Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 398/2012

Urteil vom 27. Mai 2013

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Verfahrensbeteiligte
1. A._____,
2. B._____,
3. Katholische Kirchgemeinde Mettmenstetten,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwältin Marianne Kull Baumgartner,

gegen

Axpo Power AG,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Energie, Abteilung Recht und Sicherheit, Postfach, 3003 Bern.
Gegenstand
Plangenehmigung (110 kV-Leitungen Altgass/Horgen-Obfelden, Leitungsverlegung Abschnitt Mast 35 - 60),

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 12. Juni 2012.

Sachverhalt:

A.
Die Nordostschweizerische Kraftwerke AG (NOK; seit 21. September 2009: Axpo AG; seit 31. August 2012: Axpo Power AG) reichte dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) am 22. April 2008 das Plangenehmigungsgesuch für den Umbau und die Verlegung einer Teilstrecke der bestehenden 50 kV-Leitung von Altgass bzw. Horgen bis Obfelden ein. Die bestehende Leitung zwischen Mast Nr. 35 in Knonau und Mast Nr. 60 in Obfelden soll abgebrochen und durch eine neue, rund 4 km lange 110 kV-Betonmastleitung entlang der Nationalstrasse N4 ersetzt werden. In der Gemeinde Mettmenstetten weicht das neue Leitungstrassee um höchstens 300 m vom ursprünglichen ab und verläuft um diese Distanz näher zum Siedlungsgebiet.

B.
Im Rahmen der öffentlichen Auflage erhoben u.a. A._____, B._____, D._____, E._____, F._____ und die Katholische Kirchgemeinde Mettmenstetten (im Folgenden: die Einsprecher) Einsprache gegen das Projekt. Sie sprachen sich für die Beibehaltung der bisherigen Linienführung der Masten Nrn. 36-58 aus ("Va-

riante blau").

C.
Am 27. Oktober 2009 genehmigte das Bundesamt für Energie (im Folgenden: BFE) die Planvorlage der Axpo AG. Dagegen erhoben die Einsprecher am 25. November 2009 Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht mit dem Antrag auf Aufhebung der Plangenehmigungsverfügung. Sie verlangten in erster Linie die Beibehaltung des bisherigen Trassees im Sinne der "Variante blau"; eventualiter sei die Leitung an kritischen Stellen, namentlich im Bereich der Autobahnüberdeckung, zu verkabeln.
Das Bundesverwaltungsgericht führte am 14. Juli 2010 einen Augenschein durch und wies die Beschwerde am 9. November 2010 ab.

D.
Am 14. Juli 2011 wies das Bundesgericht die dagegen gerichtete Beschwerde der Einsprecher ab, soweit die Beschwerdeführer eine Linienführung abseits der Nationalstrasse ("Variante blau") verlangten. Dagegen hiess es die Beschwerde hinsichtlich der Prüfung der Teilverkabelung im Bereich der Überdeckung Rüteli gut: Es ging davon aus, dass die diesbezügliche Interessenabwägung wesentliche Lücken und Mängel aufweise, und wies die Sache daher zu neuer Prüfung an das Bundesverwaltungsgericht zurück (Urteil 1C 560/2010, in: URP 2012 S. 27, E. 8).
Am 12. Juni 2012 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde ab.

E.
Dagegen erhoben die Einsprecher am 23. August 2012 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache sei an das BFE, eventualiter an das Bundesverwaltungsgericht, zurückzuweisen.

F.
Die Axpo Power AG (im Folgenden: die Beschwerdegegnerin) schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesverwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das BFE hält an seinem Plangenehmigungsentscheid vom 27. Oktober 2009 fest und verweist auf seine bisherigen Eingaben. Das Bundesamt für Raumentwicklung (im Folgenden: ARE) verweist auf seinen Fachbericht vom 22. November 2011 zuhanden des Bundesverwaltungsgerichts. Das Bundesamt für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (im Folgenden: BAFU) kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, dass die landschaftlichen Vorteile der Verkabelung durch die beiden Kabelendmasten empfindlich verringert werden; angesichts ihrer beachtlichen Mehrkosten vermöchten sie die landschaftlichen Nachteile der Freileitung mit den drei Masten 40 bis 43 nicht aufzuwiegen.

G.
Im weiteren Schriftenwechsel halten die Parteien an ihren Anträgen fest.

H.
Mit Verfügung vom 18. September 2012 wurde der Beschwerde die aufschiebende Wirkung erteilt.

Erwägungen:

1.
Vorliegend ist ein Rechtsstreit zu beurteilen, der bereits Gegenstand eines Rückweisungsurteils des Bundesgerichts war. Dieser Entscheid bindet nicht nur die untere Instanz, sondern auch das Bundesgericht selbst. Wie weit diese Bindung reicht, ergibt sich aus der Begründung der Rückweisung, die den Rahmen sowohl für die neuen Tatsachenfeststellungen als auch für die neue rechtliche Begründung vorgibt (BGE 135 III 334 E. 2 S. 335 mit Hinweisen). Im Folgenden ist daher zunächst zu prüfen, welchen Spielraum der Rückweisungsentscheid vom 14. Juli 2011 für den neuen Entscheid belässt.

1.1. Das Bundesgericht wies die Sache zu neuer Beurteilung der Teilverkabelung im Gebiet der Überdeckung

Rüteli zurück. Damit war kein Ergebnis vorgegeben, d.h. es war offen, ob der Freileitung oder der Verkabelung in diesem Bereich der Vorzug gegeben werden sollte. Dagegen machte das Bundesgericht verschiedene Vorgaben, die bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen seien.

1.2. Es verwies auf die in BGE 137 II 266 eingeleitete neue Praxis, wonach die Verkabelung nicht mehr nur auf absolute Ausnahmefälle zu beschränken sei, sondern auch bei Landschaften von bloss mittlerer bzw. lokaler Bedeutung in Betracht fallen könne. Ob eine Verkabelung zur Schonung der Landschaft gemäss Art. 3 NHG geboten sei, sei im Einzelfall aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung zu prüfen.
Dabei müssten nicht nur die Investitionskosten, sondern alle während der Lebensdauer der Anlage anfallenden Kosten berücksichtigt werden; dazu gehörten insbesondere auch die Betriebskosten und namentlich die Stromverlustkosten (BGE 137 II 266 E. 4.3 S. 277 und E. 7.1 S. 282). Der Stromverlustanteil sei auch aus ökologischer Sicht ein wichtiges Kriterium, das bei einer umfassenden Interessenabwägung nicht ausser Acht gelassen werden dürfe (vgl. Art. 89 Abs. 1 BV und Art. 3 des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 [EnG; SR 730]).
Zwar habe das Bundesverwaltungsgericht angenommen, dass eine Verkabelung aufgrund der augenfälligen Übergangsbauwerke (zwei rund 20 m hohe Kabelentmastungen an jedem Tunnelportal) keine wesentliche Verbesserung der Aussicht bewirken würde; vielmehr würde die gesamte Anzahl der Masten im Vergleich zur genehmigten Variante sogar erhöht. Allerdings betreffe die Erhöhung der Mastanzahl den von der Autobahn bereits beeinträchtigten Landschaftsabschnitt; dagegen könnte die Überdeckung Rüteli mit einer Teilverkabelung von störenden Masten ganz freigehalten werden; diese Lösung sei vom ARE am Augenschein aus raumplanerischer Sicht als beste Lösung bezeichnet worden. Zudem sei bislang nicht geprüft worden, ob der Übergang zwischen Freileitung und Teilverkabelung landschaftsverträglicher gestaltet werden könnte, wenn z.B. der Übergang Kabel/ Freileitung direkt auf den Endmasten Nrn. 40 und 42 realisiert oder die Kabelstrecke etwas verlängert würde, um eine Ballung von Masten im Bereich der Tunnelportale zu vermeiden.
Schliesslich kritisierte das Bundesgericht, dass von der besonderen Störungsanfälligkeit kurzer Teilverkabelungen ausgegangen worden sei, ohne dies näher zu belegen. Die Reparaturdauer bei Kabelanlagen könne durch bauliche und organisatorische Massnahmen reduziert werden. Sofern die Versorgungssicherheit eine Reparatur innert Tagesfrist bedingen sollte (was bislang nicht belegt worden sei), bestehe auch die Möglichkeit, vorsorglich eine zusätzliche Kabellänge mitzuverlegen. Insofern ging das Bundesgericht davon aus, dass dem Aspekt der Versorgungssicherheit bei der Interessenabwägung keine ausschlaggebende Wirkung zukommen werde, ohne allerdings die Berücksichtigung neuer Tatsachen zu dieser Frage völlig auszuschliessen.

1.3. In diesem, durch den Rückweisungsentscheid vorgegebenen Rahmen ist das Bundesgericht an den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt gebunden, soweit dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Zu berücksichtigen ist auch, dass das Bundesverwaltungsgericht einen Augenschein durchgeführt hat und daher die örtlichen Verhältnisse besser kennt als das Bundesgericht.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht ging mit der Beschwerdegegnerin davon aus, dass der Übergang zwischen Kabel und Freileitung aus Gründen der Versorgungssicherheit und den Anforderungen eines sicheren Netzbetriebes über zwei unabhängige Kabelendmasten realisiert werden müsse, und nicht direkt auf den Endmasten Nrn. 40 und 42. Diese Lösung entspreche sowohl dem nationalen als auch dem internationalen Stand der Technik in den Verteilnetzen. Mit dieser bewährten Massnahme falle im Unterhalts- und Störfall nur ein Strang aus, der zweite könne weiter betrieben werden, was einen entscheidenden betrieblichen Vorteil bedeute. Im Übrigen liessen sich bei der Variante mit separaten Kabelendmasten leichtere und weniger hohe Masten einsetzen, die landschaftlich weniger in Erscheinung treten würden.
Die Kabelendmasten Nrn. 42A und 42B könnten am Nordportal der Überdeckung, wo sie visuell wenig in Erscheinung treten, erstellt werden. Beim Südportal könnten die Endmasten (Nrn. 40 und 41) in Richtung Mast Nr. 39 verschoben werden, so dass sie sich am Böschungsfuss befänden, was eine geringfügige Verlängerung der Kabelstrecke zur Folge habe.
Diese Ausführungen werden von den Beschwerdeführern nicht beanstandet. Im Folgenden ist daher davon auszugehen, dass für die Teilverkabelung insgesamt vier Kabelendmasten am Böschungsfuss erstellt werden

müssten, zwei nördlich und zwei südlich des Tunnelportals.

3.
Die Beschwerdegegnerin hat die Kosten einer Kabelanlage sowie einer Freileitung auf der Preisbasis Herbst 2011 neu ermittelt und dem Bundesverwaltungsgericht die Studie "Variantenvergleich Kabel - Freileitung 110-kV-Leitung Obfelden-Altgass/Horgen, Leitungsabschnitt Autobahn Überdeckung 'Rüteli' Mettmenstetten" vom 28. September 2011 eingereicht. Darin werden die erwarteten Investitions- und Lebenszykluskosten von Kabel- und Freileitungsprojekt für den Leitungsabschnitt zwischen den Masten Nrn. 39 und 43 des Freileitungsprojekts verglichen. Die Studie kommt zum Ergebnis, das Verhältnis Freileitung - Kabel betrage im fraglichen Bereich bei den Investitionskosten 1:3.8, bei den diskontierten Verlustkosten 1:0.5 und bei den gesamten Lebenszykluskosten 1:2. Die gewichtigen Investitionskosten der Kabelvariante seien mit hohen Kapitalkosten verbunden, weshalb die Jahreskosten der Teilverkabelung in den ersten zwei Jahrzehnten signifikant über denen der Freileitung lägen (bei Grundlast bis Faktor 2.7). Aufgrund der Strompreisteuerung würden aber die bei der Kabelvariante vorteilhaften Verlustkosten mit zunehmender Dauer mehr Gewicht erhalten und der Differenz entgegen wirken. Im Normalbetrieb könnten die eingesparten Verlustkosten die
Kapitalkosten jedoch nicht kompensieren. Zudem müsse nach 40 Jahren von einer Zweitinvestition ausgegangen werden, weil dannzumal das Kabel seine Lebensdauer erreicht haben dürfte.
Das Bundesverwaltungsgericht hielt fest, dass die Neuaufstellung und -berechnung sämtliche während der Lebensdauer der Anlage anfallenden Kosten berücksichtige. Sie stütze sich hinsichtlich des Strompreises, der Teuerung, dem Zinssatz und der Lebensdauer des Materials auf realistische Annahmen und erweise sich als nachvollziehbar. Die von den Beschwerdeführern beantragte Teilverkabelung im Bereich der Überdeckung Rüteli erweise sich damit über den gesamten Lebenszyklus als doppelt so teuer wie die genehmigte Freileitung.
Die Beschwerdeführer beanstanden diese Berechnung nicht, weshalb im Folgenden von ihr auszugehen ist. Sie machen zwar geltend, die Beschwerdegegnerin müsse sich ein Teil der Mehrkosten anlasten lassen, weil sie es versäumt habe, die Leitungsplanung auf den Bau der Nationalstrasse abzustimmen; sie legen jedoch nicht dar, inwiefern die Beschwerdegegnerin zu einer solchen Koordination verpflichtet gewesen wäre; dies ist auch nicht ersichtlich.

