



22.461

Parlamentarische Initiative

UREK-N.

Dringliches Gesetz zur Beschleunigung von fortgeschrittenen Windparkprojekten und von grossen Vorhaben der Speicherwasserkraft

Initiative parlementaire

CEATE-N.

Loi urgente concernant l'accélération de projets de parcs éoliens avancés et de grands projets de centrales hydrauliques à accumulation

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.03.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.06.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.06.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.06.23 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.06.23 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Thorens Goumaz Adèle (G, VD), pour la commission: La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie s'est penchée à trois reprises sur cet objet, le 3 février, le 20 mars et le 2 mai 2023. A l'issue de ces trois séances, elle a adopté le projet de loi fédérale sur l'accélération des procédures d'autorisation pour les projets d'installations éoliennes, qui met en oeuvre l'initiative parlementaire 22.461.

Tout au long de ses travaux, notre commission a cherché à trouver le juste équilibre entre, d'une part, une accélération des procédures, considérée par tous ses membres comme indispensable et, d'autre part, le respect des processus démocratiques, en particulier au niveau local.

Sur le fond, nous voulons permettre à l'éolien de jouer pleinement son rôle pour contribuer à la sécurité de l'approvisionnement énergétique de notre pays, en particulier pendant la période hivernale, où l'éolien a l'avantage de compléter de manière idéale la production solaire et la production hydraulique.

Cependant, il n'est pas question, aux yeux des membres de la commission, de passer outre les processus démocratiques. Le coeur de nos discussions a ainsi concerné le rôle des communes dans le cadre de l'accélération des procédures. Notre volonté a été de nous assurer que les communes restent impliquées, dans tous les cas et sans exception possible. Notre commission considère en effet que les projets éoliens doivent se faire avec l'accord des communautés locales concernées et bénéficier ainsi d'un niveau élevé de légitimité démocratique. Dès lors, si le fait que nous accélérions les procédures est important, l'étape décisionnelle locale ne doit et ne peut pas être négligée.

Ce point constitue une contribution importante de notre commission à cet objet développé par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national. Il explique que nous ayons eu besoin d'un peu de temps pour le traiter. La commission de l'autre conseil avait en effet initialement souhaité que nous traitions ce dossier de manière extrêmement rapide, en parallèle, pour pouvoir le terminer déjà pendant la session de mars dernier. Notre commission a refusé de souscrire à cette demande, considérant que cet objet méritait un traitement approfondi, afin de livrer une version consolidée du point de vue des droits démocratiques, quitte à prendre quelques mois de travail supplémentaires. Nous nous sommes toutefois engagés à présenter ce dossier au conseil à la présente session de juin, ce que nous sommes parvenus à





faire.

Nous avons donc mis ce délai à profit pour améliorer le projet adopté le 8 mars 2023 par le Conseil national, par 134 voix contre 51 et 9 abstentions, sur le point spécifique de la prise en compte des communes dans les processus décisionnels. Ce sujet nous a semblé central pour une mise en oeuvre proportionnée et acceptable des procédures accélérées décidées par le Conseil national.

Ces améliorations ayant été apportées, notre commission souhaite, tout comme celle du Conseil national, que le projet puisse être mis en oeuvre le plus tôt possible. En effet, le temps presse. La plupart des projets concernés sont déjà anciens, et la situation actuelle en matière de lenteur des procédures est profondément insatisfaisante. Pour le parc éolien du Saint-Gothard, par exemple, la procédure a duré 19 ans au total. Autre exemple, dans le cas du parc éolien de Sainte-Croix, on parle d'une procédure de 24 ans. C'est inacceptable. Nous ne pouvons pas continuer ainsi alors que nous sommes dans une situation critique pour notre approvisionnement électrique, en particulier en hiver, période durant laquelle les installations éoliennes sont justement plus productives.

A l'exception du rôle des communes, notre commission a approuvé tel quel le reste du projet issu du Conseil national. Très concrètement, il s'agit de proposer une procédure accélérée qui doit s'appliquer à un nombre restreint de projets éoliens d'intérêt national, jusqu'à ce qu'une puissance supplémentaire de 600 mégawatts soit installée, ce qui correspond, en moyenne, à une production annuelle d'environ 1 térawattheure. Les cantons seront désormais responsables de l'autorisation de construire pour ces projets. De plus, les voies de droit de recours contre les autorisations délivrées par les cantons seront restreintes. Un recours ne sera plus recevable que devant le tribunal cantonal supérieur. Un recours devant le Tribunal fédéral ne sera, quant à lui, possible que pour clarifier les questions juridiques de principe.

Il faut, toutefois, souligner les limites de ce projet. Encore une fois, un plafond en matière de puissance totale des installations pouvant bénéficier de cette procédure accélérée a été fixé. Dès que ce plafond aura été atteint, la procédure usuelle sera à nouveau appliquée. De plus, des conditions claires limitent l'accès à la procédure accélérée. Seules les installations éoliennes d'intérêt national, dont les plans d'affectation sont entrés en force, peuvent y prétendre. Il s'agit, de facto, de projets anciens, déjà bien avancés dans les procédures et qui doivent enfin pouvoir être réalisés.

L'administration nous a fourni une liste des projets éoliens actuellement en suspens, répartis en trois catégories selon leur état d'avancement, qui pourraient correspondre aux critères imposés. Ils représentent au total 123 turbines. Ces dernières correspondent, cependant, à une puissance inférieure au plafond fixé à 600 mégawatts. Quelques dizaines de turbines supplémentaires, pour autant qu'elles répondent aux exigences requises, pourraient s'ajouter à ce nombre, en fonction de leur puissance respective. En plus de ces limitations, la commission a voulu s'assurer que les projets concernés aient été validés par les communes.

Nous avons débattu de manière approfondie de plusieurs formulations différentes et sommes même passés par une proposition de réexamen, "Rückkommensantrag", pour parvenir finalement à un résultat qui nous satisfait toutes et tous.

A vrai dire, c'est le canton de Neuchâtel qui nous a donné du fil à retordre. En effet, Neuchâtel constitue une exception dans la mesure où c'est le canton qui y adopte les plans d'affectation, alors que ce sont en principe les communes qui le font partout ailleurs. A Neuchâtel, cette compétence cantonale jouit toutefois d'une forte légitimité démocratique, puisqu'elle a été décidée par le peuple lui-même en 2014, à plus de 65 pour cent des voix. Les communes du canton, y compris celles qui étaient directement concernées par des projets éoliens, ont aussi approuvé cette planification au niveau cantonal. Aux yeux de notre commission, il était indispensable de tenir compte de cette spécificité.

Dès lors, nous avons adapté le projet du Conseil national sur deux points: tout d'abord, nous avons modifié l'article 71c alinéa 1 de la loi sur l'énergie, en précisant que, pour prétendre à la procédure accélérée, les installations éoliennes doivent

AB 2023 S 396 / BO 2023 E 396

non seulement être d'intérêt national et disposer d'un plan d'affectation entré en force, mais que ce plan d'affectation doit en plus avoir été décidé par les communes. Par ailleurs, pour tenir compte de la situation spécifique du canton de Neuchâtel, nous avons ajouté au même article un alinéa 1bis, qui précise que les règles énoncées s'appliquent également si le plan d'affectation entré en force a été décidé par le canton, pour autant que cette compétence s'appuie sur un acte sujet au référendum, et que cet acte ait été adopté avant l'entrée en vigueur des présentes dispositions.

Ces deux modifications du projet du Conseil national ont été adoptées à l'unanimité des membres de notre commission. C'est également, chers collègues, à l'unanimité que les membres de la commission ont adopté le



projet lors du vote sur l'ensemble.

J'aimerais rappeler, en conclusion, que ce projet s'inscrit dans une offensive globale en faveur des énergies renouvelables et de la sécurité de notre approvisionnement.

Nous avons déjà voté sur le projet "Solar-Express", qui en est maintenant à la phase de la mise en oeuvre. Nous nous prononcerons aujourd'hui encore sur le projet d'acte modificateur unique ("Mantelerlass") qui propose un éventail d'instruments efficaces afin d'atteindre des objectifs très ambitieux en matière de développement des énergies renouvelables.

Enfin, le Conseil fédéral nous soumettra cet été un nouvel objet concernant l'accélération des procédures, qui visera cette fois-ci le long terme, alors que le projet dont nous parlons maintenant reste de portée limitée et de court terme. L'ensemble de ces mesures vise à accélérer l'indispensable transition vers les énergies renouvelables qui nous permettra en quelques années d'assurer la sécurité de notre approvisionnement énergétique, y compris en hiver, tout en augmentant de manière importante notre degré d'autonomie face aux importations. J'aimerais faire encore deux remarques formelles avant de terminer. Tout d'abord, le véritable titre de la loi est celui qui se trouve sur la première page du dépliant: "Loi fédérale sur l'accélération des procédures d'autorisation pour les projets d'installations éoliennes (Modification de la loi sur l'énergie et de la loi sur le Tribunal fédéral)". C'est le titre de la loi sur laquelle nous votons aujourd'hui. Tout en haut du dépliant se trouve par contre le titre initial et politique du projet, à savoir: "22.461 n Initiative parlementaire. Loi urgente concernant l'accélération de projets de parcs éoliens avancés et de grands projets de centrales hydrauliques à accumulation". Ce titre politique n'est évidemment plus d'actualité, puisqu'il ne s'agit finalement pas d'une loi urgente et que le thème des centrales hydrauliques à accumulation a été traité dans le "Mantelerlass". Ce titre politique initial restera toutefois présent sur Curia Vista, même s'il n'est plus formellement le titre de la loi.

Ma deuxième remarque formelle concerne la Commission de rédaction. Celle-ci propose de remplacer, à l'article 71c alinéa 2, la phrase: "Sur la proposition de l'auteur de la demande, l'autorité qui était compétente à ce moment-là statue sur la demande ou le recours concerné", par la phrase suivante: "L'auteur de la demande peut toutefois exiger que l'autorité qui était compétente à ce moment-là statue sur la demande ou le recours concerné."

En effet, l'auteur de la demande fait usage d'un droit. Il ne s'agit donc pas d'une simple proposition. Cette clarification est faite à l'intention du Conseil national.

Chers collègues, je vous remercie pour votre attention et vous recommande, au nom de la commission, de soutenir ce projet tel que nous l'avons amendé.

Engler Stefan (M-E, GR): Ich möchte einen Gedanken zur Verwischung und Verlagerung raumplanerischer Kompetenzen zwischen den Staatsebenen äussern. Bis jetzt bestand mein Staatsverständnis darin, und so habe ich es auch einmal an der Universität gelernt, beim früheren Berner Ständerat Zimmerli, dass die Raumplanung eine Verbundaufgabe über alle drei Staatsebenen sei und dass jeder Ebene eine Funktion zugeordnet werde. So steht es auch in den Lehrbüchern, d. h., dass der Bund für die Grundsatzgesetzgebung im Bereiche der Raumplanung zuständig sei, der Kanton für die Richtplanung und die Gemeinden für die Nutzungsplanung. Ich stelle fest, dass diese Ordnung – ich möchte sie nicht als "göttliche Ordnung" bezeichnen – zunehmend durcheinandergerät. Und ich stelle fest, dass die Kompetenzen je nachdem, wie es gerade passt, auch durch das Parlament, zwischen den jeweiligen Staatsebenen verschoben werden. Dies tut man immer mit dem Vorwand, es müsse schneller und einfacher gehen, man müsse die Verfahren koordinieren, und man bemerkt zu wenig, was man damit aufs Spiel setzt. Man setzt damit nämlich die demokratische Mitwirkung der Bevölkerung und den individuellen Rechtsschutz aufs Spiel.

Herzstück jeder raumplanerischen Tätigkeit, auf welcher Ebene auch immer, ist die Interessenabwägung. Da beginnt es: Wenn die Interessenabwägung nicht mehr auf jener Staatsebene stattfinden kann, die auch für die Bewilligungen zuständig ist, dann stimmt dieses Zusammenspiel schon einmal nicht. Ich stelle auch fest, dass die Interessenabwägung zunehmend auf eine höhere Stufe gehoben wird, was zur Folge hat, dass auf den unteren Ebenen eigentlich nichts mehr abzuwägen ist.

Auch in dieser Vorlage werden der individuelle Rechtsschutz, die politische Mitwirkung, die Bewilligungshoheiten geopfert mit dem vielleicht guten Argument, es müsse schneller gehen. Ich finde, es ist ein hoher Preis, den man bezahlt, nämlich den Preis, die demokratische Mitwirkung und den Rechtsschutz der Betroffenen einzuschränken.

Ich bin froh, dass unsere Kommission gegenüber der nationalrätlichen Fassung etwas Gegensteuer gegeben hat, bin aber überzeugt davon, dass die Raumplanung mehr Demokratie erträgt und verdient – und der Föderalismus sowieso. Dies ist mehr im Sinn eines Hinweises gemeint, dass wir uns hier in einem Feld bewegen, welches auch stark präjudizielle Wirkungen für die Zukunft haben wird.



In der Aktennotiz des Bundesamts für Justiz, die im Zusammenhang mit dem "Solar-Express" erstellt wurde, lese ich, man müsse mittelfristig darüber nachdenken, ob nicht die Stromerzeugungsinfrastruktur sogar in die Zuständigkeit des Bundes fallen müsste, gleich wie die Eisenbahninfrastruktur. Davon sind wir nicht mehr so weit entfernt, wenn jetzt die Kompetenzen von den Gemeinden auf die Kantone übertragen werden. Der nächste Schritt wird dann sein, dass der Bund sich zuständig fühlt, auch in diesen heiklen raumplanerischen Fragen die Interessenabwägung ausschliesslich selber vorzunehmen.

Hefti Thomas (RL, GL): Sie wissen, dass ich gerne Kraftwerke baue, aber ich möchte das Votum von Kollege Engler unterstützen. Ich schliesse mich dem an.

Rösti Albert, Bundesrat: Ich kann es etwas abgekürzt machen, da die Kommissionspräsidentin die aktuelle Vorlage hier sehr ausführlich vorgestellt hat. Die Kommission hat der Vorlage ja auch einstimmig zugestimmt. Ich möchte Ihnen namens des Bundesrates auch hier Eintreten und anschliessend Zustimmung zur Vorlage empfehlen.

Trotzdem nochmals zur Frage, welches die wesentlichen Punkte sind: Die Verfahren sollen beschleunigt werden, indem die kantonalen Behörden die Baubewilligung erteilen, anstatt wie bisher die Gemeinden. Das ist tatsächlich eine Verschiebung, wie sie vorhin angesprochen wurde, indem nur noch eine Beschwerdeinstanz, das obere kantonale Gericht, besteht und der Weiterzug an das Bundesgericht nur zur Klärung von Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung möglich ist. Die Voraussetzung für die Verfahrensbeschleunigung ist, dass für die Projekte eine rechtsgültige Nutzungsplanung vorliegt und die Umweltverträglichkeit bereits geprüft und rechtskräftig festgestellt wurde. Die beschleunigten Verfahren – das ist hier durchaus eine Einschränkung – gelten nur für Anlagen von nationalem Interesse mit einer Jahresproduktion von 20 Gigawattstunden oder mehr, und sie gelten bis zu einer schweizweit zusätzlich installierten Leistung solcher Anlagen von 600 Megawatt im Vergleich zum Jahr 2021.

Der Bundesrat unterstützt die Vorlage aus folgenden Gründen:

AB 2023 S 397 / BO 2023 E 397

Die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien muss zur Steigerung der Versorgungssicherheit ausgebaut werden. Hier möchte ich kurz Stellung nehmen zu den eben gehaltenen Voten: Ich habe grosses Verständnis dafür, dass man hier nicht eine dauerhafte Vermischung machen will. Es ist für den Bundesrat einfach auch eine Güterabwägung, weil wir eine Strommangellage nach wie vor nicht ausschliessen können. Das Risiko ist eher kleiner geworden, aber ausschliessen können wir es nicht.

Wir können das wohl auch in den nächsten Jahren nicht ausschliessen, bis wir – ich sage es jetzt etwas lapidar – ein paar Terawattstunden Winterstrom zugebaut haben. Hier, meine ich, ist der Rat gut unterwegs, indem er eben, in Abweichung von der üblichen Aufgabenteilung, sagt, dass er 1 Terawattstunde oder 600 Megawatt Leistung bei der Windenergie haben möchte; das sowohl in Ergänzung zum "Solar-Express", wo ja eine ähnliche Situation herrscht und wo wir von 2 Terawattstunden gesprochen haben, als auch in Ergänzung zum Mantelerlass, den wir anschliessend in zweiter Lesung beraten werden, wo nochmals von 2 Terawattstunden die Rede ist.

Ich denke, wenn in den nächsten Jahren diese Zielsetzung oder mindestens die Hälfte davon erreicht wird, also 2,5 bis 3 Terawattstunden, können wir davon ausgehen, dass wir dann wieder aus dieser Mangellage herauskommen oder dieses Risiko zumindest sehr stark abgefedert haben. Und in der Güterabwägung meine ich, dass es zur Abwendung oder Verhinderung einer Mangellage ebendieser Verschiebungen bedarf, damit wir eine Beschleunigung haben.

Gleichzeitig bin ich aber auch der Meinung, dass das dann nicht Standard werden sollte. Ich glaube, beim Mantelerlass handelt es sich dann um eine dauernde, längerfristige Angelegenheit. In dem Sinne teile ich also Ihre Auffassung im Zusammenhang mit der klaren Begrenzung, wie wir sie haben; ich glaube, das sind wir uns schuldig. Trotzdem benötigen wir diese paar Terawattstunden wirklich sehr dringend. Kommt hinzu, dass ein Grossteil der Projekte in dieser Vorlage die Nutzungsplanung bereits hinter sich hat und eigentlich auf dem Weg ist. Die Beschleunigung ohne starkes Ritzen der Mitspracherechte ist hier also problemlos möglich.

Vor diesem Hintergrund bitte ich Sie namens des Bundesrates, einzutreten. Ich verzichte auf Ausführungen darüber, was im Detail geändert wurde, und verweise auf die Ausführungen der Kommissionspräsidentin. Was ich sehr unterstütze, auch für die Mehrheitsfähigkeit in einem allfälligen Referendum, ist, was die ständerätliche Kommission hier festgelegt hat: dass die Nutzungsplanung jeweils von der Gemeinde durchgeführt werden muss, mit Ausnahme des Kantons Neuenburg, wo die Gemeinden das an den Kanton delegiert haben.



Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für Windenergieanlagen (Änderung des Energiegesetzes und des Bundesgerichtsgesetzes)
Loi fédérale sur l'accélération des procédures d'autorisation pour les projets d'installations éoliennes (Modification de la loi sur l'énergie et de la loi sur le Tribunal fédéral)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 71c

Antrag der Kommission

Abs. 1

Für Windenergieanlagen von nationalem Interesse, die über einen rechtskräftigen Nutzungsplan verfügen, der von der Gemeinde beschlossen wurde, gilt bis zu einer schweizweit zusätzlich installierten Leistung solcher Anlagen von 600 MW im Vergleich zum Jahr 2021:

...

Abs. 1bis

Die Regelungen in Absatz 1 kommen auch bei einem rechtskräftigen Nutzungsplan, der vom Kanton beschlossen wurde, zur Anwendung, wenn:

- a. sich die kantonale Zuständigkeit für die Nutzungsplanung auf einen referendumsfähigen Erlass stützt;
- b. dieser Erlass vor Inkrafttreten dieses Artikels verabschiedet wurde.

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. 1 art. 71c

Proposition de la commission

Al. 1

En ce qui concerne les installations éoliennes d'intérêt national dont le plan d'affectation entré en force a été décidé par la commune, jusqu'à ce que ces installations disposent d'une puissance installée supplémentaire, à l'échelle de la Suisse, de 600 MW par rapport à 2021, les règles suivantes s'appliquent:

...

Al. 1bis

Les règles figurant à l'alinéa 1 s'appliquent également si le plan d'affectation entré en force a été décidé par le canton, pour autant:

- a. que la compétence cantonale s'appuie, pour les plans d'affectation, sur un acte sujet à référendum;
- b. que cet acte ait été adopté avant l'entrée en vigueur du présent article.

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 1 – Al. 1

Thorens Goumaz Adèle (G, VD), pour la commission: J'ai expliqué, dans mon introduction, les deux modifications qui sont proposées dans le texte de la loi. Il s'agit ici de la première, qui introduit la nécessité que le plan d'affectation entré en force ait été formellement décidé par la commune.



Rieder Beat (M-E, VS): Die zwei Voten von Herrn Kollege Engler und Herrn Kollege Hefti muss ich ein wenig in einen Rahmen stellen. Die UREK-S hat sich wirklich bemüht, gerade bei diesem Geschäft dafür zu sorgen, dass die Gemeinde, als kleinste politische Einheit, schlussendlich entscheidet, ob sie solche Anlagen will – ja oder nein. Etwas Direktdemokratischeres ist mir nicht bekannt.

Wahrscheinlich haben wir hier in einem Bereich – bei der Windenergie – der Gemeinde mehr Raumplanungskompetenz gegeben als im gesamten übrigen Raumplanungsgesetz. Daher bin ich der Meinung, dass der Ständerat hier diesen Aspekten, die Kollege Engler zu Recht entwickelt hat, genügend Rechnung getragen hat, sogar ausgesprochen stark Rechnung getragen hat. Das möchte ich hier zu Protokoll geben.

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Herr Bundesrat Röstli verzichtet auf ein Votum.

Angenommen – Adopté

Abs. 1bis – Al. 1bis

Thorens Goumaz Adèle (G, VD), pour la commission: Il s'agit ici du fameux article supplémentaire qui permet d'intégrer la spécificité neuchâteloise dans la loi, à savoir que

AB 2023 S 398 / BO 2023 E 398

les Neuchâtelois ont démocratiquement décidé que c'était le canton qui approuvait les plans d'affectation. Dans ces conditions, votre commission, comme M. Rieder vient de le dire, a vraiment souhaité que les projets pouvant bénéficier de cette procédure accélérée bénéficient également d'une légitimité démocratique au niveau le plus local possible. Nous avons donc considéré que, dans le cas où c'est le peuple qui prend la décision de charger le canton de valider les plans d'affectation, cette condition doit également être prise en compte.

Angenommen – Adopté

*Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées*

Ziff. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 22.461/5813)

Für Annahme des Entwurfes ... 39 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2023 • Dritte Sitzung • 01.06.23 • 08h15 • 22.461
Conseil des Etats • Session d'été 2023 • Troisième séance • 01.06.23 • 08h15 • 22.461



Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Das Geschäft geht an den Nationalrat.

