

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Per E-Mail an:
info@are.admin.ch

Luzern, 13. Mai 2022

Protokoll-Nr.: 617

**Änderung des Energiegesetzes (Beschleunigungsvorlage):
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 2. Februar 2022 haben Sie die Kantone eingeladen, zum Entwurf einer Änderung des Energiegesetzes (sog. Beschleunigungsvorlage) Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns zur Vorlage wie folgt:

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass unser Rat das Anliegen der Vorlage, namentlich den beschleunigten Ausbau der Erneuerbaren Energien, im Grundsatz sehr begrüsst. Die Erreichung der Klimaziele sowie die Sicherstellung der Versorgungssicherheit betreffend Energieversorgung haben unbestrittenermassen sehr hohe Priorität, wie die aktuelle weltpolitische Lage einmal mehr mit grosser Dringlichkeit vor Augen führt. Die Sicherstellung der Versorgungssicherheit erfordert, nebst weiteren Massnahmen, auch den schnellen Zubau von Anlagen zur Gewinnung von erneuerbaren Energien, wie in der Energiestrategie 2050 vorgesehen. Auch der Kanton Luzern hat in seinem Planungsbericht über die Klima- und Energiepolitik verschiedene Massnahmen definiert, um den Ausbau der erneuerbaren Energien im Kanton Luzern zu beschleunigen, um einerseits den Anteil der Treibhausgasemissionen zu reduzieren und andererseits seinen Beitrag an die Versorgungssicherheit der Schweiz zu leisten.

Während wir den grundsätzlichen Handlungsbedarf anerkennen und Massnahmen sehr begrüssen, sind wir allerdings der Ansicht, dass der vorliegende Entwurf nicht oder nur sehr beschränkt zur gewünschten Rechtssicherheit führt. Der Entwurf enthält gar einige Mängel, die sich auf die Erreichung des gewünschten Ziels kontraproduktiv auswirken könnten. Wir schliessen uns der Haltung der Konferenzen BPUK und ENDK in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 2. Mai 2022 an, wonach die Vorlage zu überarbeiten ist. Zu den wesentlichen Vorbehalten erlauben wir uns die nachfolgenden Bemerkungen.

Die Vorlage greift im Verhältnis zum Nutzen stark in die bestehende und bewährte Kompetenzordnung und Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ein.

Des Weiteren stellt sich die Frage nach dem Stellenwert des neuen Bundeskonzepts. Mit der Einführung dieses Instruments besteht die Gefahr, dass am Ende des Verfahrens (auf Stufe

Baubewilligung oder kantonale Plangenehmigung) die Gerichte bei ihrer Beurteilung bemängeln könnten, dass auf Ebene des Konzepts oder des Richtplans die Interessenabwägung nicht korrekt durchgeführt worden sei. Diese Gefahr wird insbesondere verstärkt, wenn die Gemeinden auf Ebene des Richtplanes aussen vor gelassen werden. Ganz grundsätzlich sollten bei der weiteren Ausarbeitung der Vorlage neben den Kantonen auch die Gemeinden einbezogen werden. Eine solch weitreichende Vorlage kann nicht ohne Einbezug der dritten Staatsebene erarbeitet werden. Wenn die Gemeinden nicht bereits auf Stufe Richtplanung eingebunden werden, werden sie sich bei den nachfolgenden Verfahren einbringen wollen, was wiederum zu Verzögerungen führt.

Zudem ist bei den Verfahren zwingend zu unterscheiden zwischen Wind- und Wasserkraft. Während bei der Wasserkraft die Konzessionsverfahren eine wichtige Rolle einnehmen und die Anzahl der betroffenen Gemeinden und Talschaften sehr gross sein kann, ist dies bei Windanlagen nicht der Fall. Bei Letzteren ist der Widerstand der Standortgemeinden zudem meist sehr viel stärker. Auch sind die Höhen der Schwellenwerte bei Wind und Wasser sinnvollerweise zu unterscheiden.

Mit der Vorlage soll ausserdem eine neue Kategorie der (national) bedeutendsten Anlagen geschaffen werden. Dem stehen wir kritisch gegenüber, denn damit werden zwei unterschiedliche Kategorien von Anlagen von nationalem Interesse geschaffen: jene der bedeutendsten Anlagen von nationalem Interesse (voraussichtlich ab 40 GWh Jahresproduktion) vs. Anlagen von nationalem Interesse nach Art. 12 EnG (ab 20 GWh). Viele der in Luzern geplanten Projekte werden zwar eine Jahresproduktion von mehr als 20 GWh haben und somit von nationalen Interesse gemäss Art. 12 EnG sein. Allerdings besteht die Gefahr, dass durch die geplante Schaffung einer neuen Kategorie von > 40 GWh das «normale» nationale Interesse und somit die meisten Projekte im Kanton Luzern abgewertet werden und dadurch im Bewilligungsverfahren, insbesondere auch gegenüber der Bevölkerung, einen schwereren Stand haben. Dies gilt umso mehr für Projekte, die keine dieser Schwellen erreichen. Diese Diskrepanz ist zu überprüfen und Rechtssicherheit ist unbedingt für alle Anlagen zu gewährleisten. Es darf nicht sein, dass «normale» Anlagen bei der Interessenabwägung vor Gerichten als weniger wichtige Anlagen qualifiziert werden könnten. Wir brauchen möglichst viele Produktionsstandorte und einen guten Mix. Die Zeit drängt und der Ausbau muss stark forciert werden, denn auch kleinere und mittlere Anlagen tragen zur Versorgungssicherheit bei.

Zusammenfassend fordern wir daher eine Überarbeitung der Vorlage. Dabei sollte von bestehenden und bewährten Instrumenten ausgegangen werden, anstelle der Einführung von neuen raumplanerischen Instrumenten. Wir verweisen dazu insbesondere auf die Prüfanträge in der gemeinsamen Stellungnahme der BPUK und der ENDK.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten um Berücksichtigung unserer Anträge. Wir betonen gerne nochmals, dass die Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien – und somit als eine sinnvolle Massnahme auch die Beschleunigung der Verfahren – sehr wichtig ist. Auch die Gerichtsverfahren sind nach Möglichkeit zu beschleunigen. Weitere Massnahmen für einen rascheren Ausbau der erneuerbaren Energien wie z.B. der Abbau von hemmenden Regulierungen sind zu prüfen und eine Flexibilisierung des Umweltrechtes ist anzugehen – es geht um die Versorgungssicherheit unseres Landes. Der Kanton Luzern ist gerne bereit, sich bei der weiteren Erarbeitung der Vorlage einzubringen.

Freundliche Grüsse



Fabian Peter
Regierungsrat

Beilage: Detailbeurteilung der kantonalen Fachstellen zur Vorlage



Luzern, 13. Mai 2022 / LIA

Änderung des Energiegesetzes (Beschleunigungsvorlage): Detailbeurteilung der kantonalen Fachstellen

1. Verfahrensbeschleunigung (Art. 9a, 10a, 14a und 75a EnG)

1.1. Juristische Beurteilung

Die rechtliche Zulässigkeit der vorgeschlagenen Lösung zur Verfahrensbeschleunigung mittels Bundeskonzept und konzentriertem kantonalen Plangenehmigungsverfahren wird, entgegen der Haltung der Gutachter Arnold Marti und Heinz Aemisegger, eher kritisch beurteilt. Der Bund verfügt über keine Zuständigkeit, den Kantonen ein solches Verfahren vorzuschreiben. Er verfügt grundsätzlich nur dort über eine Regelungszuständigkeit, wo ihn die Bundesverfassung (BV) dazu ermächtigt. Das ergibt sich aus Art. 3 und Art. 42 BV. Im Bereich des kantonalen Organisations- und Verfahrensrechts ist dies nicht der Fall; hier kommt vielmehr die kantonale Organisationsautonomie zum Tragen (erwähnt in Art. 47 Abs. 2 BV; dies würde nach dem vorstehend Gesagten aber auch ohne diese Erwähnung gelten). Es stellt sich somit mit Blick auf die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung die Frage nach der Verfassungsmässigkeit von Art. 14a EnG (Entwurf). Richtigerweise müsste somit für eine Änderung dieser Zuständigkeit der staatsrechtlich korrekte Weg über eine Anpassung der Bundesverfassung gewählt werden.