4.
Gestützt auf die Ausführungen der Beschwerdegegnerin ging die Vorinstanz davon aus, dass die insgesamt zwölf Kabelendverschlüsse eine Schwachstelle der Kabelleitung darstellten, die das Risiko einer Teilverkabelung erhöhten (E. 6.1 des angefochtenen Entscheids). Zwar hätten Freileitungen nach der von der Swissgrid AG in Auftrag gegebenen "Metastudie über Merkmale von Freileitungen und Erdkabelleitungen" der Technischen Universität Illmenau vom 12. Oktober 2011 eine leicht höhere Ausfallhäufigkeit, dafür aber dauere die Reparatur bei Kabelleitungen länger (E. 6.2 des angefochtenen Entscheids). Die Ausfallzeiten liessen sich zwar durch die Verlegung eines Reservekabels je Leitungsstrang im Schadensfall reduzieren resp. auf eine betrieblich unkritische Zeit verschieben; dies hätte jedoch Mehrkosten von Fr. 210'000.– zur Folge.
Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, bei Mitverlegung eines Ersatzkabels sei die Verkabelung der Freileitung hinsichtlich Versorgungssicherheit und Reparaturzeiten ebenbürtig, weshalb dieser Aspekt in die Interessenabwägung nicht hätte einfliessen dürfen.
Im weiteren Schriftenwechsel machen die Beschwerdeführer weitere Ausführungen zu Störstatistiken und ihrer Relevanz für den vorliegenden Fall.

5.
Ausschlaggebend für die Interessenabwägung des Bundesverwaltungsgerichts zugunsten der Freileitung und zulasten der Teilverkabelung war, dass sich die Belastung für das kantonale Landschaftsschutzobjekt "Drumlinlandschaft Mettmenstetten-Uttenberg" bei einer Verkabelung im Verhältnis zur Freileitung nur unwesentlich vorteilhafter darstellen würde. Für den Abspann wären je zwei Kabelendmasten erforderlich. Zudem bestünden im fraglichen Bereich bereits landschaftliche Vorbelastungen (Autobahn mit Nebenanlagen, grosse Landwirtschaftsbetriebe mit teilweise Hochsilos, Mobilfunkantennen, ein ungeordneter Siedlungsabschluss), weshalb sich der Mehrwert der kurzen Verkabelung für die Landschaft als gering erweise. Die bei der Drumlinlandschaft im Vordergrund stehende Erhaltung der Geomorphologie werde durch die Freileitung nicht wesentlich beeinträchtigt. Insgesamt erweise sich deshalb die um den Faktor 2.01 teurere Verkabelungsvariante als nicht

verhältnismässig.

5.1. Die Beschwerdeführer sind dagegen der Auffassung, der unversehrte Schutz der Landschaft rechtfertige die bescheidenen Mehrkosten der Verkabelung.
Wie das Bundesgericht bereits in seinem Urteil vom 14. Juli 2011 (E. 5.3) festgestellt habe, befriedige die Freileitungsführung im Bereich der Überdeckung Rüteli, zwischen dem Dorf Mettmenstetten und der Drumlinlandschaft, aus Sicht des Landschaftsschutzes nicht: Die drei Masten kämen auf eine Kuppe zu stehen, d.h. an eine visuell exponierte Stelle. Sie beeinträchtigten daher die Aussicht vom Dorf her auf die Landschaft wie auch in umgekehrter Richtung. Selbst wenn die Masten knapp ausserhalb des Schutzgebiets zu stehen kommen sollten, füge sich die Überdeckung als Erhebung topografisch in die Drumlinlandschaft ein und werde dieser optisch noch zugerechnet. Die im Untergrund verlaufende Nationalstrasse werde an dieser Stelle nicht wahrgenommen. Die Bündelung von Freileitung und Nationalstrasse weise daher in diesem Bereich keine Vorteile auf. Vielmehr erscheine die neue Freileitung im Bereich der Überdeckung Rüteli als neue Beeinträchtigung der Landschaft am östlichen Rand des Schutzgebiets. Diese Vorgaben hätten im angefochtenen Entscheid keinen Niederschlag gefunden.
Sie verweisen auf die Bemerkung des BAFU in seiner Stellungnahme vom 31. Oktober 2011 (Ziff. 2), wonach die Kabelendmasten je am wenig einsehbaren südlichen Böschungsfuss der Autobahn zu liegen kämen. Diese lägen deutlich tiefer und wären deshalb weniger augenfällig als die Freileitungsmasten auf der Überdeckung Rüteli, auch wenn die Gesamtanzahl Masten nicht kleiner wäre. Damit sei von einem erheblichen Gewinn der Landschaft auszugehen.
Die Ausführungen des ARE, wonach die kurze Verkabelung nicht zu einem Mehrwert für die Landschaft führe und selbst für einen Grossteil der lokalen Bevölkerung nicht klar erkenntlich sei, träfen nicht zu und stünden auch im Widerspruch zu dessen früheren Äusserungen am Augenschein: Damals habe das ARE die Verkabelung aus raumplanerischer Sicht als beste Lösung erachtet. Die geplante Freileitung beeinträchtige den Blick von Westen und von Osten; dies gelte nicht nur von den Grundstücken der Beschwerdeführenden aus gesehen, sondern im besonderem Masse mit Blick von Westen her.
Die Beschwerdeführer bestreiten, dass Vorbelastungen bestehen, die gegen eine Verkabelung sprechen würden: Der Siedlungsabschluss sei geordnet und die den Landwirtschaftsbetrieben dienenden, zonenkonformen Hochsilos seien nicht als landschaftliche Vorbelastung zu betrachten. Die angeführte Mobilfunkantenne liege in einer gewissen Entfernung zur Überdeckung Rüteli und sei daher nicht relevant.

5.2. Sowohl die Beschwerdegegnerin als auch das BFE halten eine Verkabelung aus Gründen des Landschaftsschutzes nicht für geboten. Die Zonenkonformität der bestehenden Hochsilos schliesse nicht aus, sie als landschaftliche Vorbelastung zu berücksichtigen. Die Behauptung der Beschwerdeführer, die Überdeckung sei mit grossem finanziellem Aufwand für die Rekonstruktion der ursprünglichen Topografie der Drumlinlandschaft getätigt worden, treffe nicht zu: Die Autobahnüberdeckung mit einer Länge von 400 m sei primär aus Gründen des Lärmschutzes für Mettmenstetten sowie für die Erhaltung der ökologischen Vernetzung errichtet worden (vgl. Stellungnahme des BAFU vom 2. Juni 2010 und Kapitel 3.7a "Landschaftsverbindung" des kantonalen Richtplans).

5.3. Das BAFU vertritt ebenfalls die Auffassung, dass die landschaftlichen Vorteile der Verkabelung, welche durch die vier Kabelendmasten empfindlich verringert werden, angesichts ihrer beachtlichen Mehrkosten die landschaftlichen Nachteile der Freileitung mit den drei Masten 40 - 43 nicht aufzuwiegen vermöchten. Es verweist zur Begründung auf seine bisherigen Stellungnahmen vor Bundesverwaltungsgericht.
Zwar kämen die für die Verkabelung notwendigen vier Endmasten am wenig einsehbaren Böschungsfuss der Autobahn zu liegen; die Verkabelung würde deshalb im Bereich der Überdeckung Rüteli zu einer leichten landschaftlichen Verbesserung führen. In Bezug auf das kantonale Landschaftsschutzobjekt "Drumlinlandschaft Mettmenstetten-Uttenberg" insgesamt, das westlich der Autobahn und der Freileitung liege und dessen Schutz im Vordergrund zu stehen habe, sei die Belastung durch die Verkabelungslösung jedoch nur unwesentlich vorteilhafter; insbesondere bleibe das Landschaftsschutzobjekt nördlich und südlich der Überdeckung Rüteli von der Freileitung flankiert.
Ziel des kantonalen Landschaftsschutzobjekts sei vor allem der Schutz vor beeinträchtigenden Geländeveränderungen; d.h. im Vordergrund stehe die ungeschmälerte Erhaltung der Geomorphologie. Dieser Zielaspekt werde

durch den Bau der Freileitung nicht beeinträchtigt.
Bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit der Verkabelung der Leitung dürften die bestehenden landschaftlichen Vorbelastungen nicht vernachlässigt werden: Die Autobahn mit Nebenanlagen wie Beleuchtungskandelabern, Lärmschutzwänden und Wildzäunen wirke im Bereich der nur 400 m langen Überdeckung Rüteli landschaftlich störend. Weiter seien in mittlerer Sichtdistanz grosse Landwirtschaftsbetriebe mit und ohne Hochsilos sowie eine Natel-Antennenanlage vorhanden, die ebenfalls als landschaftliche Beeinträchtigungen einzustufen seien. Schliesslich sei der Siedlungsabschluss auf der Seite Mettmenstetten mit eher ungeordnet angesiedelten Ein- und Mehrfamilienhäusern, Kirche, Industrie- und Gewerbebauten aus landschaftlicher Sicht wenig abgestimmt auf das kantonale Landschaftsschutzobjekt. Ein darauf ausgerichteter qualitätsvoll gestalteter Siedlungsrand, der durch die Leitungsverkabelung markant gewinnen würde, sei jedenfalls nicht vorhanden. Angesichts dieser Ausgangslage sei der landschaftliche Gewinn durch eine Verkabelung im Bereich der Überdeckung Rüteli eher gering.
Eine Verkabelung dränge sich deshalb aus Verhältnismässigkeitsgründen nicht auf, auch wenn das Kostenverhältnis von 1:2 als eher moderat zu beurteilen sei. Damit sich die teurere Verkabelung einer Hochspannungsleitung landschaftlich rechtfertige, müsste eine Freileitung zu einer erheblichen Verschlechterung des Landschaftsschutzgebietes oder der unbeeinträchtigten Landschaft führen. Mit anderen Worten: Der Ausgangszustand der Landschaft und ihres unmittelbaren Umfeldes müsse einen geringen Grad an Belastung aufweisen, so dass eine Freileitung die relative Unversehrtheit des betroffenen Landschaftsabschnittes in hohem Mass in Frage stellen würde. Die für den Landschaftsschutz aufzuwendenden Mittel seien beschränkt und müssten daher mit einem hohen Wirkungsgrad auf den Landschaftsschutz eingesetzt werden. Im vorliegenden Fall führe die Verkabelung jedoch in erster Linie dazu, dass die Situation bei den Beschwerdeführenden möglichst unverändert bleibe, während der "landschaftliche Mehrwert" für das ganze Landschaftsschutzgebiet bescheiden bleibe.

5.4. Ähnlich äusserte sich das ARE im vorinstanzlichen Verfahren: Angesichts der Tatsache, dass die geplante Freileitung der Autobahn folge und die sehr kurze Verkabelung im Bereich der Überdeckung die Einsparung von nur einem Masten bringe, aber jeweils zwei Doppelmasten für den Abspann benötigt würden, sei der Mehrwert für die Landschaft, selbst für den Grossteil der lokalen Bevölkerung, nicht klar erkenntlich. Für die Interessenabwägung sollte auch eine Rolle spielen, ob die für diese Teilverkabelung aufgewandten finanziellen Mittel, welche schlussendlich von der gesamten Bevölkerung mitgetragen werden, nicht raumwirksamer an einem anderen Ort eingesetzt werden könnten.

6.
Im Urteil BGE 137 II 266 E. 4.2 S. 276 ging das Bundesgericht davon aus, dass Kabelanlagen aufgrund des technischen Fortschritts leistungsfähiger, zuverlässiger und kostengünstiger geworden seien; dies mindere das Gewicht der gegen eine (Teil) Verkabelung sprechenden Gründe und könne im Einzelfall dazu führen, dass das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung einer Landschaft überwiege, auch wenn es sich nicht um eine Landschaft von überragender, nationaler oder kantonaler Bedeutung, sondern von mittlerer, regionaler oder nur lokaler Bedeutung handle. In diesem Zusammenhang sei die zunehmende Verbauung des Schweizer Mittellandes zu berücksichtigen, mit der Folge, dass unbeeinträchtigte Landschaften immer seltener werden und das Interesse an ihrer Erhaltung zunehme.
Erforderlich ist allerdings eine sorgfältige Interessenabwägung in jedem Einzelfall: Wie die Bundesämter zu Recht darlegen, muss sich ein erheblicher Mehreinsatz finanzieller Mittel aufgrund der konkreten Umwelt- und Landschaftssituation rechtfertigen. Bei dieser Beurteilung kommt der Stellungnahme der Fachbehörden des Bundes für den Umwelt- und Landschaftsschutz sowie die Raumentwicklung grosses Gewicht zu.
Zwar belegt die Variantenstudie der Beschwerdegegnerin, dass die Verlustkosten der Freileitung doppelt so hoch sind wie diejenigen der Kabelanlage. Unter Berücksichtigung dieses Faktors bleibt die Verkabelung der streitigen Teilstrecke, über die gesamte Lebensdauer der Anlage gerechnet, noch rund doppelt so teuer wie die Freileitung. Auch wenn derartige Mehrkosten einer Verkabelung als eher moderat bezeichnet werden können, so dass eine Erdverlegung aus Gründen des Landschaftsschutzes nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint, sind sie doch nicht so unbedeutend, dass sie bereits gegenüber einem durchschnittlichen Interesse an der Freihaltung der Landschaft vor störenden Objekten zurückzutreten hätten.
Die Masten Nrn. 40, 41 und 42 der geplanten Freileitung kommen knapp ausserhalb des Perimeters der ge-

schützten Drumlinlandschaft zu stehen (vgl. die in den Akten liegende Karte des Zürcher Natur- und Landschaftsschutzinventars. Diese wird im Inventar als "geologisches bzw. geomorphologisches Objekt" bezeichnet ), d.h. im Vordergrund steht die Erhaltung der Drumlins (während der letzten Eiszeit abgelagerte, langgezogene Moränenhügel) als erdgeschichtliche Formen und die Verhinderung beeinträchtigender Geländeänderungen. Dieses Ziel wird durch die Freileitung nicht tangiert, zumal es sich bei der Überdeckung Rüteli nicht mehr um ein vom Gletschereis geschaffenes Landschaftselement, sondern um eine künstliche Aufschüttung handelt.
Fraglich ist somit lediglich, ob sich die Mehrkosten der Verkabelung rechtfertigen, um die Umgebung des Landschaftsschutzobjekts vor störenden Infrastrukturbauten freizuhalten. Dieses Interesse ist aufgrund der Vorbelastung des Gebiets stark reduziert: Negativ fallen die Nationalstrasse und ihre Nebenanlagen, die Siedlung Mettmenstetten (Industriegebiet und bis unmittelbar an die Überdeckung Rüteli heranreichende Wohnsiedlung) ins Gewicht, wie auch die Mobilfunkantenne am Nordportal des Autobahntunnels. Zwar ist die Überdeckung Rüteli selbst von Bauten frei (von der Maschwanderstrasse abgesehen); sie ist jedoch nur ca. 400 m breit. Beim Blick von Westen, d.h. aus dem Landschaftsschutzgebiet in Richtung Mettmenstetten, werden daher die Masten der Freileitung entlang der Autobahn (im offenen Teil) die Sicht beeinträchtigen. Die streitige Verkabelung würde deshalb im Wesentlichen die freie Aussicht von den Grundstücken der Beschwerdeführer (am westlichen Siedlungsrand von Mettmenstetten) auf die Drumlinlandschaft sicherstellen. Dagegen ist weder erstellt noch dargelegt, dass diese Aussicht für die übrigen Einwohner von Mettmenstetten besondere Bedeutung hat.
Unter diesen Umständen ist die Einschätzung der Vorinstanzen nicht zu beanstanden, wonach der Nutzen der streitigen Teilverkabelung für das Landschaftsschutzobjekt zu gering ist, um die Mehrkosten zu rechtfertigen.

7.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 BGG). Da die Beschwerdegegnerin nicht anwaltlich vertreten ist, hat sie praxisgemäss keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Energie, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 27. Mai 2013

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

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber