Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 418/2017

Urteil vom 28. März 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Verfahrensbeteiligte
1. Erbengemeinschaft A. A._____,
bestehend aus:

1.1. B. A._____,
1.2. C. A._____,
1.3. D. A._____,
1.4. I. A._____ (als Erbin von E.A._____ sel.),
1. Erbengemeinschaft F.F._____,
bestehend aus:

2.1. G. F._____,
2.2. H. F._____,
Beschwerdeführerinnen,
alle vertreten durch Advokat Roman Zeller,

gegen

Swissgrid AG,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Pascal Leumann,

Präsident der Eidgenössischen
Schätzungskommission, Kreis 7,
Dr. Andreas Traub.

Gegenstand
Erneuerung der befristeten Durchleitungsrechte für die 220/380 kV-Leitung Lachmatt-Gösgen; Bewilligung abgekürztes Verfahren,

Beschwerde gegen das Urteil vom 8. Juni 2017 des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I.

Sachverhalt:

A.
Mit Plangenehmigung vom 22. Juli 1965 des Eidgenössischen Starkstrominspektorats (ESTI) wurde der Aare-Tessin AG für Elektrizität (nachfolgend: ATEL; heute: Alpiq Netz AG) der Umbau der bisherigen 150 kV-

Hochspannungsfreileitung Gösgen-Bottmingen zu einer 220/380 kV-Hochspannungsfreileitung auf der Teilstrecke Wissbrunnen-Froloo bewilligt. Diese führt über die Grundstücke Nrn. 253, 254 (heute Nr. 3154) und 258 in Liestal.
Mit Urteil vom 30. Juli 1971 ermächtigte die Eidgenössische Schätzungskommission (damals Kreis IV; nachfolgend ESchK) die ATEL, für die Dauer von 50 Jahren eine Hochspannungsleitung über die Grundstücke Nrn. 253, 254 und 258 zu führen sowie je einen Gittermast auf die Grundstücke Nrn. 254 und 258 zu stellen. Zugleich räumte sie zugunsten der ATEL und zulasten der Parzelle Nr. 254 eine Bauverbotsservitut ein und liess diese im Grundbuch eintragen.

B.
Mit Plangenehmigungsverfügung vom 5. September 1994 wurde der ATEL die Anpassung eines 220 kV-Stranges der Hochspannungsleitung zur Erhöhung der Spannung auf 380 kV sowie der Ersatz des Erdseils durch ein Nachrichtenseil mit eingebautem Lichtwellenleiter bewilligt. Dieser erlaubt die Übertragung grosser Datenmengen, so dass ungenutzte Kapazitäten grundsätzlich auch Dritten zur Verfügung gestellt bzw. zur Erbringung von Telekommunikationsdiensten eingesetzt werden können.

C.
Mit Urteil vom 25. August 2006 entschied die II. zivilrechtliche Abteilung des Bundesgerichts, dass die Datendurchleitung für Dritte über Freileitungen eine separate privatrechtliche Datendurchleitungsdienstbarkeit erfordere. Die Überleitungsdienstbarkeit umfasse den Transport von Daten nur insoweit, als er für den Betrieb der elektrischen Leitung selbst erforderlich sei (BGE 132 III 651 E. 8.1 S. S. 655 ff.).

D.
Zu Beginn des Jahres 2013 wurde die Hochspannungsleitung auf die Swissgrid AG (nachfolgend: Swissgrid) übertragen.
Diese unterbreitete den beiden heutigen Eigentümern der Grundstücke Nrn. 253, 254 und 258, den Erbengemeinschaften A.A._____ und F.F._____ (nachfolgend: die Erben), eine Offerte für einen Dienstbarkeitsvertrag. Dieses Angebot sah vor, dass der Swissgrid per 1. August 2014 und für die Dauer von 25 Jahren das Recht für den Betrieb und Weiterbestand der bestehenden Hochspannungsleitung eingeräumt werde, einschliesslich des Rechts, die Freileitung auch für die Durchleitung von Daten Dritter zu nutzen. In der Offerte wurde angegeben, dass die Hochspannungsleitung bereits seit Dezember 1997 für diese Zwecke vermietet worden sei.

E.
Nachdem ein freihändiger Erwerb der Rechte gescheitert war, gelangte die Swissgrid am 9. März 2016 an den Präsidenten der ESchK Kreis 7 und ersuchte um Bewilligung des abgekürzten Enteignungsverfahrens zur Erneuerung der Leitungsdienstbarkeiten.
Mit Verfügung vom 29. April 2016 bewilligte der Präsident der ESchK das abgekürzte Enteignungsverfahren und erlaubte der Swissgrid, die öffentliche Planauflage durch eine persönliche Anzeige an die Betroffenen zu ersetzen.
Am 3. Mai 2016 schickte die Swissgrid den Erben eine persönliche Anzeige. Im Einzelnen forderte sie die Einräumung der folgenden Rechte:

"Der jeweilige Grundeigentümer der belasteten Grundstücke räumt für sich und seine Rechtsnachfolger der Netzgesellschaft und deren Rechtsnachfolgern oder Mitbeteiligten das Recht ein, die über die belasteten Grundstücke führende, der Übertragung elektrischer Energie dienende Freileitung samt Zusatzeinrichtungen und Nebenanlagen wie Leitungsmasten, Fundamente und dergleichen weiter zu führen und zu betreiben. Die Netzgesellschaft ist berechtigt, die bestehende bzw. die zu erstellende Freileitung zu erweitern, umzubauen oder auf der gleichen Trasse durch eine neue Leitung zu ersetzen. (...) "

F.
Gegen die Verfügung des ESchK-Präsidenten vom 29. April 2016 erhoben die Erben am 30. Mai 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, mit dem Begehren, die Sache zur Einleitung eines Plangenehmi-

gungsverfahrens an das ESTI zu überweisen.
Das Bundesverwaltungsgericht holte einen Fachbericht des Bundesamts für Umwelt (BAFU) zu den Immissionen des im Erdseil integrierten Lichtwellenleiters ein (Fachbericht vom 13. März 2017). Am 8. Juni 2017 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

G.
Dagegen haben die Erben am 17. August 2017 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sowie der Entscheid der ESchK vom 29. April 2016 seien aufzuheben. Das Gesuch der Beschwerdegegnerin vom 9. März 2016 sei an das für die Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens zuständige ESTI zu überweisen. Eventualiter sei die Angelegenheit an das Bundesverwaltungsgericht zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen.

H.
Die Swissgrid (Beschwerdegegnerin) beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
Das Bundesverwaltungsgericht und die ESchK haben auf eine Vernehmlassung verzichtet.
Im weiteren Schriftenwechsel halten die Parteien an ihren Anträgen fest.

I.
Mit Verfügung vom 7. September 2017 wurde der Beschwerde die aufschiebende Wirkung gewährt.
Das Bundesgericht holte eine Stellungnahme des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM) zu den in der Beschwerde aufgeworfenen fernmelderechtlichen Fragen ein. Dieses äusserte sich am 3. September 2018. Die Beteiligten nahmen dazu am 28. September und 2. Oktober 2018 Stellung.

J. E.A._____, Mitglied der Erbengemeinschaft A.A._____, ist am 16. Januar 2019 verstorben. Am 19. März 2019 teilte Advokat Roman Zeller mit, dass I.A._____, Alleinerbin von E.A._____ sel., an der Beschwerde festhalte, unter Einreichung einer Erbbescheinigung und einer Anwaltsvollmacht.

Erwägungen:

1.
Angefochten ist ein Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts, der eine Bewilligung zur Durchführung des abgekürzten Enteignungsverfahrens bestätigt. Dieser Entscheid schliesst das Verfahren nicht ab, weshalb es sich um einen Zwischenentscheid handelt.
Der angefochtene Entscheid bejaht die - von den Beschwerdeführerinnen bestrittene - Zuständigkeit der ESchK, im enteignungsrechtlichen Verfahren über das Gesuch der Swissgrid zu entscheiden, und lehnt deren Antrag ab, die Sache zuständigkeitshalber an das Bundesamt für Energie zur Einleitung eines kombinierten Planungsgenehmigungs- und Enteignungsverfahrens zu überweisen. Dies spricht für einen Entscheid über die Zuständigkeit, gegen den die Beschwerde nach Art. 92 Abs. 1 BGG offensteht.
Stellt man dagegen auf den erstinstanzlichen Entscheid des ESchK-Präsidenten ab, so betrifft dieser die Zulässigkeit des abgekürzten Verfahrens. Auch dieser prozessleitende Entscheid kann einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken, wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat. Bei diesem Blickwinkel wäre die Beschwerde daher nach Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG zulässig.
Da alle übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde einzutreten.

2.
Gemäss Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz, EleG; SR 734.0) benötigt eine Plangenehmigung, wer eine Starkstromanlage erstellen oder ändern will. Diesfalls entscheidet die Genehmigungsbehörde gleichzeitig mit der Plangenehmigung über die enteignungsrechtlichen Einsprachen (Art. 16h Abs. 1 EleG).
Ist kein Plangenehmigungsverfahren durchzuführen, ist über Fragen der Enteignung und der Entschädigung nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711) zu entscheiden, in einem selbstständigen Enteignungsverfahren. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dies insbesondere der Fall, wenn - ohne Änderung der bestehenden Anlage - eine befristete Dienstbarkeit lediglich verlängert werden soll (Urteile 1C

333/2012 vom 18. März 2013 E. 2.3; 1E.12/2004 vom 22. Dezember 2004 E. 1.2). Gleiches gilt, wenn die Enteignung ohne Änderung der Anlage nachträglich erweitert wird (Urteil 1E.6/2004 vom 23. April 2004 E. 2 betr. Auferlegung eines die Durchleitungsrechte ergänzenden Niederhalteservituts).
Vorliegend ist streitig, ob die Nutzung des 1994 bewilligten Lichtwellenleiters nachträglich erweitert worden ist, indem er neu für die Durchleitung von Daten für Dritte, d.h. zu Telekommunikationszwecken, genutzt wird, und ob dies eine plangenehmigungspflichtige Änderung darstellt.

2.1. Das Bundesverwaltungsgericht hielt fest, aus dem Entwurf des neuen Dienstbarkeitsvertrags (vgl. oben, Abschnitt D) ergebe sich, dass die Anlage seit Dezember 1997 für die Durchleitung der Daten von Dritten vermietet worden sei. Ob und wenn ja, von wem einzelne Fasern des Lichtwellenleiters aktuell für die Erbringung von Telekommunikationszwecken genutzt würden, könne offenbleiben, weil jedenfalls keine plangenehmigungsbedürftige Nutzungsänderung vorliege. Dabei nahm es eine Praxisänderung vor:
Bisher hatte das Bundesverwaltungsgericht eine plangenehmigungsbedürftige Zweckänderung bzw. -erweiterung der Anlage schon dann bejaht, wenn der im Erdseil enthaltene Lichtwellenleiter neu für die Erbringung von Telekommunikationsdiensten genutzt wurde (Urteile A-459/2011 vom 26. August 2011 E. 3.2 und A-2922/2011 vom 29. Mai 2012 E. 3.1 und 3.2). Diese Urteile wurden vom Bundesgericht jeweils bestätigt (Urteile 1C 333/2012 vom 18. März 2012 E. 2.1 und 1C 424/2011 vom 24. Februar 2012 E. 2.6). Im angefochtenen Entscheid präzisierte das Bundesverwaltungsgericht seine Rechtsprechung dahin, dass ein Plangenehmigungsverfahren nicht erforderlich sei, wenn die Nutzungsänderung weder bauliche Änderungen erfordere noch zusätzliche Immissionen bewirke.

2.1.1. Zur Begründung verwies es auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach Zweckänderungen ohne bauliche Anpassungen nicht baubewilligungspflichtig seien, wenn sie keine oder nur ausgesprochen geringfügige Auswirkungen auf Umwelt und Planung hätten (mit Hinweis auf 1C 347/2014 vom 16. Januar 2015 E. 3.2 mit Hinweisen; WALDMANN/HÄNNI, RPG-Handkommentar, Art. 22 Rz. 17).
Diese Voraussetzungen lägen hier vor: Der Ersatz des Erdseils durch ein Nachrichtenseil samt Betrieb eines Lichtwellenleiters seien bereits 1994 genehmigt worden. Technisch mache es keinen Unterschied, ob lediglich Daten zur Steuerung des Stromnetzes oder auch Daten Dritter über den Lichtwellenleiter übermittelt würden. Für diese zusätzliche Nutzung seien keine baulichen Anpassungen nötig. Gemäss Fachbericht des BAFU vom 13. März 2017 bewirke sie auch keine zusätzlichen Immissionen, sondern sei umweltrechtlich irrelevant. Die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens nach Art. 16 ff. EleG würde unter diesen Umständen einen Leerlauf darstellen.

2.1.2. Überdies teilte das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung der Swissgrid, wonach allfällige, für die Datenübertragung Dritter genutzte Fasern des Lichtwellenleiters nicht zwingend nach den für die Genehmigung von Starkstromanlagen geltenden Regeln zu beurteilen seien, sondern Gegenstand von separaten Bewilligungs- oder Enteignungsverfahren sein könnten: Ein Lichtwellenleiter bestehe aus einem Bündel von zahlreichen Glasfasern, die - sofern sie von der Betreiberin der Hochspannungsleitung nicht genutzt würden - einzeln an Dritte zur Übertragung von Telekommunikationsdaten weitergegeben werden könnten. Derart genutzte Fasern wiesen funktionell und betrieblich keine Einheit mit der Hochspannungsleitung auf. Insofern seien sie vergleichbar mit Mobilfunkantennen auf Hochspannungsleitungen, die nicht im Plangenehmigungsverfahren gemäss EleG, sondern im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen seien (BGE 133 II 49 E. 6.4 S. 56 mit Hinweisen).

2.2. Die Beschwerdeführerinnen halten diese Praxisänderung für rechtswidrig.
Sie werfen der Swissgrid vor, einen illegalen Zustand geschaffen zu haben, indem sie ihre Anlage Dritten zur Durchleitung von Daten zur Verfügung gestellt habe. Dies stelle eine Zweckänderung dar, für die zwingend ein Plangenehmigungsverfahren durchzuführen sei. Dies entspreche der bisherigen ständigen Rechtsprechung und der Lehre (KATHRIN DIETRICH, in: Kratz/Merker/Tami/Rechsteiner/Föhse, Kommentar zum Energierecht, Bd. 1, Bern 2016, N. 12 zu Art. 16 Abs. 1 EleG) und gelte unabhängig davon, ob die Nutzung zu zusätzlichen Immissionen führe. Auch die Umwandlung einer Geschäfts- in eine Wohnbaute bedürfe einer Baubewilligung, selbst wenn damit keine zusätzlichen Immissionen verbunden seien. Art. 16 Abs. 1 EleG belasse insoweit keinen Spielraum.
Die Beschwerdeführerinnen bestreiten überdies, dass die Eröffnung eines Plangenehmigungsverfahrens einen

”Leerlauf” darstellen würde: Zu prüfen sei die Konformität der Anlage mit den aktuellen Gesetzen zu Raumplanung, Umwelt, Natur-, Heimat- und Gewässerschutz sowie Wald, die sich seit 1994 zwangsläufig geändert hätten.
Es gehe nicht an, die Grundeigentümer auf zivilrechtliche Mittel zu verweisen, zumal sich die Swissgrid bislang geweigert habe, die Unternehmen bekannt zu geben, die das Glasfaserkabel nutzten. Die Swissgrid als öffentlich-rechtliche Dienstleistungserbringerin müsse sich gesetzeskonform verhalten. Sie besitze jedoch bis heute für die Durchleitung von Daten weder eine öffentlich-rechtliche noch eine zivilrechtliche Bewilligung.
Nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen bildet der Lichtwellenleiter baulich, funktionell und betrieblich eine Einheit mit der Hochspannungsleitung, weshalb er einheitlich im Verfahren nach EleG zu beurteilen sei. Der Umstand, dass die Swissgrid ursprünglich eine freiwillige Dienstbarkeit für alle Nutzungen des Lichtwellenleiters (einschliesslich Datenübertragung für Dritte) erwirken wollte, spreche auch für eine wirtschaftliche Einheit. Ob einzelne Lichtwellen-Fasern an Dritte vergeben und gesondert betrieben werden könnten, sei ungeklärt und vorliegend auch irrelevant, da die Beschwerdegegnerin gar nicht behaupte, dass eine solche Übertragung stattgefunden habe.

2.3. Die Swissgrid bestreitet, einen illegalen Zustand geschaffen zu haben. Bis zum Urteil BGE 132 III 651 im Jahr 2006 seien alle Beteiligten davon ausgegangen, dass die Datenübertragung vom Überleitungsrecht abgedeckt sei.
Die Swissgrid sei erst seit 2013 Eigentümerin des Übertragungsnetzes geworden. Sie nutze den Lichtwellenleiter nur für Zwecke der Energieübertragung. Die von ihren Rechtsvorgängerinnen abgeschlossenen Verträge zur fernmelderechtlichen Nutzung der Lichtwellenleiter seien von der Swissgrid nicht übernommen worden und seien ihr im Einzelnen auch nicht bekannt. Sie ziehe aus dieser Nutzung auch keinen wirtschaftlichen Vorteil.
Eine Plangenehmigung für den Lichtwellenleiter liege bereits vor (Verfügung vom 5. September 1994); darin sei der Nutzungszweck nicht beschränkt worden. Bewilligungsrechtlich spiele es keine Rolle, ob Daten der Swissgrid für die Steuerung der Hochspannungsleitung oder Daten Dritter übermittelt würden, gleich wie es beim Strom nicht darauf ankomme, von wem dieser stamme.
Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sei einzig das Überleitungsrecht für elektrische Energie gemäss Art. 43 EleG. Die Swissgrid betreibe keine Fernmeldedienste und könne daher das Enteignungsrecht nach Art. 36 FMG gar nicht in Anspruch nehmen, selbst wenn sie dies wollte. Die Beschwerdeführerinnen seien daher auf zivilrechtliche Rechtsbehelfe (Eigentumsfreiheitsklage) zu verweisen.
Im Fall von Beseitigungsansprüchen bestünden für den Fernmeldedienstanbieter verschiedene Handlungsoptionen, die im vorliegenden Verfahren nicht präjudiziert werden dürften: So könne eine Enteignung nach Art. 36 FMG beim UVEK beantragt werden; denkbar sei aber auch, dass auf die Datennutzung verzichtet oder diese mittels Umleitungen über andere Glasfaserkabel, ohne Inanspruchnahme des Grundstücks der Beschwerdeführerinnen, fortgesetzt werde.
Die Swissgrid betont, dass die fernmelderechtliche Nutzung des Lichtwellenleiters unabhängig vom Betrieb der Hochspannungsleitung erfolge, d.h. es könnten strom- und nicht strombezogene Anlagenteile unterschieden werden. In casu würden nur 6 von 24 Fasern für betriebliche Zwecke verwendet. Theoretisch wäre eine Verdinglichung der Nutzungsrechte an den verschiedenen Fasern des Lichtwellenleiters möglich, z.B. mittels Dienstbarkeiten oder Eigentumsübertragung; dies sei bislang lediglich aus Praktikabilitätsgründen nicht geschehen.

2.4. Das BAKOM bestätigt in seiner Stellungnahme, dass es für den Einbau oder das Verlegen eines Lichtwellenleiters keine spezifischen fernmelderechtlichen Vorschriften zu beachten gebe. Wer den Lichtwellenleiter zum Datentransfer für Dritte nutze, erbringe einen Fernmeldedienst im Sinne von Art. 3 lit. b des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10). Dafür sei keine Bewilligung erforderlich, sondern nur eine Meldung an das BAKOM, das alle Fernmeldedienstanbieterinnen registriere (Art. 4 Abs. 1 FMG).
Gemäss Art. 36 Abs. 1 FMG erteile das Departement (UVEK) das Enteignungsrecht, wenn die Erstellung einer Fernmeldeanlage im öffentlichen Interesse liege. Nach Auffassung des BAKOM besteht mit Blick auf die stetig zunehmenden Kommunikationsbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft ein grosses allgemeines Interesse daran, über eine möglichst flächendeckende und leistungsfähige Fernmeldeinfrastruktur zu verfügen. Da durch die Nutzung des in die Starkstromleitung eingebauten Lichtwellenleiters keine zusätzlichen Immissionen entstünden, wäre es aus Sicht des BAKOM bedauerlich, die bestehende, leistungsfähige Infrastruktureinrich-

tung nicht für die Erbringung von Fernmeldediensten zu beanspruchen.
Das BAKOM hält fest, dass es aus technischer Sicht weder für den Grundeigentümer noch für die Behörden möglich sei zu kontrollieren, ob ein Lichtwellenleiter in einer Hochspannungsleitung ausschliesslich zu betriebsinternen Zwecken oder auch zur Datenübertragung für Dritte verwendet werde.

3.
Das Bundesgericht befasste sich in den Urteilen 1C 424/2011 vom 24. Februar 2012 und 1C 333/2012 vom 18. März 2013 mit der Plangenehmigungspflicht von baulich unveränderten Hochspannungsleitungen und bestätigte damals die angefochtenen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts. Allerdings stellte es im ersten Entscheid vor allem auf die veränderten planerischen Gegebenheiten ab: Müsse schon deshalb ein Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden, sei in diesem auch über die Bewilligung für den Lichtwellenleiter mit erweiterter Zwecksetzung zu befinden (1C 424/2011 E. 2.6). Im zweiten Entscheid stand keine zusätzliche Nutzung für Telekommunikationsdienste zur Diskussion, weshalb das Bundesgericht lediglich auf das Urteil 1C 424/2011 verwies, ohne sich näher mit der Frage zu befassen (1C 333/2012 E. 2.1). Insofern rechtfertigt sich eine vertiefte Prüfung im vorliegenden Fall.

3.1. Zweck des kombinierten Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahren ist die umfassende Abklärung der Zulässigkeit der Anlage unter sämtlichen rechtlichen Gesichtspunkten in einem konzentrierten Entscheidverfahren, aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung (vgl. DIETRICH, a.a.O., N. 18 ff. zu Art. 16 EleG). Die Plangenehmigungsverfügung ersetzt dabei die Baubewilligung und die Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG (DIETRICH, a.a.O. N. 18). Sind ausschliesslich enteignungsrechtliche Fragen streitig, bedarf es grundsätzlich keines Plangenehmigungsverfahrens, sondern es genügt das enteignungsrechtliche Verfahren (vgl. die oben E. 2 zitierte Rechtsprechung).

3.2. Art. 16 Abs. 1 EleG knüpft an die Erstellung oder Änderung einer Starkstromanlage an. Dies entspricht der Regelung für die Baubewilligung in Art. 22 Abs. 1 RPG, wonach Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung "errichtet oder geändert" werden dürfen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unterstehen grundsätzlich auch reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen der Baubewilligungspflicht, es sei denn, die Nutzungsänderung habe keine oder ausgesprochen geringfügige Auswirkungen auf Raum und Umwelt (BGE 113 Ib 219 E. 4d S. 223 mit Hinweisen), so dass kein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 139 f.). Eine Baubewilligung ist insbesondere erforderlich, wenn die neue Nutzung zu höheren Immissionen führt (vgl. Urteile 1A.216/2003 vom 16. März 2004 E. 3, in: URP 2004 S. 349; 1C 120/2012 vom 22. August 2012 E. 3.3). So erachtete das Bundesgericht die Umwandlung des Cafébereichs eines Golfclubhauses in ein Restaurant mit umfassendem Speiseangebot als baubewilligungspflichtig, weil dies eine deutlich breitere und intensivere Nutzung ermögliche als eine Cafeteria mit ausschliesslich kalter Küche; damit könne sich auch der Besucherkreis erheblich
erweitern und der Zubringerverkehr erhöhen, was Auswirkungen auf die Standortgebundenheit des Betriebs haben könnte (Urteil 1C 347/2014 vom 16. Januar 2015 E. 3.3).
Es erscheint sachgerecht, diese Rechtsprechung auch auf Art. 16 Abs. 1 EleG zu übertragen und Nutzungsänderungen oder -erweiterungen ohne bauliche Vorkehren von der Plangenehmigungspflicht auszunehmen, sofern diese keine oder nur so geringfügige Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, dass keine neue Beurteilung erforderlich erscheint. Dies setzt jedenfalls voraus, dass die beabsichtigte neue Nutzung nicht schon per se bewilligungspflichtig ist.

3.3. Vorliegend hielt das BAFU in seinem Fachbericht fest, dass die Nutzung des Lichtwellenleiters für die Datenübertragung für Dritte keine zusätzlichen Immissionen erzeuge; dies wird von den Beschwerdeführerinnen nicht bestritten. Andere Auswirkungen auf Raum und Umwelt (z.B. Zubringerverkehr, Wartungsarbeiten) sind weder dargetan noch ersichtlich, weshalb die zusätzliche Nutzung keine Fragen aus Sicht von Natur, Landschaft, Ästhetik, Technik oder Sicherheit aufwirft. Die fernmelderechtliche Nutzung der Leitung unterliegt auch keiner spezifischen Bewilligung: Das FMG enthält keine anlagespezifischen Anforderungen, sondern lediglich eine Anmeldepflicht für Betreiber von Fernmeldediensten (Art. 4).
Der Hinweis der Beschwerdeführerinnen, dass sich die Rechtslage seit den letzten Plangenehmigungsverfahren verändert habe, trifft zwar zu; insbesondere ist am 1. Februar 2000 die Verordnung vom 23. Dezember 1999

über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung [NISV; SR 814.710]in Kraft getreten, die erstmals vorsorgliche Anlagegrenzwerte für Freileitungen enthält. Diese gelten indessen nur für neue oder i.S.v. Ziff. 12 Anh. 1 NISV geänderte Anlagen. Bei Anlagen, die vor Inkrafttreten der NISV rechtskräftig erstellt wurden, kann nur die Einhaltung des Immissionsgrenzwerts (Art. 12 NISV i.V.m. Anh. 2 NISV) sowie die Phasenoptimierung (Ziff. 16 Abs. 1 Anh. 1 NISV) verlangt werden (vgl. dazu Urteil 1A.184/2003 vom 9. Juli 2004 E. 2 und 3, in: URP 2004 S. 606; Pra 2005 Nr. 4 S. 30; RDAF 2005 I S. 614). Dass der Immissionsgrenzwert überschritten sei - auf ihren Parzellen oder anderswo in der Umgebung - machen die Beschwerdeführerinnen nicht geltend. Insofern drängt sich eine Überprüfung der Leitungsführung aus Gründen des Immissionsschutzes nicht auf.
In dieser Situation ist nicht ersichtlich, welche anlagen- und raumbezogenen Fragen im Plangenehmigungsverfahren noch zu prüfen wären. Dies spricht für die Durchführung eines selbstständigen Enteignungsverfahrens.

3.4. Nichts anderes ergibt sich aus der Rechtsprechung für die Bewilligung sog. gemischter Bauten und Anlagen, die verschiedenen Nutzungen dienen (vgl. BGE 127 II 227 E. 4 S. 234 zu Kreuzungsbauwerken). Diese werden in der Regel einem einzigen Verfahren unterstellt, je nachdem, welche Zwecksetzung überwiegt. Die Durchführung separater Verfahren für einzelne Bauteile ist indessen nicht ausgeschlossen, wenn diese zwar einen baulichen Zusammenhang mit der Hauptanlage aufweisen, funktionell und betrieblich aber von dieser unabhängig sind. Dies ist der Fall bei Mobilfunkanlagen, die auf dem Mast einer Hochspannungsleitung errichtet werden: Für sie ist nicht das Plangenehmigungsverfahren nach EleG massgeblich, sondern sie unterliegen dem kantonalen Baubewilligungsverfahren (BGE 133 II 49 E. 6.4 S. 56).
Vorliegend ist der Lichtwellenleiter in die Hochspannungsleitung integriert und dient der Steuerung des Stromnetzes, weshalb er eine funktionelle und betriebliche Einheit mit der Hochspannungsleitung bildet. Über den Einbau des Lichtwellenleiters wurde denn auch 1994 im Plangenehmigungsverfahren gesamthaft entschieden. Eine Differenzierung nach einzelnen Fasern, je nachdem, welche Art von Daten darin übertragen werden, wurde damals nicht vorgenommen. Sie erschiene auch wenig zweckmässig, weil die Nutzung der Fasern nach aussen nicht erkenn- und überprüfbar ist (vgl. unten E. 4.4).

4.
Ein Festhalten am Plangenehmigungsverfahren könnte sich unter diesen Umständen allenfalls rechtfertigen, wenn das selbstständige Enteignungsverfahren den Grundeigentümern keinen genügenden Rechtsschutz bieten würde.

4.1. Dies machen die Beschwerdeführerinnen geltend. Trotz der schon seit Jahren stattfindenden Datendurchleitung bestehe bis heute keine Dienstbarkeit und damit auch keine Entschädigung für diese Nutzung. Die Swissgrid habe noch immer nicht bekannt gegeben, welche angeblichen Drittanbieter Daten durch ihren Lichtwellenleiter leiteten. Der Verzicht auf ein kombiniertes Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahren nach Art. 16 ff. EleG habe somit zur Folge, dass die betroffenen Grundeigentümer die zusätzliche Nutzung der Hochspannungsleitung zu Telekommunikationszwecken faktisch hinnehmen müssten, ohne dass die Voraussetzungen einer Enteignung geprüft noch eine Entschädigung dafür festgesetzt werde; dies widerspreche der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV).
Die Vorstellung der Swissgrid, dass sämtliche (nicht offengelegten) Fernmeldeanbieter, welche den Lichtwellenleiter benutzten, selbstständige Enteignungsverfahren für die von ihnen genutzten Fasern eröffnen sollten, sei unpraktikabel. Dies würde zu einer Unzahl von Enteignungsverfahren führen. Im Übrigen sei unklar, ob überhaupt einzelne Fasern des Lichtwellenleiters einzelnen Fernmeldedienstanbietern zugeordnet werden könnten; insoweit sei der Sachverhalt ungenügend erstellt.