1.2. Fachliche Beurteilung

1.2.1. Begriff der bedeutendsten Anlagen

Mit der Vorlage soll eine neue Kategorie bzw. sollen zwei unterschiedliche Kategorien von Anlagen von nationalem Interesse geschaffen werden: jene der bedeutendsten Anlagen von nationalem Interesse (voraussichtlich ab 40 GWh Jahresproduktion) vs. Anlagen von nationalem Interesse nach Art. 12 EnG (ab 20 GWh). Viele der in Luzern geplanten Projekte werden zwar eine Jahresproduktion von mehr als 20 GWh haben und somit von nationalem Interesse gemäss Art. 12 EnG sein. Allerdings besteht die Gefahr, dass durch die geplante Schaffung einer neuen Kategorie von > 40 GWh das «normale» nationale Interesse und somit die meisten Projekte im Kanton Luzern abgewertet werden und dadurch im Bewilligungsverfahren, insbesondere auch gegenüber der Bevölkerung, einen schwereren Stand haben. Dies gilt umso mehr für Projekte, die keine dieser Schwellen erreichen. Diese Diskrepanz ist zu überprüfen.

1.2.2. Bundeskonzept

Für die Ausführungen zum sog. «Bundeskonzept+» wird auf die gemeinsame Stellungnahme der ENKD und BPUK vom 2. Mai 2022 verwiesen. Wir stehen diesem neuen raumplanerischen Instrument bzw. dieser Vermischung der planerischen Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen ebenfalls skeptisch gegenüber. Wenn tatsächlich eine Bundesplanung angestrebt wird, dann müsste diese Bundeszuständigkeit ordentlich via Verfassungsänderung eingeführt werden. Danach könnte auf die bewährten Instrumente (Sachplanung und Plangenehmigung zurückgegriffen werden).

1.2.3. Kantonales Plangenehmigungsverfahren

Der neue Ansatz, das ganze Planungs- und Bewilligungsverfahren von Wasser- und Windkraftanlagen einerseits seitens Bund über ein Konzept nach Art. 13. RPG mit den konkreten Standorten der bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen und andererseits seitens Kantone über die Richtplanung und (anschliessend) mit einem kantonalen Plangenehmigungsverfahren durchzuführen, ist grundsätzlich nachvollziehbar, erscheint aber nicht zielführend. Bereits heute haben die Kantone verfassungsrechtlich die Kompetenz, selbst über die Einführung eines solchen konzentrierten kantonalen Plangenehmigungsverfahrens zu entscheiden (Art. 75 Abs. 1 BV: Planungshoheit bei Kantonen). Ob sie ein solches Verfahren einführen wollen, soll aber den Kantonen überlassen werden. Der gewählte Mittelweg wird mit Blick auf die Verfassung eher kritisch beurteilt.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie die Kantone mit dem geplanten Entzug der Zuständigkeit der Gemeinden den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung, insbesondere beim Bau von Windkraftanlagen, genügend Rechnung tragen können. Ob das vorgeschlagene Mitwirkungsrecht im Rahmen der Erarbeitung des «Konzeptes für erneuerbare Energien» ausreichend sein wird, ist fraglich. Als Hemmnis für die vorgeschlagene Änderung könnte sich auch auswirken, dass die materiellen Rahmenbedingungen für das «Konzept für erneuerbare Energien», welches den Charakter einer Positivplanung hat, weitgehend unbekannt bleiben.

Zudem ist das vorgeschlagene Verfahren für Windkraftprojekte nur begrenzt geeignet. Zum Zeitpunkt der Richtplanung ist noch nicht bekannt, wie hoch die zukünftige Jahresproduktion in einem festgesetzten Gebiet sein wird. Dazu müsste zuerst ein konkretes Projekt entwickelt werden. So fehlen in der Regel konkrete Windmessungen, die eine verlässliche Abschätzung ermöglichen. Entsprechend wird sich die effektive Jahresproduktion mit der weiteren Entwicklung der Projekte immer wieder ändern, was dazu führen kann, dass ein Projekt die Grenze von 40 GWh immer wieder über- oder unterschreitet und dann jeweils ein anderes Verfahren massgebend wird. Die erscheint wenig praktikabel.

1.2.4. Baukulturelles Erbe

Hinsichtlich des baukulturellen Erbes ist es von grösster Bedeutung, dass bei der in Art. 9a EnG vorgeschlagenen Erarbeitung eines «Konzeptes für erneuerbare Energien» die heute geltende Rechtspraxis bei der Berücksichtigung der Inventare von nationaler Bedeutung (ISOS, BLN, IVS) gewahrt bleibt. Insbesondere betrifft dies potenzielle Standorte für Windenergieanlagen in unmittelbarer Nähe von ISOS-Objekten. Ausserdem ist gegenüber kantonalen Schutzobjekten der Umgebungsschutz angemessen zu berücksichtigen.

1.2.5. Thema Ersatzmassnahmen

In der Vorlage fehlen Ausführungen darüber, wie Ersatzmassnahmen, insbesondere nach WaG und NHG, in den Genehmigungsprozess zu integrieren sind. Eine frühzeitige Planung und Koordination zwischen Bund und Kanton ist wichtig, da es sich um behörden- und eigentumsverbindliche Festlegungen handelt. Zu prüfen ist daher eine entsprechende Ergänzung der Vorlage und Botschaft, wonach im Konzept für erneuerbare Energien und in der kantonalen Plangenehmigung die erforderlichen Ersatzmassnahmen, insbesondere nach WaG und NHG, stufengerecht zu koordinieren und integrieren sind.

2. Solarstrategie auf Bundesebene

2.1. Zur Bewilligungsfreiheit von Solaranlagen an Fassaden (Art. 18a Abs. 1 RPG)

Die Bewilligungsfreiheit von Solaranlagen an Fassaden wird grundsätzlich unterstützt, sofern diese auf Gebiete beschränkt wird, die weder aus Gründen des Ortsbildschutzes (ISOS) noch sonst wie landschaftlich heikel sind. Sie ist insbesondere begrüssenswert an Fassaden von Industrie- und Gewerbebezonen (grösste Flächenpotenziale). Allerdings ist darauf hinzu-

weisen, dass Art. 18a Abs. 2 lit. a RPG es den Kantonen bereits heute ermöglicht, bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festzulegen, in denen Solaranlagen auf allen Gebäudeflächen ohne Baubewilligung erstellt werden können. Angedacht ist via Revision der RPV gar eine Pflicht der Kantone, diese Flächen verbindlich auszuscheiden. Damit sind vornehmlich Industrie- und Gewerbegebiete gemeint, deren zumeist schlichte und grosse Gebäudeoberflächen riesige Potenziale zur Forcierung des effizienten und kostengünstigen Ausbaus der Solarenergie bieten. Eine Solarpflicht bei Neubauten sowie eine klare Frist zur Nachrüstung bestehender Gebäude in diesen Gebieten erscheinen deutlich zielführender als eine Ausweitung der generellen Bewilligungsfreiheit.

2.2. Zu einer allfälligen Pflicht zur Nutzung von Solarenergie an geeigneten Neubauten

Die Einführung einer Solarpflicht für Neubauten erscheint insbesondere in Industrie- und Gewerbebezonen unterstützungswürdig. Die heute gültigen und bewährten gestalterischen Mindeststandards (Art. 32a RPV) und die Bewilligungspflicht in klar begrenzten Ausnahmefällen (Art. 18a Abs. 2 lit. b und 3 RPG; Art. 32b RPV) sind allerdings beizubehalten.

3. Änderung weiterer Erlasse

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und Steuerharmonisierungsgesetz

Die Verbesserung der (steuerlichen) Rahmenbedingungen für den Ausbau der Photovoltaik auf Gebäuden ist wichtig und zweckmässig. Die steuerliche Abzugsfähigkeit der Kosten zur Erstellung von Solaranlagen wird unterstützt. Gleichzeitig wird angeregt, in Art. 32 Abs. 2 DBG und in Art. 9 Abs. 3 StHG neben den Solaranlagen auch die alternative Wärmeenergiegewinnung zu berücksichtigen («Bei Liegenschaften können ... die Kosten zur Erstellung von Solaranlagen und von Wärmekopplungsanlagen ... abgezogen werden»).

Bei Fragen zur Detailbeurteilung wenden Sie sich bitte an Andrea Liniger (Rechtsdienst Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, andrea.liniger@lu.ch, 041 228 50 48).