Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 604/2014

Urteil vom 12. Mai 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Verfahrensbeteiligte
Elektra-Genossenschaft Hub-Busswil, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Robert Fürer,

gegen

Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI.

Gegenstand
Plangenehmigung Transformatorenstation Weid in Busswil,

Beschwerde gegen das Urteil vom 5. November 2014 des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I.

Sachverhalt:

A.

Die Elektra-Genossenschaft Hub-Busswil versorgt einen Teil des Gemeindegebiets von Sirnach mit Strom. Zu ihrem Versorgungsnetz gehört die 1969 erbaute Transformatorenstation (TS) Weid in der Landwirtschaftszone von Busswil. Diese wurde von der Elektra-Genossenschaft Hub-Busswil durch eine neue Station auf der gegenüberliegenden Strassenseite ersetzt (ebenfalls in der Landwirtschaftszone). Die Gemeinde Sirnach hatte dafür am 21. September 2010 die Baubewilligung erteilt. Sie war davon ausgegangen, es handle sich um einen Ersatzbau, den sie im vereinfachten Verfahren bewilligen könne.

B.

Namens der Elektra-Genossenschaft Hub-Busswil reichte die A._____ AG, Planungsbüro für Strom und Wasser, am 18. Oktober 2010 beim Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) ein Gesuch um Plangenehmigung für die neue TS Weid ein. Das ESTI teilte am 26. November 2010 mit, dass die Baubewilligung der Gemeinde nichtig sei und eine Standortbegründung für Bauten ausserhalb der Bauzonen fehle. Am 4. April 2011 eröffnete es das ordentliche Plangenehmigungsverfahren. Am 11. August 2011 stellte es fest, dass die neue TS Weid bereits fertiggestellt und die alte Station entfernt worden war. Nach einem erneuten Schriftenwechsel wies das ESTI am 31. Oktober 2013 das Plangenehmigungsgesuch ab und wies die Elektra-Genossenschaft Hub-Busswil an, die TS Weid innerhalb eines Jahres nach Rechtskraft der Verfügung zurückzubauen.

C.

Dagegen erhob die Elektra-Genossenschaft Hub-Busswil am 3. Dezember 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie reichte neue Akten und Berechnungen zu fünf Standortvarianten ein. Auf Anordnung der Instruktionsrichterin gab sie einen Netz- und einen Kabellageplan für den Versorgungsperimeter der TS Weid zu den Akten. Das Gericht führte am 5. Mai 2014 einen Augenschein durch. Am 5. November 2014 wies es die Beschwerde ab.

D.

Dagegen hat die Elektra-Genossenschaft Hub-Busswil am 12. Dezember 2014 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und ihr Gesuch zu genehmigen. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz oder das ESTI zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen.

E.

Das Bundesverwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das ESTI und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Die Beschwerdeführerin hat auf eine Replik verzichtet.

F.

Mit Verfügung vom 15. Januar 2015 wurde der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.

Da alle Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten.

Vor Bundesgericht kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.

Das Erstellen oder Ändern einer Starkstromanlage wie der hier interessierenden Transformatorenstation bedarf einer Plangenehmigung (Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 [Elektrizitätsgesetz, EleG; SR 734.0]in Verbindung mit Art. 3 Ziff. 29 der Starkstromverordnung vom 30. März 1994 [SR 734.2]). Genehmigungsbehörde ist das ESTI (Art. 16 Abs. 2 lit. a EleG) bzw. das Bundesamt für Energie (BFE), wenn das ESTI Einsprachen nicht erledigen oder Differenzen nicht ausräumen konnte (Art. 16 Abs. 2 lit. b EleG). Mit der Plangenehmigung sind sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 16 Abs. 3 EleG). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich; das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es die Betreiberin von Stark- oder Schwachstromanlagen in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 16 Abs. 4 EleG). Diese Bestimmungen wurden mit dem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren (AS 1999 3071 3124) eingeführt, das seit 1. Januar 2000 in Kraft ist.

2.1. Wie die Vorinstanz zutreffend dargelegt hat, ist zwar formell keine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG erforderlich; dagegen ist der materielle Gehalt dieser Bestimmung als Konkretisierung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet gemäss Art. 75 Abs. 1 BV und Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG auch im Plangenehmigungsverfahren zu beachten.

2.2. Die Vorinstanz verneinte die Zonenkonformität der TS Weid in der Landwirtschaftszone gestützt auf Art. 16a Abs. 1 RPG und Art. 34 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1), auch wenn diese ausschliesslich Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone versorge. Dem ist zuzustimmen: Die Landwirtschaftszone soll vor Überbauungen möglichst freigehalten werden (Art. 16 Abs. 1 RPG); zonenkonform sind Bauten und Anlagen, wenn sie der bodenabhängigen Bewirtschaftung oder der inneren Aufstockung dienen (Art. 16a Abs. 1 RPG); sie müssen für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig sein und ihnen dürfen am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 34 Abs. 4 lit. a und b RPV). Zwar sind Landwirtschaftsbetriebe auf die Versorgung mit Strom angewiesen; mit Strom versorgt werden aber auch zonenwidrig gewordene Bauten ausserhalb der Bauzone. Die hierfür erforderlichen Infrastrukturanlagen (wie z.B. Transformatorenstationen) sind soweit möglich in der Bauzone unterzubringen. Sie gelten daher in der Bauzone als zonenkonform, auch wenn sie ganz oder überwiegend der Versorgung der Landwirtschaftszone dienen. Sie sind nur dann in der Landwirtschaftszone zu bewilligen, wenn ihr Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (entsprechend Art. 24 lit. a und b RPG).

2.3. Die Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 lit. a RPG ist nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist (positive Standortgebundenheit) oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (negative Standortgebundenheit) (vgl. BGE 129 II 63 E. 3.1 S. 68; 124 II 252 E. 4a S. 255 f.; 123 II 256 E. 5a S. 261; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Kommentar, 2006, Art. 24 N. 8 ff.). Dabei ist nicht erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt; es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen (relative Standortgebundenheit; vgl. BGE 123 II 499 E. 3b/cc S. 509; 115 Ib 472 E. 2d 484; je mit Hinweis; WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Band I, 1999 S. 195 Rz. 711; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 24 N. 10). Dies setzt eine Interessenabwägung voraus, die sich mit derjenigen nach Art. 24 lit. b RPG überschneidet (Urteil 1A.186/2002 vom 23. Mai 2003, in: ZBl 105/2004 S. 103; RDAF 2005 I S. 591, E. 3).

3.

Es ist unstreitig, dass die Transformatorenstation nicht negativ standortgebunden ist, d.h. grundsätzlich (unter Einhaltung der Vorgaben der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung [NISV; SR 814.710]) auch innerhalb einer Bauzone errichtet werden könnte. Streitig ist dagegen, ob die Anlage positiv standortgebunden ist, weil ein Standort innerhalb der Bauzone (z.B. an der Rosetstrasse 9, wo bereits eine Verteilkabine steht) mit gewichtigen Nachteilen verbunden wäre.

3.1. Die Vorinstanz ging davon aus, das heutige Versorgungsgebiet (Weid) könne auch von einem Standort in der nur wenige hundert Meter entfernten Bauzone aus versorgt werden, sofern ein 240 mm 2 - Kabel (statt bisher 150 mm 2) verwendet werde. Es stützte sich hierfür auf die Berechnungen des ESTI gemäss Stellungnahme vom 23. Juni 2014. Die geschätzten Mehrkosten von Fr. 41'500.– für das neue Kabel seien hinzunehmen und genügten nicht, um aus betriebswirtschaftlichen Gründen die Standortgebundenheit ausserhalb der Bauzone zu bejahen.

3.1.1. Die Beschwerdeführerin beanstandet zunächst, die Vorinstanz habe ungeprüft auf die Ergebnisse des ESTI abgestellt. Sie habe mit der Beschwerde substanziierte Berechnungen der A._____ AG eingereicht; diese zeigten, dass die Spannungshaltung beim Anschluss Weid 1 von der Bauzone aus nicht eingehalten wer-

den könnte, auch nicht mit einem Kabel von 240 mm2 Durchmesser.

Das ESTI stützte seine Berechnung auf die ergänzenden Angaben, die am 20. Mai 2014 vom Planungsbüro der Beschwerdeführerin eingereicht worden waren. Es kam zum Ergebnis, dass die Stromversorgung unter Einhaltung aller Merkmale der Spannungsqualität in öffentlichen Elektrizitätsversorgungsnetzen von der Bauzone aus möglich sei. Es bezog sich dabei auf die Norm EN 50160:2010 "Merkmale der Spannung in öffentlichen Elektrizitätsversorgungsnetzen", auf die auch die Beschwerdeführerin in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen Bezug nehme. Diese erlaube einen Spannungsverlust ("Spannungsfall") von ±10 % der Nennspannung (Punkt 4.2.2.1). Diese Marge werde überall eingehalten.

