (ausmachend Fr. 6'000.–) auferlegt.

3.
Die Beschwerdegegner 8-19 haben die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 1'500– zu entschädigen. Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner 1-7 für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 5'000.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Energie (BFE), dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat (EStI) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 11. September 2013
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber