Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 346/2014

Urteil vom 26. Oktober 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Eusebio, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte
1. Mountain Wilderness Schweiz,
2. Pro Natura, Schweizerischer Bund für Naturschutz,
3. Stiftung Landschaftsschutz Schweiz,
4. Association suisse pour la protection des oiseaux ASPO/BirdLife Suisse,
Beschwerdeführerinnen,
alle vier vertreten durch Rechtsanwalt Rainer Weibel,

gegen

Schwyberg Energie AG,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Schneuwly,

Gemeinde Plaffeien,
handelnd durch den Gemeinderat Plaffeien,

Gemeinde Plasselb,
handelnd durch den Gemeinderat Plasselb,

Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion des Kantons Freiburg.

Gegenstand
Änderung kommunaler Nutzungspläne (Windparkzone Schwyberg),

Beschwerde gegen das Urteil vom 28. Mai 2014 des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg, II. Verwaltungsgerichtshof.

Sachverhalt:

A.
Die Schwyberg Energie AG will auf dem Schwyberg neun Windenergieanlagen (WEA) des Typs Enercon E-82 bauen: vier Anlagen (WEA 1 bis 4) im nördlichen und fünf Anlagen (WEA 5 bis 9) im südlichen Bereich. Der Schwyberg ist ein Hügelzug in den Freiburger Voralpen, nordwestlich des Schwarzsees. Er liegt auf dem Gebiet der Gemeinden Plaffeien und Plasselb, am Rande des Regionalen Naturparks Gantrisch und ist zwischen 1'500

und 1'650 m hoch.
Das Fundament des vorgesehenen Windenergieanlagen-Typs hat einen Durchmesser von 15 m, der Turmfuss ist 7.5 m breit. Die Nabenhöhe liegt bei 98.38 m, so dass die Gesamthöhe bei einem Rotorradius von 41 m etwa 140 m beträgt. Jede Anlage leistet 2 MW. Die jährliche Stromproduktion des gesamten Windparks wird auf 36 GWh geschätzt, was in etwa dem Stromverbrauch von 9'000 Haushalten entsprechen soll. Zwischen der Gruppe der nördlichen vier Anlagen und jener der südlichen fünf besteht ein Abstand von 2 km; die nördlichste Anlage ist von der südlichsten 3.9 km entfernt. Für die Erschliessung müssen 3 km neue Maschinenwege gebaut und 1'759 m2 Wald gerodet werden.
Im Hinblick auf den Bau des Windparks haben die Gemeinden Plaffeien und Plasselb eine Spezialzone ausgeschieden. Diese besteht aus zwei schmalen Streifen, welche in etwa der Gemeindegrenze entlang verlaufen, einem kürzeren im Norden mit vier Ausbuchtungen für WEA 1-4 und einem längeren im Süden mit fünf Ausbuchtungen für WEA 5-9. Die revidierten Zonennutzungspläne wurden am 26. Juni 2006 öffentlich aufgelegt, gleichzeitig mit den Baugesuchen und dem Rodungsgesuch. Teil der Revision bildet zudem eine neue Bestimmung im jeweiligen Planungs- und Baureglement (PBR) der Gemeinden Plaffeien und Plasselb (Art. 25bis bzw. Art. 28bis) mit folgendem identischem Wortlaut:

"1. Diese Zone (=Windparkzone Schwyberg) ist bestimmt für den Windpark Schwyberg und diesem zugeordnete Anlagen wie: Windenergieanlagen (WEA), Installationsplattformen, elektrische Leitungen, Zufahrtsstrassen, eventuelle Informationsschilder, technische Anlagen (Aufenthaltsgebäude für Kontrollbeauftragte, Transformatorstation) sowie der Sicherheit dienende Einrichtungen.
Als Grundnutzung gilt nach wie vor die land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung. Bauten und Anlagen in diesem Zusammenhang bedürfen einer Sonderbewilligung der Raumplanungs-, Umwelt und Baudirektion. Die nötigen Sicherheitsabstände sind vorbehalten.

2. Die baupolizeilichen Masse sind nicht anwendbar.
Lärmempfindlichkeitsstufe III
3. Die Spezialzone ist auf die Erstellung der WEA beschränkt. Falls diese nicht innerhalb 5 Jahren ab der Rechtskraft der vorliegenden Einzonierung erstellt sind oder nach einem zukünftigen Rückbau wird die Spezialzone ohne Verfahren wieder zur Landwirtschaftszone."
Der revidierte Art. 25bis PBR der Gemeinde Plaffeien enthält zudem einen Absatz 5 mit folgendem Wortlaut:

"Für den Standort der WEA 8 wird (...) eine Dauer der Gültigkeit der Zone von 25 Jahren ab in Betriebnahme der Windenergieanlage festgelegt. Eine mögliche künftige Nutzung im Bereich der Bergkuppe des bisherigen Bergrestaurants und der Bergstation Schwybergbahn soll damit gewährleistet werden."

Gegen die Zonenplanänderung erhoben unter anderem Mountain Wilderness Schweiz (Mountain Wilderness), Pro Natura, Schweizerischer Bund für Naturschutz (Pro Natura), die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) und die Association suisse pour la protection des oiseaux ASPO/BirdLife Suisse (Schweizer Vogelschutz bzw. SVS) Einsprache. Am 16. November 2009 wies der Gemeinderat von Plasselb und am 1. Juni 2010 der Gemeinderat von Plaffeien die Einsprachen ab. Dagegen erhoben die vier genannten Organisationen Beschwerde bei der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) des Kantons Freiburg. Nachdem die Direktion festgestellt hatte, dass die Gemeinde Plaffeien mit Mountain Wilderness keine Einspracheverhandlung durchgeführt hatte, holte der Gemeinderat dies nach und wies mit Verfügung vom 8. November 2011 die Einsprache erneut ab.
Die RUBD vereinigte in der Folge die beiden Verfahren und wies die Beschwerden am 17. Juli 2012 ab. Mit einer weiteren Verfügung vom gleichen Datum genehmigte sie unter Bedingungen und Auflagen die Änderungen der Ortsplanungen (Zonennutzungpläne und revidierte Planungs- und Baureglemente).
Eine von Mountain Wilderness, Pro Natura, SL und SVS dagegen erhobene Beschwerde wies das Kantonsgericht Freiburg mit Urteil vom 28. Mai 2014 ab.

B.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 9. Juli 2014 beantragen Mountain Wilderness, Pro Natura, SL und SVS, das Urteil des Kantonsgerichts sei aufzuheben und die Genehmigung der Windpark-

zone Schwyberg zu verweigern. Eventualiter sei die Sache an die zuständige kantonale Instanz zurückzuweisen. Die Beschwerdeführerinnen rügen im Wesentlichen die Verletzung von bundesrechtlichen Bestimmungen zum Biotop-, Arten- und Landschaftsschutz.
Das Kantonsgericht und die Gemeinde Plasselb schliessen auf die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdegegnerin und die Gemeinde Plaffeien beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die RUBD hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Die Beschwerdeführerinnen ergänzen in einer weiteren Eingabe ihre Beschwerde mit einer Rüge betreffend den kantonalen Richtplan, was die RUBD und die Beschwerdegegnerin als unzulässig bezeichnen. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) beschränkt sich in seiner Vernehmlassung auf die Frage des Richtplanvorbehalts und weist darauf hin, dass der Kanton Freiburg dem Bund ein Koordinationsblatt Energie eingereicht habe, welches jedoch noch nicht genehmigt worden sei. Falls diese Genehmigung ausbleibe, sei die Beschwerde gutzuheissen. Das ebenfalls zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt zum Schluss, es gehe aus den Akten nicht nachvollziehbar hervor, ob allenfalls ein anderer Standort den Schutz der bedrohten Arten und ihrer Lebensräume besser gewährleiste. Zudem seien die angeordneten Schutz- und Ersatzmassnahmen vor allem betreffend die Brutvögel ungenügend bzw. kaum umsetzbar. Die Gemeinden Plaffeien und Plasselb, die RUBD und die Parteien haben sich
erneut geäussert.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid über die Revision der Ortsplanung von Plaffeien und Plasselb. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht grundsätzlich offen (Art. 82, 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG).

1.2. Mountain Wilderness, Pro Natura, SL und SVS gehören zu den gesamtschweizerischen Organisationen, die sowohl nach Art. 55 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) als auch nach Art. 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) zur Erhebung von Beschwerden ans Bundesgericht berechtigt sind (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG; vgl. Anhang der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO; SR 814.076]). Da Anlagen zur Nutzung der Windenergie mit einer installierten Leistung von mehr als 5 MW der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, sind auch insofern die Voraussetzungen für die Verbandsbeschwerde nach Art. 55 Abs. 1 USG erfüllt (vgl. Art. 10a USG i.V.m. Art. 1 der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV; SR 814.011]und Nr. 21.8 des Anhangs zur UVPV).

1.3. Sowohl Art. 55 Abs. 2 USG als auch Art. 12 Abs. 2 NHG sehen vor, dass das Beschwerderecht den Organisationen nur für Rügen in Rechtsbereichen zusteht, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden. Die beschwerdeführenden Organisationen können die Verletzung von Bestimmungen rügen, die der Erfüllung der Bundesaufgaben im Bereich des Natur- und Heimatschutzes dienen oder die im Dienst der Respektierung bundesrechtlicher Vorschriften über den Schutz der Umwelt stehen. Der Schutz der Tierwelt und die Erhaltung genügend grosser Lebensräume gehören zu den Bundesaufgaben (Art. 78 Abs. 4 BV und Art. 18 ff. NHG), ebenso der Schutz von Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (Art. 78 Abs. 5 BV) und die Erteilung einer Rodungsbewilligung nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0; BGE 139 II 271 E. 9.2 S. 273 f.; Urteile 1C 486/2014 vom 27. April 2016 E. 1.3.5; 1C 283/2012 vom 2. April 2014 E. 1.3, nicht publ. in: BGE 140 II 262; 1C 56/2014 vom 20. August 2014 E. 1.3; 1A.259/1994 vom 27. Oktober 1995 E. 2c, in: ZBl 98/1997 S. 34; je mit Hinweisen). Zu den bundesrechtlichen Vorschriften über den Schutz der Umwelt
gehören zum einen das Umweltschutzgesetz und die Vorschriften, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei und die Gentechnik betreffen (so die nicht abschliessende Aufzählung in Art. 3 Abs. 1 UVPV), zum andern sind aber auch die Anliegen der Raumplanung miteinzubeziehen. Die Beschwerdeführerinnen sind deshalb insbesondere auch befugt vorzu-

bringen, der angefochtene Entscheid missachte die bundesrechtlichen Anforderungen an kantonale Richtpläne (E. 2 hiernach; Urteil 1C 283/2012 vom 2. April 2014 E. 1.3 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 140 II 262; vgl. auch BGE 137 II 254).

1.4. Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Die Beschwerdeführerinnen rügen, der Kanton Freiburg habe bei seiner Planung nicht mit den Nachbarkantonen Waadt und Bern zusammengearbeitet. Die Nutzung der Voralpenkette für Windenergieanlagen sei insbesondere aus Gründen des Landschaftsschutzes auf Richtplanebene zu koordinieren. Zu bedenken sei, dass die nahe gelegene Senseschlucht teilweise die Grenze zum Kanton Bern bilde. Weiter kritisieren die Beschwerdeführerinnen, dass die Interessenabwägung, die der Standortwahl für den Windpark zu Grunde liege, mangelhaft sei.

2.2. Das Kantonsgericht führt aus, nach der Rechtsprechung seien Richtpläne, die voraussehbare raumwirksame Grossvorhaben nicht erwähnten, lückenhaft. Dass vorliegend ein Grossvorhaben realisiert werden solle, stehe ausser Diskussion. Der Kanton Freiburg habe vor dem Entscheid der RUBD seinen Richtplan im Hinblick auf die Erstellung eines Windparks auf dem Schwyberg geändert. Dieser Umstand verleihe dem öffentlichen Interesse an der Realisierung des Vorhabens ein grosses Gewicht. Doch sei der Richtplan nicht rechtsetzender Natur. Deshalb könnten die Beschwerdeführerinnen aus der noch fehlenden Genehmigung durch den Bundesrat nichts zu ihren Gunsten ableiten. Schliesslich bestehe für den Kanton Freiburg keine Pflicht, sich hinsichtlich des Standorts Schwyberg mit den Nachbarkantonen abzusprechen. Es sei nicht einzusehen, inwiefern deren Aufgaben und Interessen berührt seien.

2.3. Das ARE hält fest, beim angefochtenen Vorhaben handle es sich unbestrittenermassen um ein solches mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt, das einer Grundlage im Richtplan bedürfe. Ob das Koordinationsblatt Energie, das dem Bund 2011 im Rahmen der Richtplanrevision eingereicht worden sei, genehmigt werden könne, stehe noch nicht fest. Falls dies nicht der Fall sei, könne auch die Spezialzone auf dem Schwyberg nicht genehmigt werden. Das BAFU, dass sich in seiner Vernehmlassung grundsätzlich nicht zu raumplanungsrechtlichen Fragen äussert und diesbezüglich auf die Stellungnahme des ARE verweist, bestätigt, dass es sich bei der Windparkzone Schwyberg um ein Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf die Umwelt handle.

2.4. Die Raumplanung bildet mit der Richt- und Nutzungsplanung sowie den nachfolgenden Baubewilligungs- und allfälligen Ausnahmebewilligungsverfahren ein Ganzes, in dem jeder Teil eine spezifische Funktion erfüllt. Die Richtpläne der Kantone (Art. 6 ff. RPG [SR 700]) zeigen in den Grundzügen auf, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Nutzungspläne (Art. 14 ff. RPG) ihrerseits ordnen die zulässige Nutzung des Bodens für jede Parzelle und unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Das Baubewilligungsverfahren schliesslich dient der Abklärung, ob Bauten und Anlagen den im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellungen entsprechen. Das Bundesrecht verlangt mithin, dass bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben das angemessene Planungs- bzw. Entscheidungsinstrument zum Einsatz gelangt (zum Ganzen: BGE 140 II 262 E. 2.3.1 S. 266 mit Hinweisen).
Abgesehen von Spezialbestimmungen, welche etwa für Intensivlandwirtschaftszonen (Art. 16a Abs. 3 RPG) oder für die Standorte von Abfalldeponien (Art. 17 der technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 [TVA; SR 814.600]) eine Richtplangrundlage verlangen, steht den Kantonen bei der Bestimmung der Richtplaninhalte ein grosser Spielraum zu (BGE 140 II 262 E. 2.3.2 S. 267). Gemäss Art. 8 Abs. 1 RPG zeigen Richtpläne mindestens, wie sich der Kanton räumlich entwickeln soll, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (siehe auch Art. 6 Abs. 1 RPG in der bis am 1. Mai 2014 gültigen Fassung sowie Art. 5 Abs. 1 RPV [SR 700.1]).
Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer richtplanerischen Festsetzung ist die räumliche Wesentlichkeit

des Vorhabens wegleitend. Entscheidend ist, ob angesichts der weitreichenden Auswirkungen eines Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann (BGE 137 II 254 E. 3.2 S. 257 ff. mit Hinweisen). In seiner Rechtsprechung hat das Bundesgericht eine Richtplangrundlage als notwendig erachtet in Bezug auf die Ausdehnung und den Standort einer geplanten Auto-Rundstrecke (a.a.O, E. 4 S. 261 ff. mit Hinweisen). Dagegen erwies sich eine entsprechende Grundlage für den Bau eines Kleinwasserkraftwerks angesichts seiner geringen Dimensionen als entbehrlich, obwohl es innerhalb eines Landschaftsschutzgebiets von kantonaler Bedeutung zu liegen kommen sollte (BGE 140 II 262 E. 2.3.4 S. 268 f.). Hinsichtlich des Lausanner Museumsviertels "pôle muséal" verneinte das Bundesgericht die Notwendigkeit einer Richtplangrundlage ebenso. Wesentlich für diese Beurteilung waren insbesondere die Fläche des Projekts (21'000 m2), die Situierung im Stadtzentrum mit bestehender guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr und das Absehen vom Bau eines Parkhauses.
Die räumlichen Auswirkungen wichen unter diesen Voraussetzungen nicht von der im kantonalen Richtplan bereits vorgesehenen Nutzung ab und die zu erwartenden Immissionen verlangten ebenfalls nicht nach einer Abstimmung auf kantonaler oder regionaler Ebene (Urteil 1C 15/2014 vom 8. Oktober 2014 E. 6.2, in: SJ 2015 I S. 97). Eine Richtplangrundlage war andererseits erforderlich für die Schaffung eines Innovationsparks von 70 ha auf dem ehemaligen Militärflugplatz Dübendorf (Urteil 1C 415/ 2015 vom 27. April 2016 E. 2.4).
Der neue Art. 8 Abs. 2 RPG (im zuletzt zitierten Urteil bereits anwendbar) verankert diesen sogenannten "Richtplanvorbehalt" neu ausdrücklich im Gesetz. Danach bedürfen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan. In der Botschaft wird dazu in Anlehnung an die erwähnte Rechtsprechung ausgeführt, gewichtige Auswirkungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 RPG seien insbesondere eine grosse Flächenbeanspruchung, ein bedeutender Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons, die Erzeugung grosser Verkehrsströme oder die Verursachung hoher Umwelt- und Landschaftsbelastungen. Typisch für solche Vorhaben werde normalerweise auch ein hoher Zusammenarbeits- und Abstimmungsbedarf auf kantonaler Ebene, mit Nachbarkantonen oder dem Bund sein. Als Beispiel für unter den Richtplanvorbehalt fallende Projekte nennt die Botschaft unter anderem Verkehrs- und Energieinfrastrukturen von zumindest regionaler Bedeutung (Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2009 1068 Ziff. 2.3.3).

2.5. Der Windpark Schwyberg bedarf angesichts seiner Ausdehnung von fast 4 km, der Dimensionen der einzelnen Windenergieanlagen, der erheblichen Abweichung von der Grundordnung (Land- und Forstwirtschaft), der Situierung in einem Regionalen Naturpark, der Notwendigkeit von Rodungen und dem Bau von Erschliessungsstrassen einer Grundlage im Richtplan. Dies wird von keiner Seite bestritten. Es ist deshalb in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob eine hinreichende Grundlage im Richtplan besteht.

2.6. Die Beschwerdegegnerin macht in dieser Hinsicht geltend, es sei im Ergebnis nicht entscheidend, ob das im Jahr 2011 geänderte Koordinationsblatt Energie vom Bundesrat genehmigt werde. Bereits im vorangehenden Richtplan, wie er vom Staatsrat des Kantons Freiburg am 10. Juni 2002 angenommen und vom Bundesrat am 24. September 2004 genehmigt worden sei, werde der Schwyberg als geeigneter Standort für Windenergieanlagen ausgewiesen.
Das Koordinationsblatt Energie, das die Beschwerdegegnerin ihrer Vernehmlassung beigelegt hat, verweist auf eine Studie, in welcher 21 mögliche Standorte für Windenergieanlagen auf ihre Tauglichkeit untersucht worden seien. Die Entwicklung der Windenergie sollte sich auf die dort ausgewählten sieben Standorte konzentrieren. Diese müssten indessen noch detaillierter untersucht werden, insbesondere mit Blick auf die Windverhältnisse. Kartografisch werden im Koordinationsblatt insgesamt acht potenzielle Standorte für Windenergieanlagen ausgewiesen.
Bereits aus dem Umstand, dass im Text des Richtplans von 2002 ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass die erwähnten Standorte noch detaillierter untersucht werden müssen, geht hervor, dass es sich dabei nur um eine vorläufige Einschätzung handelt. Der kantonale Richtplan wurde denn auch, so die Ausführungen des Kantonsgerichts, gerade im Hinblick auf die Erstellung einer Windenergieanlage auf dem Schwyberg geändert. Mithin anerkannte auch der Kanton die Notwendigkeit einer entsprechenden Revision. Darüber hinaus verkennt die Beschwerdegegnerin mit ihrer Argumentation, dass von vornherein nur der aktuelle Richtplan, nicht aber ein früherer, ausser Kraft gesetzter, als Grundlage dienen kann.

2.7. Das Koordinationsblatt Energie nennt neu fünf Eignungs- bzw. Ausschlusskriterien (insbesondere: Berücksichtigung der effizienten Nutzung der Windenergie; Ausschluss von Installationen in Schutz- bzw. inventarisierten Zonen sowie von Installationen im Wald) und enthält darüber hinaus eine Liste von Kriterien, die in einer Interessenabwägung zu berücksichtigen sind (insbesondere: Gruppierung der Windenergieanlagen in Windpärken; ein genügend hohes Energiepotenzial [Richtwert: 10 GWh/Jahr]; Berücksichtigung der Auswirkungen auf Fauna und Landschaft sowie auf Tourismus und Freizeit). Das ARE hielt in seinem Prüfbericht vom 23. Oktober 2015 dazu fest, der Richtplan definiere zwar Kriterien für grosse Windenergieanlagen und scheide etwa sieben angeblich günstige Standorte aus (darunter den Schwyberg), doch sei nicht klar, inwiefern die Standorte den Kriterien tatsächlich entsprächen («http://www.are.admin.ch/raumentwicklung/» unter Kantonale Richtpläne/Freiburg, S. 10 [besucht am 15. September 2016]). Damit die Standorte als Festsetzungen im Sinne von Art. 5 Abs. 2 lit. a RPV anerkannt werden könnten, müssten die Kriterien präziser definiert werden und sei darzulegen, inwiefern die Standorte den Kriterien entsprächen. Bereits im
Rahmen der Vorprüfung nach Art. 10 Abs. 3 RPV sei auf diese Mängel hingewiesen worden, doch habe der Kanton Freiburg in der Folge weder Text noch Karte des Richtplans angepasst (a.a.O., S. 11-13). Mit Beschluss vom 5. November 2015 genehmigte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation die Anpassung des Koordinationsblatts Energie dementsprechend nur unter dem Vorbehalt, dass der Bund die Standorte für Windkraftanlagen, die auf der beiliegenden Karte dargestellt sind, als Suchräume und nicht als definitive Standorte qualifiziere (BBl 2015 9685).

2.8. Der Kanton Freiburg hat somit im Rahmen seiner Richtplanung zwar Alternativstandorte geprüft und dafür Kriterien definiert. In welchem Zusammenhang die Standortwahl zu diesen Kriterien steht, hat er jedoch nicht aufgezeigt, dies trotz einer entsprechenden Aufforderung durch das ARE im Rahmen der Vorprüfung. Auch eine Zusammenarbeit mit dem Nachbarkanton Bern, auf dessen Gebiet der vom geplanten Windpark betroffene Regionale Naturpark Gantrisch grösstenteils liegt, fand offenbar nicht statt. Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, die Standortwahl basiere auf einer nachvollziehbaren Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten. Fundierte Aussagen über Standort und Umfang räumlicher Grossprojekte im Richtplan setzen jedoch eine umfassende Interessenabwägung voraus, welche auch begründet und damit transparent gemacht werden muss (PIERRE TSCHANNEN, Die Rolle des Richtplans bei der Ansiedlung grosser raumwirksamer Vorhaben, Raum & Umwelt 2005 S 45; ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, 2014, S. 31, «http://http://www.are.admin.ch/themen/recht/» unter Revision RPG/Revision RPG1 [besucht am 15. September 2016]). Der Standort Schwyberg lässt sich somit nicht als Festsetzung gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. a RPV
qualifizieren, weshalb eine genügende Grundlage im Richtplan für das vorliegend zu beurteilende Grossprojekt zu verneinen ist (vgl. ARE, a.a.O., S. 30; TSCHANNEN, a.a.O., S. 44; ARNOLD MARTI, Richtplanung im Bereich der Siedlung, in: Revision Raumplanungsgesetz 2014, 2015, S. 42).

2.9. Die Spezialzone "Windpark Schwyberg" hätte unter diesen Voraussetzungen nicht genehmigt werden dürfen. Schon aus diesem Grund ist der angefochtene Entscheid aufzuheben. Wie im Folgenden darzulegen sein wird, schlägt sich der aufgezeigte Mangel auch in der unter anderen Rechtstiteln vorzunehmenden Interessenabwägung nieder, welche ebenfalls eine nachvollziehbare Standortwahl voraussetzt.

2.10. Die Spezialzone "Windpark Schwyberg" legt die Standorte der neun geplanten Windenergieanlagen bereits präzise fest. Sie bildet die Grundlage für das Baubewilligungsverfahren, welches vorliegend auch bereits eingeleitet wurde. Die Revision des Nutzungsplans der beiden betroffenen Gemeinden setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, in der unter anderem geprüft werden muss, welche Alternativen und Varianten in Betracht fallen. Diese Anforderung ergibt sich nebst Art. 2 Abs. 1 lit. b RPV auch aus Art. 3 NHG (BGE 137 II 266 E. 4 S. 274 f. mit Hinweisen; zur Voraussetzung des Vorliegens einer Bundesaufgabe für die Anwendbarkeit dieser Bestimmung siehe E. 1.3 hiervor) sowie aus dem Erfordernis der Standortgebundenheit des Werks für die erforderliche Rodung (Art. 5 Abs. 2 lit. a WaG) und für technische Eingriffe in schützenswerte Biotope (Art. 18 Abs. 1ter NHG i.V.m. Art. 14 Abs. 6 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz [NHV; SR 451.1]; Urteil 1C 648/2013 vom 4. Februar 2014 E. 4.1 mit Hinweisen, in: URP 2014 S. 309).

2.11. Eine umfassende Interessenabwägung erfordert, dass alle wesentlichen Fragen des Vorhabens geklärt sind. Miteinzubeziehen sind unter anderem die geltend gemachten Interessen des Biotop-, Arten- und Land-

schaftsschutzes. Die betreffenden Rügen sind vorab zu behandeln (E. 3-5 hiernach), bevor auf die Kritik der Beschwerdeführerinnen an der vorinstanzlichen Interessenabwägung einzugehen ist (E. 6 hiernach).

3.

3.1. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, in einer Entfernung von weniger als 1 km von den Windenergieanlagen lägen zwei Flachmoore und zwei Hochmoore von nationaler Bedeutung. Zum Flachmoor Nr. 1503 bestehe nur ein Abstand von 400 m. In den Mooren lebten eine Reihe gefährdeter Vogelarten, darunter das Birkhuhn. Die Kantone seien verpflichtet, um Flach- und Hochmoore herum eine faunistische Pufferzone auszuscheiden. Darin seien Anlagen nur insoweit zulässig, als sie das Schutzziel nicht beeinträchtigten. Die Vogelwarte Sempach halte einen Abstand von 1 km zu Brutplätzen von Birkhühnern für notwendig und einen solchen von 1.5 km für empfehlenswert. Da der Windpark in beiden Fällen innerhalb einer korrekt ausgeschiedenen faunistischen Pufferzone zu liegen käme und eine Güterabwägung im Bereich des Moorschutzes ausgeschlossen sei, könne die Windparkzone nicht genehmigt werden.

3.2. Das Kantonsgericht führt aus, es scheine, dass für das Moor Nr. 1503 keine Pufferzone ausgeschieden worden sei. Gemäss dem UVB sei das Moor jedoch genügend weit von den Windenergieanlagen entfernt. Dort lebende Tiere würden nicht beeinträchtigt.

3.3. Gemäss Art. 78 Abs. 5 BV sind Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen. Art. 23a NHG verweist für den Schutz der Moore auf die Art. 18a, 18c und 18d NHG. Nach Art. 18a Abs. 1 NHG bezeichnet der Bundesrat nach Anhören der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung; er bestimmt die Lage dieser Biotope und definiert die Schutzziele. Die Kantone legen den genauen Grenzverlauf der Objekte fest und scheiden ökologisch ausreichende Pufferzonen aus (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung [Hochmoorverordnung; SR 451.32, im Folgenden: HochmoorV]und Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung [Flachmoorverordnung; SR 451.33; im Folgenden: FlachmoorV]).
Gemäss dem gleichlautenden Art. 4 der beiden Moorverordnungen gehören zum Schutzziel insbesondere die Erhaltung und Förderung der standortheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Grundlagen sowie die Erhaltung der geomorphologischen Eigenart. Die Beschränkung auf die standortheimische Pflanzen- und Tierwelt bringt zum Ausdruck, dass sich der Biotopschutz auf jene Pflanzen- und Tierarten bezieht, die gerade auf diesen spezifischen Lebensraum angewiesen sind (moorspezifische Flora und Fauna; Urteil 1A.264/1995 vom 24. September 1996 E. 7b, in: URP 1996 S. 816). Vorhaben, die den Bestand einheimischer Arten beeinträchtigen, deren Lebensraum nicht auf Moore beschränkt ist, sind nicht schutzzielwidrig. Insofern kommen stattdessen die allgemeinen Biotopschutzbestimmungen von Art. 18 ff. NHG zur Anwendung (BERNHARD WALDMANN, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, 1997, S. 41 f.).

3.4. In der Umgebung der projektierten Windenergieanlagen befinden sich vier Moore von nationaler Bedeutung (vgl. Anhang 1 zur FlachmoorV bzw. zur HochmoorV). Das Flachmoor Nr. 1503 hat einen Abstand von 400 m zu den WEA 6 und 7 und ist damit dem geplanten Windpark am nächsten. Das Hochmoor Nr. 576 liegt sehr nahe der Krete des Schwybergs, weshalb in dessen Bereich auf Windenergieanlagen verzichtet und zwischen WEA 4 und 5 ein grösserer Abstand eingerichtet wurde; von WEA 5 ist es mehr als 800 m entfernt. In gut 650 m Entfernung zur WEA 9 befinden sich das Flachmoor Nr. 1164 und das Hochmoor Nr. 548.

3.5. Obwohl die Kantone Pufferzonen von Bundesrechts wegen einzurichten haben (vgl. E. 3.3 hiervor sowie Urteil 1C 489/2011 vom 21. Juni 2012 E. 2.1 mit Hinweisen), handelt es sich nicht in jedem Fall um eine unabdingbare Voraussetzung für die Festsetzung einer Spezialzone bzw. für die Bewilligung einer Baute oder Anlage. Entscheidend ist, dass sich das Konflikt- und Gefährdungspotenzial beurteilen lässt (Urteil 1A.264/1995 vom 24. September 1996 E. 7b, in: URP 1996 S. 816). Dies ist im vorliegenden Fall auch ohne Ausscheidung einer (faunistischen) Pufferzone möglich. Gemäss den Ausführungen des BAFU handelt es sich

bei den Vogelarten, die gemäss dem bei den Akten liegenden Untersuchungsbericht der Vogelwarte Sempach im Umkreis von 500 m der geplanten Windenergieanlagen festgestellt worden sind und deren Lebensraum sich auch auf die umliegenden Moore erstreckt, nicht um moorspezifische Arten. Ihr Lebensraum beschränke sich mithin nicht auf Moore. Dies gelte auch für das Birkhuhn. Von diesen Einschätzungen der Fachbehörde des Bundes abzuweichen, besteht kein Anlass. Die Auswirkungen der geplanten Anlage sind aus diesem Grund nicht unter dem Titel des Moorschutzes, sondern des allgemeinen Arten- und Lebensraumschutzes gemäss Art. 18
ff. NHG zu beurteilen (vgl. E. 4 hiernach).

4.

4.1. Die Beschwerdeführerinnen rügen, das Kantonsgericht habe Art. 18 Abs. 1ter NHG verletzt, weil es nicht geprüft habe, ob die von der RUBD angeordneten Ersatzmassnahmen umgesetzt werden könnten, und weil die Massnahmen zu wenig klar definiert seien. Das Argument, die Bewilligung falle dahin, falls die betreffenden Bedingungen nicht eingehalten würden, überzeuge nicht, zumal irreparable Schäden zu befürchten seien. So hätten wissenschaftliche Untersuchungen zum Birkhuhn gezeigt, dass sich dieses nicht in den vorgesehenen Ersatzhabitaten angesiedelt habe. Zudem kämen vorliegend jedenfalls nur Ersatzhabitate in unmittelbarer Nähe in Betracht, was Rodungen erforderlich machen und damit einen Konflikt mit dem Schutz des Auerhahns schaffen würde. Auch für Wiesenpieper und Feldlerchen seien keine für eine Umsiedlung geeigneten Flächen nachgewiesen worden. Die Wirksamkeit der Radargeräte, welche Zugvögel erfassen und eine Betriebseinstellung ermöglichen sollten, sei nicht geprüft worden. Auch hinsichtlich der Fledermäuse fehlten genauere Untersuchungen. Unter diesen Umständen müsse die Einschätzung des Kantonsgerichts, wonach die Gefährdung von Fledermäusen durch die Windenergieanlagen vernachlässigbar sei, als willkürlich bezeichnet
werden.

4.2. Gestützt auf das Gutachten des kantonalen Amts für Wald, Wild und Fischerei (WaldA) vom 30. März 2012 verknüpfte die RUBD die Genehmigung der Ortsplanungen mit folgenden Bedingungen:

" Bedingungen zum Bau der Anlagen
1. Die Umgebung am Fuss der WEA muss für Kleinsäuger unattraktiv gestaltet werden [...].
2. Die Anlage darf nicht stärker beleuchtet werden, als dies gemäss geltenden Sicherheitsvorschriften des Bundesamts für Zivilluftfahrt notwendig ist.
3. Der Bau der Anlagen darf nicht während der Hauptbalzzeit der Birkhühner vom 15. April bis 10. Juni erfolgen. [...]

Bedingungen zum Betrieb der Anlagen
4. Es ist durch die Gesuchstellerin ein Gerät zu installieren, das die Intensität des Vogelzuges direkt vor Ort misst und aufgrund dessen Messresultaten präzise ermittelt werden kann, wann und wie lange der Betrieb der WEA zu unterbrechen ist. Für die Funktionalität des Gerätes hat die Schwyberg Energie AG zu sorgen; die Eichung des Messgeräts, d.h. die Festlegung eines Schwellenwertes hat während der ersten Betriebsmonate unter Miteinbezug anerkannter Vogelzugspezialisten zu erfolgen.
Sollte sich namentlich unter Einbezug anerkannter Vogelzugspezialisten herausstellen, dass das zu installierende Gerät für die Messung der Vogelzugintensität nicht wunschgemäss funktioniert bzw. keine Gewähr für eine genügend tiefe windenergieanlagenbedingte Zugvogelmortalität auf dem Schwyberg bietet, muss subsidiär zu der skizzierten technischen Lösung der Betrieb der WEA während den jeweils acht intensivsten Zugtagen und -nächten des Frühlings- und des Herbstzuges eingestellt werden. Der entsprechende Zeitpunkt wird anhand des Vorhersagemodells der Schweizerischen Vogelwarte bestimmt.

Kompensationsmassnahmen
5. Als Teilkompensation für die zu erwartenden Opfer an den WEA sind die für Vögel gefährlichen Strommasten im Umkreis von mindestens 10 km des Perimeters der Spezialzone Windpark bis spätestens zum Beginn der Inbetriebnahme der WEA vogelsicher zu gestalten.
6. Auf der Schwyberg-Krete ist ein Weggebot für die Zeit bei geschlossener Schneedecke sowie während der

Balz- und Brutzeit des Birkhuhns vom 1. April bis Ende Juli zu erlassen, und möglicherweise sind in deren unmittelbaren Umgebung Ruhezonen auszuscheiden. Die entsprechenden Planungskosten gehen zulasten der Schwyberg Energie AG.
7. Für die vom Schwyberg vertriebenen Birkhühner und Wiesenpieper und um eine Abnahme des Gesamtbestands dieser Arten möglichst zu vermeiden, müssen für beide Arten anderswo neue geeignete Habitate geschaffen werden (mindestens 1 km2 für Birkhühner, mindestens 0.5 km2 für Wiesenpieper). Es sind diesbezügliche Abklärungen und Untersuchungen durch ausgewiesene Fachleute durchzuführen; die Standortsuche hat möglichst in der Nähe des Schwybergs, vorrangig im Schwarzseegebiet, auf jeden Fall aber im Gebiet der Freiburger Voralpen stattzufinden. Das entsprechende, detaillierte Pflichtenheft für diese Untersuchungen ist [dem WaldA]zur Genehmigung vorzulegen; der Schlussbericht ist bis spätestens 1 Jahr nach erstinstanzlicher Genehmigung der für den Windpark Schwyberg notwendigen Zonenplanänderung bei unserem Amt einzureichen. Die Kosten für die Erarbeitung der Studie (inkl. Pflichtenheft), die Massnahmen für die Erstellung der Ersatzhabitate und finanzielle Entschädigungen für betroffene Landeigentümer gehen zulasten der Schwyberg Energie AG.

Bedingung bei einem allfälligen Rückbau der Anlagen
8. Bei einem allfälligen Rückbau der WEA und dazugehörigen Nebenbauten sind die heutigen Habitate für Birkhuhn und Wiesenpieper nach Möglichkeit und aufgrund der dazumal anzutreffenden Situation wiederherzustellen."

4.3. Das Kantonsgericht legt dar, der Bau der Erschliessungsstrassen und der Windkraftanlagen sowie deren Betrieb würden möglicherweise den Lebensraum geschützter Vogelarten beeinträchtigen, wenn nicht gar gewisse Vögel aus ihrem angestammten Gebiet verdrängen. Eine Rückkehr und/oder eine Ansiedlung in einem anderen Raum sei unsicher. Doch gelte es immerhin zu berücksichtigen, dass es sich schon heute nicht um eine unberührte Gegend handle. Die RUBD habe zum Schutz der Vögel diverse Massnahmen angeordnet. In Bezug auf Fledermäuse habe die Stiftung Fledermausschutz in einer Untersuchung an fünf Windenergieanlagen in der Schweiz mit rund acht getöteten Fledermäusen pro Windenergieanlage und Jahr vergleichsweise niedrige Werte ermittelt. Es sei deshalb davon auszugehen, dass die Gefährdung von Fledermäusen vernachlässigbar sei. Die Auflagen und Bedingungen seien genügend bestimmt, weshalb es sich erübrige, im Einzelnen auf die Einwände der Beschwerdeführerinnen einzugehen. Würden sie nicht erfüllt, so müsse die Beschwerdegegnerin damit rechnen, dass der Betrieb eingestellt werde. Art. 18 NHG biete zudem keinen absoluten Schutz, sondern erfordere eine Interessenabwägung. Einerseits sei in dieser Hinsicht das öffentliche Interesse an
der Gewinnung erneuerbarer Energie als gross zu veranschlagen und andererseits gelte es zu berücksichtigen, dass im Gebiet des Schwybergs bis anhin keine besonderen Schutzmassnahmen für Vögel getroffen worden seien. Insofern sei das Schutzinteresse nicht als so bedeutend einzustufen, als dass überhaupt keine Eingriffe vorgenommen werden dürften. Die verfügten Massnahmen würden zwar eine Gefährdung der Vogelwelt nicht ausschliessen, aber gestützt auf die Fachberichte scheine es, dass die Ersatzmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1ter NHG - wenn auch nur teilweise - zu genügen vermöchten.
Die Beschwerdegegnerin schliesst sich diesen Ausführungen an und ergänzt, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1ter NHG seien zwar integrale Bestandteile eines Vorhabens, es sei allerdings bei komplexen Vorhaben zuweilen unumgänglich, dass der Grundsatzentscheid über die Zulässigkeit eines Vorhabens vor dem Entscheid über weitere Bewilligungen getroffen werde.

4.4. Inwieweit die Umweltauswirkungen bereits in einem Nutzungsplan oder erst bei der Baubewilligung zu prüfen sind, hängt vom Detaillierungsgrad des Nutzungsplans ab (Urteil 1P.365/2001 vom 19. September 2001 E. 5 c/dd mit Hinweisen). Vorliegend steht ein Nutzungsplan zur Beurteilung, der ein konkretes Projekt zum Gegenstand hat und dessen raum- und umweltrelevante Auswirkungen bereits heute erfassbar sind. Durch derartige Pläne wird das Baubewilligungsverfahren weitgehend vorbestimmt (vgl. BGE 113 Ib 225 E. 3 c/aa S. 234 mit Hinweisen). Der Koordinationsgrundsatz (Art. 25a RPG) verlangt unter diesen Voraussetzungen, dass bereits im Stadium der Nutzungsplanung eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen und sichergestellt wird, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Biotop- und Artenschutz nicht verletzt werden. Zwar werden die Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1bis und 1ter NHG erst im Rahmen der Baubewilligung definitiv und in einer für den Baugesuchsteller verbindlichen Weise festgelegt,

doch müssen die erforderlichen Massnahmen bereits im Zeitpunkt des Planerlasses als sichergestellt erscheinen (Urteile 1C 156/2012 vom 12. Oktober 2012 E. 6.2.2, in: URP 2014 I S. 360; 1A.197/1991 vom 4. Oktober 1993 E. 7f, 8f und 8g; vgl. auch Urteil 1C 164/2012 vom 30. Januar 2013 E. 6.5, in: URP 2013 S. 113; je mit Hinweisen). Die Qualität der zur Verfügung stehenden Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen beeinflusst auch die vorzunehmende umfassende Interessenabwägung (vgl. E. 6 hiernach).

4.5.

4.5.1. Nach Art. 18 Abs. 1 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch Erhaltung genügend grosser Lebensräume und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Ein technischer Eingriff, der schützenswerte Biotope beeinträchtigen kann, darf nur bewilligt werden, sofern er standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht (Art. 14 Abs. 6 NHV). Für die Bewertung des Biotops in der Interessenabwägung sind neben seiner Schutzwürdigkeit (nach Art. 14 Abs. 3 NHV) insbesondere die in Art. 14 Abs. 6 lit. a-d NHV genannten Aspekte zu berücksichtigen. Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen (Art. 18 Abs. 1ter NHG i.V.m. Art. 14 Abs. 7 NHV).

4.5.2. Der Ersatz für einen beeinträchtigten Lebensraum soll möglichst in derselben Gegend stattfinden. Damit wird am ehesten gewährleistet, dass der neu geschaffene Lebensraum von den Pflanzen- und Tierarten, die durch das Projekt in ihrem Lebensraum beeinträchtigt werden, überhaupt besiedelt wird. Der Landschaftshaushalt des betreffenden Raums bleibt damit im Gleichgewicht (Urteil 1C 393/2014 vom 3. März 2016 E. 10.5; BRUNO KÄGI/ANDREAS STALDER/MARKUS THOMMEN, Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, in: BUWAL (Hrsg.), Leitfaden Umwelt Nr. 11, 2002, S. 41). Zudem ist eine Gleichwertigkeit des Zerstörten mit dem neu Geschaffenen anzustreben, wobei sich die Gleichwertigkeit sowohl nach qualitativen als auch nach quantitativen Kriterien beurteilt (vgl. KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, 1997, N. 37 zu Art. 18 NHG). Das bedeutet, dass ein rein flächenmässiger Ersatz nicht genügt. Vielmehr muss das Ersatzobjekt auch ähnliche ökologische Funktionen übernehmen können wie das zerstörte (Urteil 1A.82/1999 vom 19. November 1999 E. 4a, in: URP 2000 S. 369). Im Rahmen dieser Vorgaben kommt der rechtsanwendenden Behörde bei der Frage, wie die Ersatzmassnahmen in der Praxis konkret ausgestaltet werden sollen, ein
erhebliches Ermessen zu (Urteil 1C 393/2014 vom 3. März 2016 E. 10.6).

4.5.3. Im Folgenden sind die erwähnten Massnahmen im Licht dieser Grundsätze zu untersuchen, wobei zwischen Brutvögeln, Zugvögeln und Fledermäusen zu unterscheiden ist. Die Auswirkungen des geplanten Windparks Schwyberg auf die (Brut- und Zug-) Vögel hat die Vogelwarte Sempach im Jahr 2010 untersucht, jene auf die Fledermäuse der Fledermausschutzbeauftragte des Kantons Freiburg im Rahmen einer Vorabklärung

4.6.

4.6.1. Zu den Brutvögeln hält der Untersuchungsbericht der Vogelwarte Sempach Folgendes fest: Der Bestand mit 9-11 balzenden Birkhähnen stelle für die nördlichen Voralpen ein beachtliches Vorkommen dar. Die Feldlerche erreiche mit 19 Revieren (auf 3.1 km2 Untersuchungsfläche) ebenfalls eine Dichte, die es in der Region höchstens an wenigen anderen Standorten gebe. Auch die Vorkommen des Baumpiepers (30 Reviere), der Ringdrossel (22 Reviere) und des Wiesenpiepers (7 Reviere) hätten regionale Bedeutung. Die gegenüber Windenergieanlagen empfindlichste Vogelart am Schwyberg sei jedoch das Birkhuhn. Da um Birkhuhn-Balzplätze eine Pufferzone von 1.5 km empfohlen werde, sei ein Windpark im vorgesehenen Bereich äusserst problematisch. Durch die Errichtung der geplanten Windenergieanlagen auf dem Schwyberg würde das Birkhuhn als Brutvogel innert 5-10 Jahren voraussichtlich aus dem Gebiet verschwinden. Damit würde ein beachtliches Vorkommen in den nördlichen Voralpen ausgelöscht. Für die scheue Ringdrossel könnten Windenergieanlagen ebenfalls eine Beeinträchtigung des Lebensraums darstellen und zu Lebensraumverlust führen. Bezüglich der Wiesenbrüter (Feldlerche, Baumpieper, Wiesenpieper, Braunkehlchen) bestehe das Risiko einer Verdrängung vom Schwyberg insofern, als die Windenergieanlagen zum Teil direkt auf die Revierzentren zu liegen kämen.

Das BAFU bezeichnet die Untersuchungen der Vogelwarte Sempach zu den Brutvögeln als aussagekräftig. Eine vollständige Beurteilung der Gefährdung des Birkhuhns hätte zwar eine Ausweitung des Untersuchungsperimeters gerechtfertigt, doch sei unwahrscheinlich, dass daraus eine grundsätzlich andere Beurteilung resultiert hätte.
Die gemäss der Vogelwarte am stärksten betroffenen Brutvogelarten weisen gemäss der Roten Liste Brutvögel und der Liste der National Prioritären Arten folgenden Schutzstatus auf (BAFU, Rote Liste Brutvögel: Gefährdete Arten der Schweiz, Stand 2010, S. 23 ff.; BAFU, Liste der National Prioritären Arten: Arten mit nationaler Priorität für die Erhaltung und Förderung, Stand 2010, S. 47 ff.) :

- Birkhuhn: potenziell gefährdet, Priorität 1;
- Feldlerche: potenziell gefährdet, Priorität 1;
- Baumpieper: nicht gefährdet, keine nationale Priorität;
- Ringdrossel: verletzlich, Priorität 1;
- Wiesenpieper: verletzlich, Priorität 2;
- Braunkehlchen: verletzlich, Priorität 1.

Die Priorität leitet sich zum einen aus der Gefährdung, zum andern aus der internationalen Verantwortung der Schweiz für die Erhaltung der betreffenden Art her, wobei in dieser Hinsicht die europäische bzw. globale Bedeutung des schweizerischen Bestandes einer Art massgebend ist (BAFU, Liste der National Prioritären Arten, a.a.O., S. 20). Priorität 1 bedeutet eine sehr hohe, Priorität 2 eine hohe, Priorität 3 eine mittlere und Priorität 4 eine mässige nationale Priorität bezüglich Arterhaltung und -förderung (a.a.O., S. 23).
Das BAFU hält ergänzend zu den Ausführungen der Vogelwarte fest, die Balz- und Brutplätze der genannten Vogelarten seien teilweise nicht ersetzbar, was in besonderem Masse für das Birkhuhn gelte. Der Schwyberg sei für das Birkhuhn ein eigentliches Schwerpunktgebiet und insbesondere im südlichen Teilstandort kämen die Balzplätze vermehrt in unmittelbarer Nähe zu den geplanten Windenergieanlagen zu liegen. Aufgrund der Brutvogelvorkommen handle es sich beim Gebiet um die Schwybergkrete um einen sogenannten funktionalen Lebensraum, der besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften im Sinne von Art. 18 Abs. 1ter NHG i.V.m Art. 14 Abs. 3 lit. b, d, e und Abs. 6 NHV aufweise. Das Interesse am Erhalt dieser Lebensräume sei hoch.

4.6.2. Betreffend Zugvögel stellte die Vogelwarte Sempach fest, dass die geplanten Windenergieanlagen in einem Gebiet mit starkem Vogelzug zu stehen kämen. Es sei mit einer Kollisionsopferzahl von 359 bis 1845 pro herbstlicher Zugsaison zu rechnen, wobei in erster Linie kleine Singvögel betroffen wären. Das BAFU hält dazu fest, die von der Vogelwarte getroffenen Annahmen für die Errechnung der Kollisionsrate seien realistisch und entsprächen dem Stand der Wissenschaft.

4.6.3. Der Fledermausschutzbeauftragte führte keine Felderhebungen durch, sondern stützte sich auf vorhandene Daten, welche er allerdings selbst als lückenhaft bezeichnete. Aus seinem Bericht geht hervor, dass die Datenbank der kantonalen Fledermausschutztruppe FriBat für die Zeit von 1991 bis 2008 66 Fledermausmeldungen im Gebiet des Schwybergs enthält. Mehrere der neun festgestellten Arten figurieren auf der Roten Liste Fledermäuse (BAFU, Rote Liste Fledermäuse: Gefährdete Arten der Schweiz, Stand 2011, S. 49 ff.), zudem sind alle Fledermausarten gemäss Art. 20 Abs. 2 i.V.m. Anhang 3 NHV geschützt. Der Fledermausschutzbeauftragte hält fest, Fledermauspopulationen reagierten sehr empfindlich auf jede zusätzliche Mortalität und könnten durch Windenergieanlagen gefährdet werden. In der Umgebung des geplanten Windparks sei mit einer überdurchschnittlichen Fledermausaktivität zu rechnen, weshalb empfohlen werde, zusätzliche Untersuchungen einzuleiten.
Das BAFU teilt die Auffassung des Fledermausschutzbeauftragten. Weil Fledermausweibchen pro Jahr in der Regel nur ein einziges Jungtier zur Welt brächten, könne sich bereits der Verlust weniger Tiere negativ auf eine Population auswirken oder gar zu deren Verschwinden führen (vgl. auch BFE/BAFU, Eoliennes en Suisse - Mortalité de chauves-souris, 2008, S. 18 f., wonach Standorte auf dem Grat von Hügeln besonders heikel sind). Es sei deshalb nicht unproblematisch, dass auf weitere Abklärungen verzichtet worden sei. Ergäben solche, dass eine Gefährdung für Fledermäuse bestehe, wäre die Anordnung von Schutzmassnahmen (z.B. in der Form eines Abschaltsystems) zu prüfen (vgl. zum Ganzen auch FABIAN KLABER, Öffentlichrechtliche Vorgaben für Windenergieanlagen, 2014, S. 165 f.).

4.7.

4.7.1. Gestützt auf diese Erkenntnisse ist zu den von der Vorinstanz als ausreichend erachteten Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1ter NHG im Einzelnen Folgendes festzuhalten:

4.7.2. Das BAFU erachtet die Massnahmen 1, 2 und 3 für sinnvoll, weist jedoch auch darauf hin, dass ein Schutz vor Störungen während des Baus der Anlagen nicht nur während der Balz-, sondern auch während der Brutzeit der Birkhühner notwendig sei. Die angeordneten Schutzmassnahmen werden gegebenenfalls in diesem Sinne zu ergänzen sein, was indessen auch auf der Stufe der Baubewilligung geprüft und konkretisiert werden kann.

4.7.3. Zur Schutzmassnahme 4 hält das BAFU fest, sie sei sinnvoll und könne zu einer erheblichen Minderung des Zugvogelkollisionsrisikos beitragen. Es seien radargesteuerte Abschaltsysteme auf dem Markt erhältlich. Das Abschalten der Windenergieanlagen sei nach einem dichtebasierten Abschaltregime zu regeln, z.B. mittels gestufter Schwellenwerte. Da noch nicht viele Erfahrungen dazu bestünden, sei die angeordnete wissenschaftliche Begleitung sinnvoll. Eine Abschaltung der Anlagen während der acht intensivsten Zugtage und -nächte des Frühlings- und Herbstzugs scheine dagegen zu wenig auf die tatsächlichen Verhältnisse abgestimmt, denn die Zugdichte könne innerhalb eines Tages und von Jahr zu Jahr stark variieren. Auf diese subsidiär angeordnete Lösung werde jedoch wohl ohnehin nicht zurückgegriffen werden müssen.
Die Beschwerdeführerinnen bestreiten pauschal bzw. "vorsorglich" die Wirksamkeit von radargesteuerten Abschaltsystemen, bringen jedoch konkret nichts vor, was es rechtfertigen würde, von der Auffassung des BAFU abzuweichen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Schutzmassnahme für den vorliegend zu beurteilenden Planerlass als hinreichend gesichert. Je nach Erfahrungsstand der Wissenschaft im Zeitpunkt der Baubewilligung wird es allerdings angezeigt sein, das Abschaltregime zu konkretisieren. Erscheinen die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu jenem Zeitpunkt als noch zu wenig gefestigt, so ist stattdessen eine Erfolgskontrolle im Betriebsstadium denkbar, welche bei unzureichenden Ergebnissen die Möglichkeit weiterer Massnahmen eröffnet (vgl. dazu Urteil 1C 634/2013 vom 10. März 2014 E. 3.2; KÄGI/STALDER/THOMMEN, a.a.O., S. 82 f.).

4.7.4. Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, die mit Massnahme 5 vorgesehene Sanierung von Strommasten müsse unabhängig vom Bau eines Windparks geschehen und könne deshalb nicht als Ersatzmassnahme angerechnet werden. Dies ist unzutreffend. Zwar kann das blosse Einhalten umweltrechtlicher Bestimmungen nicht als Ersatzmassnahme angerechnet werden (KÄGI/STALDER/THOMMEN, a.a.O., S. 53). Eine rechtliche Pflicht, die bestehenden Strommasten für Vögel sicher zu gestalten, besteht jedoch nicht. Art. 30 Abs. 2 der Verordnung vom 30. März 1994 über elektrische Leitungen (Leitungsverordnung, LeV; SR 734.31) sieht lediglich für neue Leitungen vor, dass diese in vogelreichen Gebieten so zu planen und zu erstellen sind, dass das Kollisionsrisiko für Vögel möglichst gering ist. Die Massnahme 5 ist deshalb als Ersatzmassnahme im Sinne von Art. 18 Abs. 1ter NHG zu qualifizieren.

4.7.5. Die Massnahme 6 ist nach Auffassung des BAFU geeignet, das Birkhuhn vor Störungen während der kritischen Zeit im Winter sowie während der Balz- und Brutzeit zu schützen. Es weist jedoch darauf hin, dass die Ausscheidung von Ruhezonen spätestens mit der Erteilung der Baubewilligung zu erfolgen habe.

4.7.6. Hinsichtlich der Massnahmen 7 und 8 ist zu berücksichtigen, dass deren Tauglichkeit gemäss den obigen Ausführungen fraglich ist. Hinzu kommt, dass die Schaffung von Ersatzlebensräumen für das Birkhuhn und den Wiesenpieper nicht hinreichend konkretisiert wurden. Die kantonalen Behörden haben erst Abklärungen und Untersuchungen angeordnet, was angesichts des Projektierungsstands den Anforderungen von Art. 25a RPG nicht zu genügen vermag (vgl. E. 4.4 hiervor).

4.7.7. Der Verzicht auf weitere Erhebungen zum Fledermausbestand auf dem Schwyberg erscheint als unhaltbar, zumal der Fledermausschutzbeauftragte solche aufgrund von Hinweisen auf eine erhöhte Fledermausaktivität im Gebiet des Schwybergs ausdrücklich empfohlen hat. Im angefochtenen Urteil wird diese Empfehlung nicht erwähnt. Zudem verkennt der Hinweis der Vorinstanz auf eine tiefe Anzahl von Kollisionsopfern, dass

sich bereits der Verlust weniger Tiere negativ auf eine Population auswirken kann, wie dies bereits der Fledermausschutzbeauftragte erwähnte und vom BAFU bestätigt wird.

4.8. Insgesamt ist somit festzuhalten, dass die von den kantonalen Behörden angeordneten Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen den gesetzlichen Anforderungen teilweise nicht genügen. Das Kantonsgericht ging zu Unrecht davon aus, es reiche, dass die Ersatzmassnahmen die Anforderungen von Art. 18 Abs. 1ter NHG teilweise erfüllten. Dabei verkannte es, dass es bei einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume auch im Rahmen der Interessenabwägung nicht zulässig ist, auf die notwendigen Massnahmen nach Art. 18 Abs. 1ter NHG ganz oder teilweise zu verzichten (KÄGI/STALDER/THOMMEN, a.a.O., S. 38). Entgegen den Erwägungen im angefochtenen Entscheid ist insofern nicht von Bedeutung, dass bis anhin für die Vögel im Gebiet des Schwybergs keine besonderen Schutzmassnahmen getroffen wurden und dass es sich schon heute nicht um eine unberührte Gegend handelt. Wie bereits erwähnt, beeinflusst zudem gerade auch die Qualität der zur Verfügung stehenden Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen für die betroffenen Brut-, Zugvögel und Fledermäuse die vorzunehmende umfassende Interessenabwägung, weshalb es auch insofern unabdingbar ist, die Prüfung derartiger Massnahmen in der erforderlichen Tiefe vorzunehmen.

5.

5.1. Die Beschwerdeführerinnen sind der Auffassung, das Kantonsgericht habe bei der Beurteilung der Beeinträchtigung des Landschaftsbilds in verschiedener Hinsicht Bundesrecht verletzt.

5.2.

5.2.1. Zunächst bringen sie vor, der Windpark drohe die BLN-Objekte Nr. 1514 (Breccaschlund) und Nr. 1320 (Schwarzenburgerland mit Sense- und Schwarzwasser-Schluchten) zu beeinträchtigen. Vorliegend betreffe dies insbesondere den bis anhin freien Blick vom Breccaschlund auf die Schwybergkette und in umgekehrter Richtung. Der angefochtene Entscheid verletze deshalb Art. 6 NHG.

5.2.2. Das BLN-Objekt "Breccaschlund" liegt knapp 2 km von der WEA 9 entfernt, das BLN-Objekt "Schwarzenburgerland mit Sense- und Schwarzwasserschluchten" mehr als 2.5 km von den WEA 1-4. Ihre Schutzinhalte beziehen sich im Wesentlichen auf den eigentlichen Inventarperimeter und umfassen nicht die Aussicht auf den Schwyberg, der zu einer anderen Landschaftseinheit gehört, bzw. die Aussicht von diesem auf die beiden BLN-Objekte. Da eine Beeinträchtigung insofern zu verneinen ist, wurde Art. 6 NHG nicht verletzt.

5.3.

5.3.1. Die Beschwerdeführerinnen bringen weiter vor, auch das Interesse am Schutz einer Landschaft, die nicht Teil eines BLN-Objekts sei, müsse im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 3 Abs. 1 NHG berücksichtigt werden. Entlang der Voralpenkette zwischen Thun und Montreux existiere auf der Seite des Mittellands kein vergleichbares Naturgebiet mehr. Die Windenergieanlagen stellten angesichts ihrer Grösse und der ständigen, nachts beleuchteten Propellerbewegungen eine massive Beeinträchtigung des Schwybergs dar. Zusammen mit dem Ausbau der Zufahrtsstrasse handle es sich um einen schweren Ersteingriff in die noch weitgehend unberührte Voralpenlandschaft. Das Interesse am Schutz des Landschaftsbilds sei auch deshalb hoch zu gewichten, weil die geplante Windparkzone überwiegend in Landschaftsschutzzonen, im Regionalen Naturpark Gantrisch sowie in unmittelbarer Nähe des direkt angrenzenden Regionalen Naturparks Gruyère Pays-d'Enhaut liege. Der angefochtene Entscheid verletze deshalb neben Art. 3 Abs. 1 NHG auch Art. 23g NHG und Art. 20 lit. c der Verordnung vom 7. November 2007 über die Pärke von nationaler Bedeutung (Pärkeverordnung, PäV; SR 451.36).

5.3.2. Das Kantonsgericht hält dazu im Wesentlichen fest, die kulturlandschaftliche Schutzwürdigkeit des Schwybergs, dem wegen der Zugehörigkeit zum Regionalen Naturpark Gantrisch eine überkommunale Bedeutung zukomme, stehe ausser Diskussion. Der Landschaftsschutz sei jedoch nicht statisch zu betrachten. Angesichts des grossen öffentlichen Interesses an erneuerbarer Energie habe er in den Hintergrund zu treten.

5.3.3. Gemäss dem UVB und dem angefochtenen Entscheid liegen die WEA 1-8 entweder in einer Landschaftsschutzzone der Gemeinde Plaffeien oder der Gemeinde Plasselb. Diese Gebiete werden als solche von hohem kulturlandschaftlichem Wert ausgewiesen (Art. 33 PBR Plaffeien; Art. 16 lit. c PBR Plasselb). Die WEA 9 tangiert ein Gebiet, das gemäss Art. 33 PBR Plaffeien von hohem biologischem und gesamtökologischem Wert ist. Am südlichen Fuss des Schwybergs grenzen zudem der Regionale Naturpark Gantrisch und der Regionale Naturpark Gruyère Pays-d'Enhaut aneinander. Die Krete des Schwybergs bildet die westliche Grenze des Naturparks Gantrisch. Beide Pärke sind von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 23e ff. NHG und zeichnen sich nach Art. 23g Abs. 1 NHG durch ihre natur- und kulturlandschaftlichen Eigenschaften besonders aus.

5.3.4. Die Lage in kommunalen Landschaftsschutzzonen und Regionalen Naturpärken schliesst die Windparkzone Schwyberg nicht von vornherein aus. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 9 PäV ein Parklabel nach Ablauf der 10-jährigen Verleihdauer aufgrund einer neuen Beeinträchtigung der Landschaft nicht verlängert oder nach Art. 10 PäV sogar vorzeitig entzogen werden kann. Denn Bauten und Anlagen sind zwar in Regionalen Naturpärken nicht ausgeschlossen, doch sieht Art. 23g Abs. 1 NHG vor, dass sich diese in das Landschafts- und Ortsbild einfügen. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung ist zudem die Qualität von Natur und Landschaft im Regionalen Naturpark zu erhalten und aufzuwerten (vgl. zu Windenergieanlagen und Regionalen Naturpärken: KLABER, a.a.O., S. 161 ff.).

5.4.

5.4.1. Auch wenn aus den erwähnten Bestimmungen kein eigentliches Bauverbot resultiert, hat das Interesse an der Erhaltung des bestehenden Landschaftsbilds in die Interessenabwägung nach Art. 3 Abs. 1 NHG einzufliessen. In dieser Hinsicht hält das BAFU in seiner Stellungnahme fest, die mosaikartige und vielfältige Kulturlandschaft im Bereich des Schwybergs (stark bewaldet auf dessen westlicher Seite, weitgehend offene Weidelandschaft im Kretenbereich und land- bzw. alpwirtschaftlich genutzt auf der östlichen Seite) sei besonders schützenswert. Zwar sei sie, wie weite Teile der Voralpenkette, Gegenstand einer traditionellen land-, alp- und waldwirtschaftlichen sowie einer sanften touristischen Nutzung und damit in weiten Teilen nicht mehr unberührt. Von Eingriffen durch Grossanlagen und grosse Infrastrukturen sei sie aber weitgehend frei. Die Windenergieanlagen würden eine starke, auch aus der Ferne erkennbare Beeinträchtigung darstellen.

5.4.2. Als Zwischenergebnis ist mithin festzuhalten, dass es sich beim Schwyberg um ein kulturlandschaftlich besonders wertvolles Gebiet handelt, was insbesondere durch die Aufnahme in den Perimeter des Regionalen Naturparks Gantrisch unterstrichen wird. Der Bau des geplanten Windparks würde in seiner Art einen Ersteingriff darstellen, da der Windpark im Vergleich zu den bisher üblichen Anlagen (Skilifte, Antennen u.ä.) deutlich grössere Dimensionen aufweist. In der kleinräumigen Landschaft des freiburgischen Voralpengebiets würde er als auffälliger Fremdkörper besonders stark in Erscheinung treten. Dies ist im Rahmen der gesamthaften Interessenabwägung zu berücksichtigen.

6.

6.1. Die erforderliche Gesamtinteressenabwägung verlangt, wie bereits erwähnt (vgl. E. 2.10 hiervor), nicht nur eine Abwägung der relevanten, für und wider den Windpark sprechenden Interessen, sondern auch einen Vergleich mit möglichen Alternativstandorten. Die Beschwerdeführerinnen kritisieren die vorinstanzlichen Erwägungen in dieser Hinsicht als pauschal und nicht nachvollziehbar. Das Kantonsgericht setze sich mit ihren Vorbringen zum Landschafts-, Natur- und Vogelschutz inhaltlich nicht auseinander, sondern begnüge sich mit einem Verweis auf den Vorrang der Förderung erneuerbarer Energien. Dabei gehe es zu Unrecht davon aus, dass die zu erwartende Elektrizitätsmenge für den Standortentscheid nicht massgeblich sei. Auch habe es die Einsicht in das Dokument "Windenergie-Potenzial des Kantons Fribourg 2006" verweigert und auf das im Richtplan verankerte Erfordernis einer einjährigen Windmessung verzichtet.

6.2. Das BAFU hält fest, zwar habe der Kanton Freiburg für die Standortwahl von Windkraftanlagen Kriterien erarbeitet, wie sie den Empfehlungen des Bundes entsprächen (vgl. BFE/BAFU/ARE, Empfehlung zur Planung

von Windenergieanlagen, 2010). Die Evaluation der Alternativstandorte gestützt auf diese Kriterien lasse sich jedoch nicht genügend nachvollziehen und überprüfen. Das Windkraftpotenzial eines Standorts sei in der Interessenabwägung zu berücksichtigen. Aus dem Anhang des Schlussberichts zum Windkraftkonzept ergebe sich, dass an anderen Standorten teilweise höhere Windgeschwindigkeiten gemessen worden seien. Schutzseitig sei die grosse Bedeutung der betroffenen Lebensräume (insbesondere für die Aviafauna, möglicherweise auch für die Fledermausfauna) zu berücksichtigen.

6.3. Das öffentliche Interesse an der Erstellung eines Windparks gründet primär in der einheimischen Energieproduktion aus erneuerbaren Quellen und der durch das Projekt ausgelösten Wertschöpfung; das private Interesse der Beschwerdegegnerin besteht im potenziellen wirtschaftlichen Gewinn (vgl. eingehend: BGE 140 II 262 E. 8.4.1 S. 279 ff. mit Hinweisen). Dem gegenüber stehen vornehmlich die Interessen am Landschafts-, Biotop- und Artenschutz. Wie aus den vorangehenden Erwägungen hervorgeht, sind diese Interessen vorliegend sehr gewichtig und erfordern eine entsprechend sorgfältige Interessenabwägung. Dieser Anforderung vermag der angefochtene Entscheid nicht zu genügen.
Die Vorinstanz nimmt zwar in verschiedener Hinsicht eine partielle Interessenabwägung vor. So hält sie, wie bereits erwähnt, etwa fest, dass das Interesse am Landschaftsschutz keine derart hohe Bedeutung habe, als dass deswegen der Windpark nicht realisiert werden könnte. Zum selben Schluss kommt sie hinsichtlich des Vogelschutzes. Im Rahmen der insofern ausschlaggebenden Gesamtinteressenabwägung, wo es darum geht, sämtliche relevanten Interessen zu berücksichtigen, beschränkt sich die Vorinstanz indessen auf eine blosse Willkürprüfung. Diese Kognitionsbeschränkung verletzt Bundesrecht (Art. 111 Abs. 3 BGG).
Mit den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen zu Alternativstandorten setzt sich die Vorinstanz inhaltlich nicht auseinander. Wie eingangs dargelegt wurde (E. 2 hiervor), ist aufgrund der mangelhaften Richtplanung allerdings nicht nachvollziehbar, inwiefern der Standort Schwyberg gegenüber anderen potenziellen Standorten zu bevorzugen ist. Die Vorinstanz erachtete es offenbar primär als wesentlich, dass der gemäss kantonalem Richtplan geltende Richtwert von 10 GWh voraussichtlich weit überschritten wird. Auch hielt sie an anderer Stelle mit Hinweis auf BGE 132 II 408 fest, dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die zu erwartende Strommenge eines Windparks für einen Standortentscheid kein Thema sei. Solches geht aus jenem Urteil jedoch nicht hervor. Das Bundesgericht hielt damals vielmehr fest, es sei nicht ausschlaggebend, dass der Anteil der Windenergie an der Gesamtstromproduktion klein sei (a.a.O. E. 4.5.2 S. 421 f.). Das ist nicht dasselbe. Entscheidend war im Übrigen, dass der angefochtene Entscheid, welcher einer Nutzungsplanänderung im Hinblick auf die Errichtung eines Windparks auf dem Crêt-Meuron die Rechtskonformität absprach, auf einer unzureichenden Interessenabwägung beruhte, weshalb das Bundesgericht die Sache
zur neuen Beurteilung zurückwies (a.a.O., E. 4.5.5 S. 426 f.). Jenem bundesgerichtlichen Urteil lässt sich weiter entnehmen, dass im betroffenen Gebiet bereits eine Hochspannungsleitung und Skilifte standen, was die Bedeutung des Landschaftseingriffs durch die sieben vorgesehenen Windenergieanlagen mit ihrer Gesamthöhe von 93 m relativierte, und dass sich die Sichtbarkeit der Anlagen auf einige Orte in der Umgebung beschränkte (a.a.O., E. 4.5.3 S. 425). Dass Kriterien wie Leistung oder Produktion sowie die Fähigkeit, zeitlich flexibel und marktorientiert Elektrizität zu produzieren, bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen sind, geht schliesslich auch aus BGE 140 II 262 hervor (a.a.O., E. 8.4.1 S. 281 betreffend ein Kleinwasserkraftwerk im Obergoms).

6.4. Die Interessenabwägung des Kantonsgerichts verletzt aus diesen Gründen Bundesrecht. Auch deshalb ist der angefochtene Entscheid aufzuheben.

7.
Die Beschwerde ist im Sinne des Eventualantrags der Beschwerdeführerinnen gutzuheissen. Die Angelegenheit ist zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Damit erübrigt sich, auf die weiteren von den Beschwerdeführerinnen erhobenen Rügen einzugehen.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdegegnerin hat den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerinnen eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Kantonsgerichts Freiburg vom 28. Mai 2014 aufgehoben. Die Sache wird zur neuen Beurteilung an das Kantonsgericht zurückgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

3.
Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerinnen für das Verfahren vor Bundesgericht mit Fr. 4'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, den Gemeinden Plaffeien und Plasselb, der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion sowie dem Kantonsgericht des Kantons Freiburg, II. Verwaltungsgerichtshof, dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 26. Oktober 2016

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

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Dold