4.2. Im angefochtenen Entscheid ging das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass Datendurchleitungsrechte für Dritte nicht Gegenstand des hängigen Enteignungsverfahrens seien. Es hielt fest, dass die Swissgrid auch nicht zur Einleitung eines Enteignungsverfahrens für weitere Rechte gezwungen werden könne, da der Entscheid hierzu allein ihr als Enteignerin obliege und nicht der ESchK oder einem Privaten. Soweit die Beschwerdeführerinnen eine Durchleitung von Daten Dritter geltend machen, seien sie deshalb auf die zivilrechtlichen Rechtsbehelfe (insbesondere Eigentumsfreiheitsklage) zu verweisen.

4.3. In der Tat steht Grundeigentümern bei unbefugter Nutzung ihrer Liegenschaft ein zivilrechtlicher Ab-

wehranspruch nach Art. 641 Abs. 2 ZGB zu, und zwar unabhängig davon, ob die Nutzung zu zusätzlichen Immissionen oder gar zu einer Schädigung des Grundstücks führt: Wie in BGE 132 III 651 E. 7 S. 654 f. ausgeführt wurde, wird bereits mit dem Spannen eines Erdseils mit Glasfaserkabel über fremden Boden unmittelbar in das Eigentum eingegriffen.
Dieser Eingriff ist nur gerechtfertigt, wenn er sich auf einen Dienstbarkeitsvertrag oder eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung stützen kann. In BGE 132 III 651 E. 9 S. 657 f. hielt das Bundesgericht fest, dass Art. 35 Abs. 1 FMG lediglich die Eigentümer von Boden im Gemeingebrauch (wie Strassen, Fusswege, etc.) verpflichte, dessen Nutzung für den Bau und Betrieb von Leitungen zu bewilligen. Das in Art. 36 FMG vorgesehene Enteignungsrecht für Fernmeldeanlagen stehe den Betreibern nicht von Gesetzes wegen zu, sondern müsse vom UVEK in jedem Einzelfall erteilt werden.
An dieser Rechtslage hat auch das Bundesgesetz über die Stromversorgung vom 23. März 2007 (StromVG; SR 734.7) nichts geändert: Dieses regelt nur das nationale Übertragungsnetz für die Stromversorgung; die Datenübertragung für Dritte wird im Gesetz nicht thematisiert und es werden weder der Swissgrid noch ihren Rechtsvorgängerinnen oder Dritten hierfür Überleitungsrechte gegenüber privaten Grundeigentümern eingeräumt.

4.4. Allerdings ist den Beschwerdeführerinnen zuzugeben, dass die Rechtsdurchsetzung auf dem Zivilrechtsweg faktisch sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist: Wie das BAKOM bestätigt hat, ist es für Aussenstehende (Private wie Behörden) nicht erkennbar, ob ein Lichtwellenleiter überhaupt zu fernmelderechtlichen Zwecken genutzt wird und wenn ja, von wem, wann und in welchem Umfang.
Dies illustriert der vorliegende Fall: Das Bundesverwaltungsgericht erachtete es als erstellt, dass der Lichtwellenleiter seit 1997 für die Durchleitung von Daten Dritter verwendet worden sei. Abzustellen sei jedoch auf den Sachverhalt im Entscheidzeitpunkt: Ob auch im heutigen Zeitpunkt einzelne Fasern des Lichtwellenleiters von einer Rechtsvorgängerin der Swissgrid verwendet oder weitervermietet würden, stehe nicht fest; insoweit sei der Sachverhalt nicht erstellt.
Für den Grundeigentümer ist es daher kaum möglich, eine Eigentumsverletzung zu beweisen. Selbst wenn er (z.B. mithilfe von Beweiserleichterungen) vor Gericht obsiegt, kann er nicht kontrollieren, ob das erstrittene Durchleitungsverbot eingehalten wird. Insofern ist der Verweis einzig auf den Zivilrechtsweg nicht ausreichend.

4.5. Zu prüfen ist deshalb im Folgenden, inwiefern die Beschwerdeführerinnen ihre Anliegen im Enteignungsverfahren einbringen können.

4.5.1. Die Enteignung für faktisch bereits in Anspruch genommene Rechte soll erstmals im bundesrätlichen Entwurf für die Änderung des Enteignungsgesetzes vom 1. Juni 2018 (BBl 2019 2017 ff.) geregelt werden (vgl. dazu Botschaft des Bundesrats vom 1. Juni 2018, BBl 2018 4713 ff., insbes. S. 4740 f.). E-Art. 37 EntG sieht vor, dass der Enteigner in diesen Fällen verpflichtet ist, bei der zuständigen Behörde die Einleitung des Enteignungsverfahrens zu beantragen (Abs. 1); zudem wird neu auch dem Enteigneten ein Antragsrecht eingeräumt (Abs. 2).

4.5.2. Nach geltendem Recht wird das Enteignungsverfahren dagegen nur auf Antrag des Enteigners eröffnet. Private können nicht direkt an die Schätzungskommission gelangen, sondern müssen beim Enteigner die Eröffnung eines Enteignungsverfahrens verlangen (BGE 115 Ib 411 E. 2a S. 413 mit Hinweis). Dieser darf allerdings die Verfahrenseröffnung nur ausnahmsweise ablehnen, z.B. wenn die geltend gemachten Rechte verjährt oder verwirkt sind (BGE 112 Ib 176 E. 3a-c S. 177 ff.); notfalls kann die Weigerung des Enteigners gerichtlich angefochten werden (vgl. BGE 116 Ib 249 E. 2b S. 253). Insofern hat der Enteignete auch nach geltendem Recht die Möglichkeit, die Verfahrenseröffnung gerichtlich zu erzwingen.
Allerdings ist auch diese Rechtsdurchsetzung für den Grundeigentümer faktisch sehr schwierig, wenn er nicht weiss, ob, wann und durch wen Daten Dritter durch den Lichtwellenleiter übermittelt werden und sich die Swissgrid (als Eigentümerin der Anlage) auf den Standpunkt stellt, sie erbringe selbst keine Fernmeldedienste und benötige daher kein Datendurchleitungsrecht.

4.6. Insofern kann auf das Plangenehmigungsverfahren, in dem alle - Projekt und Enteignung - betreffende Rügen erhoben und gesamthaft geprüft werden können (DIETRICH, a.a.O., Rz. 11 zu Art. 16f EntG), nur

verzichtet werden, wenn sichergestellt ist, dass auch im selbstständigen Enteignungsverfahren über alle notwendigen Rechte entschieden wird. Dazu gehören - entgegen der Auffassung der Swissgrid - auch die Datendurchleitungsrechte für Dritte:
Im Plangenehmigungsverfahren 1994 wurde der Einbau eines Erdseils mit integriertem Lichtwellenleiter bewilligt, der wesentlich mehr Fasern aufweist, als für den Betrieb des Stromnetzes benötigt werden. Die Anlage ist daher baulich auf eine fernmelderechtliche Nutzung ausgelegt. Diese Nutzung wurde in der Plangenehmigung auch nicht ausgeschlossen (anders als im Fall 1C 128/2015 vom 9. November 2015) und wurde seit 1997 effektiv praktiziert.
Heute ist die Swissgrid Eigentümerin der Hochspannungsleitung und des darin befindlichen Lichtwellenleiters. Sofern ihre Rechtsvorgängerin oder Dritte einzelne Fasern zu fernmelderechtlichen Zwecken nutzen, tun sie dies mit Einverständnis der Swissgrid, gestützt auf vertragliche Vereinbarungen, die den Grundeigentümern nicht bekannt sind und ihnen auch nicht entgegengehalten werden können. In dieser Situation ist es Sache der Swissgrid, sämtliche notwendigen Dienstbarkeiten zu erwerben. Das Durchleitungsrecht darf deshalb nicht auf den Stromtransport beschränkt werden, sondern muss auch den Datentransport für Dritte umfassen. Davon ging ursprünglich auch die Swissgrid aus, deren Offerte das Recht auf Datenübertragung für Dritte sowie eine Nachentschädigung für diese Nutzung seit 1997 umfasste. Ihr Antrag im Enteignungsverfahren ist daher in diesem Sinne auszulegen.

4.7. Lässt sich somit im Enteignungsverfahren über sämtliche enteignungsrechtlichen Einwendungen der Beschwerdeführerinnen entscheiden - auch mit Bezug auf die fernmelderechtliche Nutzung - bedarf es unter diesem Blickwinkel nicht der Einleitung eines Plangenehmigungsverfahrens. Zuständig für den Entscheid über das Enteignungsgesuch ist daher grundsätzlich die ESchK. Diese wird, soweit nötig, die Sache anderen zuständigen Behörden übermitteln müssen (Art. 8 VwVG), namentlich für die Erteilung des Enteignungsrechts nach Art. 36 FMG, für die das Departement (UVEK) zuständig ist (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6750/2016 vom 21. Juni 2017 E. 3).

5.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

5.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführerinnen kostenpflichtig (Art. 66 BGG). Allerdings ist bei der Kostenbemessung dem Umstand Rechnung zu tragen, dass ihre Beschwerde Anlass für eine Praxisänderung war, d.h. sie nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Anlass zur Beschwerdeführung hatten. Dies rechtfertigt es, die Gerichtskosten zu kürzen.

5.2. Die Swissgrid prozessiert als Betreiberin des nationalen Übertragungsnetzes, das gemäss StromVG eine öffentliche Aufgabe darstellt. Sie trägt daher keine Kosten und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Den Beschwerdeführerinnen werden gekürzte Gerichtskosten in Höhe von Fr. 1’000.– auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Präsidenten der Eidgenössischen Schätzungskommission, Kreis 7, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Bundesamt für Kommunikation schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. März 2019

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

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Gerber