Die Beschwerdeführerin hatte Gelegenheit, dazu in ihren Schlussbemerkungen Stellung zu nehmen. Darin kritisierte sie die Berechnung des ESTI nicht und zeigte nicht auf, inwiefern diese falsch sei. Zuvor am Augenschein vom 5. Mai 2014 hatte A._____ auf Frage der Instruktionsrichterin geantwortet, dass die Versorgung des Gebiets Weid - ohne die Versorgung des zusätzlichen Gebiets Roset - von der Bauzone aus möglich wäre (Protokoll S. 4).

Unter diesen Umständen hatte die Vorinstanz keine Veranlassung, die Berechnung des ESTI als Fachbehörde des Bundes in Zweifel zu ziehen. Sie durfte vielmehr davon ausgehen, dass die Versorgung des Gebiets Weid allein (ohne das Gebiet Roset) von der Bauzone aus gewährleistet werden könne, sofern ein Kabel mit Durchmesser 240 mm2 verwendet werde.

3.1.2. Weiter bestreitet die Beschwerdeführerin, dass sie die mit der Versorgung aus der Bauzone verbundenen Mehrkosten hinnehmen müsse. Diese betrügen nicht nur Fr. 41'500.–, sondern zusammen mit den Rückbaukosten über Franken 100'000.–. Die Rückbaukosten sind jedoch keine standortbedingten Mehrkosten, sondern wurden durch den vorschnellen Bau der TS Weid ohne Plangenehmigung bedingt (vgl. dazu unten E. 4).

Die Beschwerdeführerin legt auch nicht substanziiert dar, inwiefern die Kosten für ein neues Kabel in einem Missverhältnis zu den übrigen Investitionskosten stünden.

Mit der Vorinstanz ist deshalb davon auszugehen, dass die Mehrkosten für das Kabel allein nicht so hoch sind, dass sie für sich allein einen Standort ausserhalb der Bauzone rechtfertigen würden. Zu prüfen ist daher, ob der gewählte Standort weitere Vorteile aufweist, die - zusammen mit den Mehrkosten für das Kabel - den heutigen Standort als viel vorteilhafter erscheinen lassen.

3.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, nur ein Standort ausserhalb der Bauzone ermögliche es, künftig auch das ausserhalb der Bauzone liegende Gebiet Roset von der TS Weid aus zu versorgen. Dieses werde heute vom Elektrizitätswerk (EW) Sirnach mittels einer 940 m langen Freileitung ab der TS Hauweg versorgt.

Gemäss § 7 Abs. 2 des Thurgauer Einführungsgesetzes vom 27. Januar 2010 zum Bundesgesetz über die Stromversorgung (RB 734.1; im Folgenden: EG Stromversorgung) strebe der Kanton eine effiziente Versorgungsstruktur mit höchstens einem Netzbetreiber pro Gemeinde an. Der Zusammenschluss der EW Sirnach mit der Beschwerdeführerin sei daher nur eine Frage der Zeit. Die Statuten der Genossenschaft seien bereits am 2. Mai 2012 geändert worden, um eine Auflösung oder Fusion zu erleichtern, und der Vorstand der Beschwerdeführerin werde spätestens Ende 2017 zurücktreten, damit das EW Sirnach die Beschwerdeführerin - sofern deren Genossenschafter zustimmen - zum 1. Januar 2018 übernehmen könne.

Ab dem Zusammenschluss wäre es sinnvoll, das Gebiet Roset über die TS Weid zu versorgen, um die Versorgungsdistanz auf 500 m zu verkürzen. Das EW Sirnach tätige daher keine Investitionen mehr in sein bestehendes Niederspannungs-Freileitungsnetz; zudem seien bereits Leerrohre zwischen Weid und Roset verlegt worden. Es mache keinen Sinn, eine neue Transformatorenstation in der Bauzone zu erstellen und die TS Weid abzubrechen, wenn diese bereits nach wenigen Jahren zur Versorgung des Gebiets Roset wieder neu errichtet werden müsste.

3.2.1. Das Bundesverwaltungsgericht ging davon aus, es sei an der Beschwerdeführerin, die künftigen Entwicklungen zu beweisen, auf die sie sich berufe. Dies sei ihr jedoch nicht gelungen, insbesondere seien keine konkreten Umsetzungsschritte belegt worden. Damit erscheine der Zusammenschluss mit dem EW Sirnach zwar nicht ganz unwahrscheinlich; dies genüge aber nicht, um von einem grösseren Versorgungsgebiet auszugehen, als zurzeit von der TS Weid versorgt werde. Anzumerken sei, dass selbst im Falle eines Zusammenschlusses der beiden Stromversorgungen die beiden Gebiete Weid und Roset nicht unbedingt oder jedenfalls nicht sofort von der gleichen Transformatorenstation aus versorgt werden müssten; diese Pläne müssten relativ konkret ausgereift sein, um berücksichtigt werden zu können.

3.2.2. Da die Lebensdauer einer Transformatorenstation 30 bis 40 Jahre beträgt, erscheint es grundsätzlich geboten, bei der Standortbeurteilung vorhersehbaren künftigen Bedürfnissen und Entwicklungen Rechnung zu tragen, auch wenn noch kein konkretes Projekt vorliegt. Allerdings trifft die Beschwerdeführerin insofern eine Mitwirkungspflicht (Art. 13 VwVG) und die objektive Beweislast.
§ 7 EG Stromversorgung enthält keine Fristen für den Zusammenschluss; vielmehr wird (in Abs. 1) lediglich bestimmt, dass freiwillige Netzzusammenschlüsse oder Zusammenschlüsse in der Betriebsführung vom Kanton beratend unterstützt werden können. Insofern hängt ein künftiger Zusammenschluss wesentlich vom EW Sirnach bzw. dessen Genossenschaftern ab.

Am Augenschein der Vorinstanz führte B._____, Geschäftsführer des EW Sirnach, aus, dass es aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und der steigenden Anforderungen eine gewisse Wahrscheinlichkeit eines Zusammenschlusses beider Stromversorgungsunternehmen gebe, die jedoch nicht in Prozenten festlegbar sei.

Insofern durfte das Bundesverwaltungsgericht davon ausgehen, dass der Zusammenschluss zwar nicht unwahrscheinlich, aber auch nicht konkret ausgereift und belegt sei. Vor Bundesgericht hat die Beschwerdeführerin zwar den Zeitplan des Zusammenschlusses aus ihrer Sicht dargelegt; Vereinbarungen oder schriftliche Absichtserklärungen des EW Sirnach zu dieser Frage fehlen aber weiterhin.

3.2.3. Näher zu prüfen ist, ob - wie die Beschwerdeführerin behauptet - bereits Leerrohre für die künftige Versorgung des Gebiets Roset von der TS Weid verlegt worden sind, die als erste konkrete Umsetzungsschritte für die Ausweitung des Versorgungsgebiets betrachtet werden könnten.

Dies wurde vom Planungsbüro der Beschwerdeführerin erstmals in den Schlussbemerkungen vom 14. Juni 2014 vorgebracht, ohne näheren Beleg. Im angefochtenen Entscheid wird dieses neue Vorbringen zwar erwähnt (S. 11 vorletzter Absatz), es fehlen aber verbindliche Feststellungen dazu. Auch im bundesgerichtlichen Verfahren werden hierfür keine Beweismittel eingereicht. Aus den Akten des ESTI (insbesondere dem Schreiben von A._____ vom 28. Februar 2012) geht hervor, dass im Zusammenhang mit Tiefbauarbeiten der Gemeinde für ein neues Reservoir in Roset Synergien genutzt und die für den Ersatz der TS Weid notwendigen Rohranlagen erstellt werden konnten. Leerrohre zwischen Weid und Roset werden jedoch nicht erwähnt. Wären tatsächlich bereits Leerrohre für eine künftige Versorgung des Gebiets Roset von der TS Weid verlegt worden, wäre es unverständlich, weshalb dieser Umstand weder im Plangenehmigungsgesuch, noch in der Beschwerdeschrift ans Bundesverwaltungsgericht noch am Augenschein vorgebracht wurde.

3.2.4. Insofern durfte das Bundesverwaltungsgericht davon ausgehen, dass die Beschwerdeführerin den ihr obliegenden Nachweis künftiger Entwicklungen, welche den gewählten Standort als viel vorteilhafter erscheinen liessen als einen Standort in der Bauzone, nicht erbracht hat.

3.3. Zwar läge es im Interesse des Landschaftsschutzes und der Freihaltung der Landwirtschaftszone von Infrastrukturbauten, die bestehende Freileitung zwischen dem EW Sirnach und Roset durch eine unterirdische Versorgungsleitung ab der TS Weid zu ersetzen. Sollte die Freileitung dagegen längerfristig bestehen bleiben oder eine neue Transformatorenstation ausserhalb der Bauzone für die Versorgung des Gebiets Roset ab dem EW Sirnach gebaut werden, wäre die TS Weid nicht standortgebunden, sondern würde eine zusätzliche und unnötige Überbauung der Landwirtschaftszone bedeuten.

Voraussetzung für eine Bewilligung der TS Weid ausserhalb der Bauzone wäre daher, dass im Plangenehmigungsverfahren sichergestellt wird, dass die TS Weid innert absehbarer Zeit zur Versorgung des Gebiets Roset verwendet und gleichzeitig die bestehende Freileitung (ganz oder teilweise) abgebaut wird, z.B. durch eine gemeinsame Absichtserklärung der Beschwerdeführerin und des EW Sirnach und einer entsprechenden Auflage in der Plangenehmigungsverfügung des ESTI. Dies setzt den Einbezug des EW Sirnach in das Plangenehmigungsverfahren voraus. Im Gesuch müsste zudem nachgewiesen werden, dass die TS Weid für die Versorgung des Gebiets Roset genügt und dieses nicht von der Bauzone aus versorgt werden kann (beides wurde bisher nicht berechnet).

Sollte ein entsprechendes Plangenehmigungsgesuch der Beschwerdeführerin unter Mitwirkung des EW Sirnach vor Ablauf der Wiederherstellungsfrist eingereicht werden, so wäre dies ein Grund, die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung zu ziehen. Art. 58 VwVG stünde dem nicht entgegen, weil ein veränderter Sachverhalt vorläge (ANDREA PFLEIDERER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 58 N. 14).

4.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Verfassungsgrundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV). Sie macht geltend, das ESTI habe in langjähriger Praxis kommunale Baubewilligungen für Transformatorenstationen in raumplanerischer Hinsicht akzeptiert; die Erteilung der Planbewilligung sei blosse Formsache gewesen, sofern die technischen Voraussetzungen erfüllt gewesen seien. Erst im Sommer 2010 habe das ESTI auf Druck des ARE seine Praxis geändert und die Kantone mit Schreiben vom 15. Juli 2010 darüber informiert. Von dieser Praxisänderung hätten aber weder die Beschwerdeführerin bei Einreichung des Baugesuchs am 20. Juli 2010 noch die Gemeinde bei Erteilung der Baubewilligung am 21. September 2010 Kenntnis gehabt. Im Vertrauen auf die alte Praxis habe die Beschwerdeführerin mit den Bauarbeiten für den Ersatz der alten TS Weid begonnen. Erst nach Fertigstellung der neuen Station, am 26. November 2010, habe das ESTI mitgeteilt, dass es die kommunale Baubewilligung nicht akzeptiere.

Diese Vorbringen vermögen keine genügende Vertrauensgrundlage zu belegen. Der Beschwerdeführerin war bekannt, dass für ihr Vorhaben eine Plangenehmigung des ESTI nötig war, hat sie doch selbst am 18. Oktober 2010 ein Plangenehmigungsgesuch eingereicht. Sie musste auch wissen, dass es nach Art. 55 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 EleG unter Strafandrohung verboten war, ohne rechtsgültige Plangenehmigung mit dem Bau zu beginnen. Dieses Verbot war zu beachten, selbst wenn die Beschwerdeführerin darauf vertraute, das ESTI werde den Standort der Transformatorenstation ausserhalb der Bauzone akzeptieren. Hätte sie rechtmässig gehandelt, so hätte sie rechtzeitig vor Baubeginn von der neuen restriktiveren Praxis für Bauten ausserhalb der Bauzone Kenntnis erlangt.

Im Übrigen wäre auch nicht die Gemeinde, sondern das kantonale Amt für Raumplanung für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone zuständig gewesen (Art. 25 Abs. 2 RPG; § 53 Abs. 3 der Thurgauer Verordnung vom 18. September 2012 zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (RB 700.1). Auch eine Bewilligung oder positive Stellungnahme dieses Amtes lag noch nicht vor, als die Beschwerdeführerin mit dem Bau der neuen TS Weid begann.

5.

Streitig ist schliesslich noch die Verhältnismässigkeit des angeordneten Abbruchs.

5.1. Die Beschwerdeführerin macht in erster Linie geltend, das öffentliche Interesse am Rückbau der TS Weid sei gering, weil deren Volumen im Vergleich zu den Wohn- und Ökonomiegebäuden in der Umgebung klein sei; zudem habe sich schon bisher eine auffälligere Transformatorenstation an der Rosetstrasse befunden. Demgegenüber seien die privaten Interessen der Beschwerdeführerin erheblich. Ihr entstünden Mehrkosten von über Fr. 100’000.–: Fr. 41’500 für die Verstärkung des Kabels und Fr. 70’000.– für den Rückbau. Ihr werde zudem

ein wesentlicher Verhandlungsvorteil beim geplanten Zusammenschluss mit dem EW Sirnach genommen, weil die TS Weid von einem Standort in der Bauzone aus künftig den Weiler Roset nicht mitversorgen könne.

5.2. Die Vorinstanz bejahte die Verhältnismässigkeit des Rückbaus zur Durchsetzung des Prinzips der Trennung von Bau- und Nichtbauzone. Angesichts der unzähligen Transformatorenstationen, die in der Schweiz erforderlich seien, hätte der Verzicht auf die Wiederherstellung eine enorme präjudizielle Wirkung. Es handle sich auch nicht um eine leichte Rechtsverletzung, weil die neue Station zwar besser in die Landschaft eingegliedert sei als die frühere Station, aber immer noch freistehend und deutlich sichtbar sei.

5.3. Diese Erwägungen überzeugen. Die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet gehört zu den wichtigsten Prinzipien des Raumplanungsrechts (BGE 132 II 21 E. 6.4 S. 40 mit Hinweis). Ins Gewicht fällt auch das öffentliche Interesse an einem ordentlichen Vollzug des Bau-, Planungs- und Umweltrechts durch die Kantone und den Bund (Urteil 1C 397/2007 vom 27. Mai 2008, in: URP 2008 S. 590; RDAF 2009 I S. 521, E. 3). Die Beschwerdeführerin war bei der Erstellung der neuen Station bösgläubig, weil sie wusste, dass sie mit dem Bau erst nach Vorliegen einer rechtsgültigen Plangenehmigung beginnen durfte (oben E. 4). Zwar kann sie sich trotzdem auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berufen; die Behörden dürfen jedoch aus grundsätzlichen Erwägungen, nämlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baurechtlichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung erhöhtes Gewicht beimessen und die der Bauherrschaft erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen (BGE 132 II 21 E. 6.4 S. 39 f.; 123 II 248 E. 4a S. 255). Würde aufgrund der geringen Grösse der Baute auf die Wiederherstellung verzichtet, könnte dies als Signal verstanden werden, dass Transformatorenstationen und andere Kleinbauten folgenlos
ausserhalb der Bauzone errichtet werden können, trotz fehlender Bewilligung und Standortabklärung. Dies gilt es zu vermeiden.

5.4. Anders wäre nur zu entscheiden, wenn die Notwendigkeit eines Standorts der TS Weid ausserhalb der Bauzone für die künftige Versorgung des Weilers Roset in einem Wiedererwägungsgesuch belegt werden könnte (oben E. 3.3). Zwar ist dem ESTI zuzustimmen, dass auch ausserhalb der Bauzone weitere Alternativstandorte hätten geprüft werden müssen, und es aus raumplanerischer Sicht vorzuziehen wäre, die TS Weid in ein bestehendes Gebäude zu integrieren (z.B. Hof Taneweid) oder daran anzubauen. Der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet wäre aber in diesem Fall nicht verletzt und die negative Präjudizwirkung entfiele aufgrund des neuen Gesuchs. Insgesamt würde die Landschaft durch den Abbau der Freileitung entlastet. Unter diesen Umständen wäre es unverhältnismässig, auf dem Abbruch der bestehenden TS Weid zu beharren; es würde vielmehr genügen, in der Plangenehmigungsverfügung festzuhalten, dass der Standort im Fall eines Ersatzes oder einer wesentlichen Änderung neu zu prüfen sei.

5.5. Die angesetzte Frist von einem Jahr ab Rechtskraft der Verfügung beginnt erst mit dem heutigen Entscheid zu laufen, weshalb es sich erübrigt, sie zu verlängern. Sie lässt der Beschwerdeführerin genügend Zeit, um ein neues Plangenehmigungsgesuch einzureichen, sei es für eine neue Station innerhalb der Bauzone oder (zusammen mit dem EW Sirnach) für ein Wiedererwägungsgesuch am selben Standort.

6.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Sinne der Erwägungen abzuweisen. Die Beschwerdeführerin wird damit kostenpflichtig (Art. 66 BGG) und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4’000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat ESTI, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. Mai 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber