

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2013-GC-40	Divers Verschiedenes	Assermentation Vereidigung				
3.	2019-DSJS-10	Loi Gesetz	Révision de la loi sur la protection de la population (LProtPop) Entwurf des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz (BevSG)	2e lecture 2. Lesung	Bruno Marmier Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
4.	2024-DEEF-34	Rapport Bericht	Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA (Rapport sur postulat 2022-GC-157) - suite directe Forderung einer Administrativuntersuchung zum Auftrag, den der Staat der Firma ennova SA erteilt hat (Bericht zum Postulat 2022-GC-157) - direkte Folge	Discussion Diskussion	Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2024-DEEF-25	Rapport Bericht	Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables (mise en oeuvre du mandat 2023-GC-172) <i>Förderung und Ausbau der Infrastruktur für erneuerbare Energien (Umsetzung des Auftrags 2023-GC-172)</i>	Discussion Diskussion	Pierre Mauron Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		
6.	2024-GC-123	Postulat Postulat	Quelle stratégie pour le développement du biogaz dans notre canton ? <i>Welche Strategie für die Entwicklung von Biogas in unserem Kanton?</i>		Christian Clément Auteur-e / Urheber/-in Hubert Dafflon Auteur-e / Urheber/-in Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		
7.	2024-DEEF-6	Rapport Bericht	Modification du règlement sur l'énergie (REn) (suite de la motion 2022-GC-150) <i>Änderung des Energiereglements (EnR) (Aufgrund der Motion 2022-GC-150)</i>	Discussion Diskussion	Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		

Loi sur la protection de la population (LProtPop)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **52.2**

Modifié(s): 52.1 | 732.1.1

Abrogé(s): 52.2 | 903.1

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi);

Vu l'ordonnance fédérale du 11 novembre 2020 sur la protection de la population (OProp);

Vu l'ordonnance fédérale du 11 novembre 2020 sur la protection civile (OPCi);

Vu la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP);

Vu le message 2019-DSJS-10 du Conseil d'Etat du 27 août 2024;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

¹ La présente loi règle la protection de la population et des infrastructures critiques et pourvoit à l'application de la législation fédérale en matière d'approvisionnement économique du pays, dans le canton de Fribourg.

² Les principes édictés en matière de protection de la population sont applicables par analogie à l'organisation de manifestations d'importance cantonale ou nationale; le respect des procédures d'autorisation et des compétences en matière d'ordre public est réservé.

³ Les principes édictés en matière de protection de la population sont applicables en cas de conflit armé menaçant l'intégrité de la Suisse ou ses intérêts, sous réserve de la législation et des prescriptions fédérales en la matière.

Art. 2 Définitions – Situations

¹ Une situation ordinaire est due à un événement habituel, identifié comme non exceptionnel, auquel les moyens de chaque partenaire de la protection de la population permettent de faire face individuellement.

² Une situation particulière est due à un événement majeur qui perturbe le fonctionnement normal d'une partie de la société et dont les conséquences en termes d'espace, de moyens et de temporalité nécessitent la coordination des partenaires de la protection de la population engagés afin d'en maîtriser les dommages.

³ Une situation extraordinaire est due à une catastrophe dont l'impact en termes de dommages, d'espace, de durée ou de coûts remet durablement en cause le fonctionnement normal de toute ou partie de la société.

⁴ Une catastrophe est un événement dommageable d'origine naturelle, technique ou sociétale provoquant des dommages ou des pannes d'une ampleur telle que les ressources en matériel ou en personnel de la communauté affectée s'avèrent insuffisantes.

Art. 3 Définitions – Gestion intégrée des risques

¹ La détermination des risques consiste à identifier et inventorier les dangers naturels, techniques et sociétaux, ainsi qu'à évaluer les risques qui en découlent.

² Les mesures de prévention servent à réduire la vulnérabilité de la population et de ses bases d'existence face aux risques reconnus. Elles peuvent être d'ordre législatif, administratif, organisationnel, technique ou biologique.

³ Les mesures de préparation en matière de protection de la population comprennent la planification préalable et l'établissement de la disponibilité de base pour chaque partenaire. Ces mesures s'appliquent également aux entreprises publiques et privées dont le fonctionnement est indispensable au maintien des bases d'existence nécessaires à la population.

⁴ L'intervention comprend l'engagement et la remise en état:

- a) l'engagement consiste à prendre les mesures nécessaires pour limiter l'ampleur des dommages et maîtriser les diverses situations;

- b) la remise en état consiste à rétablir les bases d'existence nécessaires à la population; elle prend fin avant la reconstruction proprement dite.

⁵ La reconstruction doit permettre le retour à la situation antérieure à l'événement en évitant que les mêmes causes produisent les mêmes effets. Elle vise à rétablir la fonction précédente de constructions, installations et exploitations endommagées ou détruites, en veillant si possible à en augmenter la résistance et à en améliorer l'utilisation.

2 Organisation

2.1 Généralités

Art. 4 Principes généraux

¹ L'Etat, par l'intermédiaire de ses unités administratives, et les communes collaborent, afin de prévenir et maîtriser les situations particulières et extraordinaires.

² Les partenaires de la protection de la population, chargés de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, ainsi que les autres unités administratives de l'Etat sont habilités à conduire des interventions dans le cadre des situations mentionnées à l'article 2.

Art. 5 Partenaires de la protection de la population

¹ La protection de la population est un système coordonné regroupant les partenaires suivants:

- a) la Police cantonale;
- b) les services de défense incendie et de secours;
- c) les services de la santé publique;
- d) la protection civile;
- e) les services techniques de l'Etat et des communes.

² D'autres services et organisations peuvent être tenus de collaborer à l'appréhension des dangers, à la gestion des risques et à la conduite des interventions, notamment:

- a) les unités administratives de l'Etat;
- b) les services administratifs des communes;
- c) les institutions d'utilité publique et les entreprises privées.

Art. 6 Protection de la population

¹ La protection de la population sert à:

- a) identifier et prévenir les dangers naturels, techniques et sociétaux;

- b) coordonner l'engagement des partenaires de la protection de la population lors de situations particulières et extraordinaires afin de protéger, sauver, aider la population et maintenir ses bases d'existence;
- c) assurer la remise en état à la suite de la survenance d'une situation particulière ou extraordinaire.

Art. 7 Protection des infrastructures critiques

¹ La protection des infrastructures critiques sert à assurer la planification préventive de l'intervention pour celles-ci, ainsi qu'à garantir la résilience de leur fonctionnement; les compétences fédérales sont réservées.

² Les exploitants et exploitantes des infrastructures critiques sont responsables de garantir leur fonctionnement en toute situation.

Art. 8 Approvisionnement économique du pays

¹ L'approvisionnement économique du pays sert à assurer l'application, dans le canton, des mesures fédérales en la matière, en particulier lorsque surviennent de graves pénuries de biens et de services vitaux auxquelles les milieux économiques ne peuvent pas faire face par leurs propres moyens.

² Ces graves pénuries sont considérées comme des situations extraordinaires.

2.2 Autorités

Art. 9 Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat décide de la politique à suivre en matière de protection de la population.

² Il fixe la stratégie d'ensemble pour faire face aux situations particulières et extraordinaires et assure la disponibilité au sein de la protection de la population en prévision d'un conflit armé, ainsi que celle de l'approvisionnement économique.

³ Il dispose notamment des attributions suivantes:

- a) décider de la structure de l'observatoire cantonal des risques (ci-après: l'OCRI);
- b) décider de la structure de l'état-major cantonal de protection de la population (ci-après: l'EMCP);
- c) approuver les risques déterminés, adopter les mesures de prévention transversales et prendre acte, dans le cadre de la préparation, des planifications préalables couvrant les risques résiduels;
- d) conclure les conventions réglant la collaboration avec d'autres cantons et avec la Confédération;

- e) décider en cas d'événement majeur ou de catastrophe la prise en charge de la conduite par l'EMCP;
- f) confirmer la proposition de l'EMCP de passer à l'état de situation extraordinaire;
- g) arrêter les mesures extraordinaires et exceptionnelles à prendre et surveiller leur exécution;
- h) requérir l'engagement de l'armée en appui aux autorités civiles;
- i) désigner, si cela s'avère nécessaire, l'organe chargé de piloter la phase de reconstruction à la suite d'une catastrophe ou d'un événement majeur;
- j) garantir un état de préparation permettant d'assurer l'approvisionnement économique du pays à l'échelon du canton;
- k) édicter au besoin les dispositions d'exécution nécessaires à l'approvisionnement économique du pays;
- l) approuver l'inventaire des infrastructures critiques d'importance cantonale et prendre acte des planifications préventives d'intervention y relatives.

⁴ Le Conseil d'Etat est compétent lorsqu'aucune autre autorité ou aucun autre organe n'est désigné-e par la loi. Il peut déléguer cette compétence à l'une de ses Directions.

⁵ Le Conseil d'Etat peut, sur proposition de la Direction en charge de la protection de la population ¹⁾ (ci-après: la Direction), constituer une délégation temporaire pour la protection de la population (ci-après: DCEPP) et / ou pour l'approvisionnement économique du pays, conformément à l'article 31 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA).

Art. 10 Préfet et préfète

¹ Le préfet ou la préfète est l'autorité de protection de la population à l'échelon du district. Il ou elle dispose des attributions suivantes:

- a) assurer la communication dans son domaine de compétence;
- b) coordonner subsidiairement, lors de situations particulières ou extraordinaires, les moyens de la protection de la population dans son district, notamment ordonner l'attribution de moyens communaux à la conduite de l'intervention;
- c) harmoniser, en cas de déficit, la planification de l'attribution des places protégées au sein du district;

¹⁾ Actuellement: Direction de la sécurité, de la justice et du sport.

d) veiller au bon accomplissement des tâches qui incombent aux communes.

² Il ou elle est informé-e de la planification préalable et des mesures prises par les partenaires de la protection de la population dans le cadre de la prévention, de l'engagement et de la remise en état. En particulier, il ou elle est informé-e de la mise sur pied de structures d'états-majors par les communes et s'assure que l'information est relayée à l'EMCP.

³ Il ou elle collabore avec l'EMCP et ordonne les mesures qui relèvent de son autorité.

⁴ Lors d'événements majeurs ou de catastrophes touchant plusieurs districts, un représentant ou une représentante de la Conférence des préfets assure la coordination des mesures préfectorales avec l'EMCP.

Art. 11 Service en charge de la protection de la population – Protection de la population

¹ Le service en charge de la protection de la population ²⁾ (ci-après: le Service) est le point de contact pour toutes les questions en lien avec la protection de la population. Il dispose des attributions suivantes:

- a) assurer la gestion des risques et la planification préalable;
- b) tenir à jour la base de données nécessaire à la gestion des places protégées;
- c) effectuer l'attribution primaire des places protégées;
- d) gérer le dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information;
- e) assurer le secrétariat de l'OCRI et de l'EMCP.

Art. 12 Service en charge de la protection de la population – Protection des infrastructures critiques

¹ Le Service agit en tant que service-conseil de la protection des infrastructures critiques au niveau cantonal.

² Il tient un inventaire des infrastructures critiques d'importance cantonale et le met à jour régulièrement.

³ Il coordonne les mesures de planification et de protection avec les exploitants et exploitantes des infrastructures critiques.

⁴ Il soutient les exploitants et exploitantes d'infrastructures critiques dans son domaine de compétence en ce qui concerne la vérification et l'amélioration de la résilience.

²⁾ Actuellement: le Service de la sécurité civile et militaire.

⁵ Les tâches des exploitants et exploitantes d'infrastructures critiques sont définies dans le règlement.

Art. 13 Service en charge de la protection de la population – Approvisionnement économique du pays

¹ Le Service agit en tant que service responsable de la mise en œuvre de l'approvisionnement économique du pays.

² Il désigne un ou une délégué-e cantonal-e à l'approvisionnement économique du pays, ainsi qu'un suppléant ou une suppléante. Le ou la délégué-e cantonal-e est chargé-e de coordonner l'activité des unités administratives et des partenaires concernés par l'approvisionnement économique du pays.

Art. 14 Communes – Protection de la population

¹ En matière de protection de la population, les communes sont compétentes pour:

- a) fournir les éléments factuels nécessaires à la gestion des risques;
- b) garantir aux victimes civiles une assistance gratuite en toute situation, sous forme d'aide d'urgence, en particulier pour ce qui est de l'hébergement;
- c) soutenir les partenaires de protection de la population dans leurs interventions.

² Chaque commune dispose d'un bureau communal de liaison, conformément aux articles 25ss.

³ Les communes attribuent définitivement les places protégées à leur population résidente, sur la base de l'attribution primaire effectuée par le Service. Sur instruction dudit service et conformément à l'outil mis à disposition par celui-ci, les communes lui transmettent la planification d'attribution dans un délai de deux mois et se chargent de la communication à leur population résidente.

⁴ Les communes s'assurent de la transmission de l'alarme à la population résidant dans les zones non couvertes par le réseau de sirènes fixes.

⁵ Les communes, en coordination avec le Service, planifient et, en cas d'événement majeur et de catastrophe, exploitent au moins un point de rencontre d'urgence (ci-après: PRU) par commune.

⁶ Les communes peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'Etat pour maîtriser des situations particulières et extraordinaires, ainsi que pour les aider à rétablir les bases d'existence nécessaires à la population.

⁷ Les moyens communaux peuvent, si la situation l'exige, être intégrés au dispositif cantonal.

Art. 15 Communes – Protection des infrastructures critiques

¹ Les communes sont compétentes pour l'établissement et la mise à jour régulière d'un inventaire des infrastructures critiques d'importance communale.

² Elles établissent des planifications préventives d'intervention pour leurs infrastructures critiques en collaboration avec les organisations partenaires et en coordination avec les exploitants et exploitantes des infrastructures critiques.

Art. 16 Communes – Approvisionnement économique du pays

¹ Les communes sont compétentes pour l'application, sur le plan local, des instructions fédérales et cantonales, en matière d'approvisionnement économique du pays.

2.3 Chaîne de commandement intégrée

2.3.1 Généralités

Art. 17 Principe du cas dominant

¹ Le principe du cas dominant prévoit qu'en cas d'événement majeur la coordination de l'intervention s'effectue sous la responsabilité du partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'événement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation.

Art. 18 Chaîne de commandement intégrée – Buts

¹ La chaîne de commandement intégrée relie l'ensemble des instances chargées de la planification et de la conduite d'interventions ou d'opérations.

² Elle a pour but de:

- a) garantir en toute situation l'échange d'informations et de renseignements ainsi que la prise de décision par les différents partenaires chargés de la protection de la population et des autres services et organisations amenés à collaborer;
- b) permettre une conduite intégrée des interventions ou des opérations, à savoir la capacité à conduire en toute situation, à tous les niveaux et avec tous les partenaires appelés à intervenir sur le territoire cantonal;
- c) gérer sur une durée indéterminée le processus de remise en état et de retour à une situation ordinaire.

Art. 19 Postes de commandement

¹ En prévision notamment d'un conflit armé, l'ensemble de la chaîne de commandement intégrée dispose jusqu'à l'échelon régional de places dans des postes de commandement combinés.

² En situation hors conflit armé, les opérations sont coordonnées depuis un poste cantonal de commandement opérations.

2.3.2 *Observatoire cantonal des risques (OCRI)*

Art. 20 Fonction

¹ L'observatoire des risques est une commission permanente de l'Etat, rattachée administrativement à la Direction.

² Le ou la secrétaire général-e de la Direction en est membre d'office et le préside.

³ Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat; y sont représentés les partenaires de la protection de la population au sens de l'article 5 et qui sont nécessaires à la détermination des risques d'importance cantonale, conformément à l'article 3 al. 1, ainsi qu'à l'élaboration des mesures de prévention capables de les atténuer selon les principes édictés à l'article 3 al. 2.

⁴ L'observatoire a pour tâches de:

- a) déterminer les risques qu'il soumet pour approbation au Conseil d'Etat en application de l'article 9 al. 3 lit. c;
- b) répertorier l'ensemble des mesures de préventions prises par les différents partenaires pour faire face aux risques reconnus par le Conseil d'Etat;
- c) superviser la mise en œuvre des mesures de prévention transversales adoptées par le Conseil d'Etat.

2.3.3 *Centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF)*

Art. 21 Définition

¹ Un centre d'engagement, de conduite et d'alarme réunit et gère, sur une plateforme commune dans le canton de Fribourg, les compétences d'engagement, de conduite et d'alarme liées aux domaines de la sécurité, des secours et du sauvetage, et des autres domaines de la protection de la population.

² La Police cantonale est chargée de l'exploitation et de la conduite du centre. Elle conclut les conventions de collaboration nécessaires.

³ Les législations spéciales sont réservées.

2.3.4 *Etat-major cantonal de protection de la population (EMCP)*

Art. 22 Fonction

¹ L'EMCP est chargé de mettre en œuvre la stratégie de protection de la population dans le canton de Fribourg. Si la situation l'exige, il travaille de concert avec la Conférence des secrétaires généraux (ci-après: la CSG).

² Il est rattaché administrativement à la Direction.

³ En situation particulière et extraordinaire, il peut en référer directement au Conseil d'Etat ou à la DCEPP si cette dernière est constituée.

Art. 23 Missions

¹ En situation ordinaire, l'EMCP a notamment pour tâches:

- a) de valider les planifications préalables nécessaires pour faire face aux risques résiduels;
- b) d'établir la doctrine en matière de protection de la population;
- c) de vérifier, en collaboration avec les partenaires de la protection de la population, l'établissement de leur disponibilité de base;
- d) d'organiser des exercices d'état-major et d'engagement;
- e) d'assurer la formation de base et la formation continue de ses membres.

² En situation particulière et extraordinaire, l'EMCP a notamment pour tâches:

- a) de proposer au Conseil d'Etat de passer à l'état de situation extraordinaire;
- b) de fournir une image globale de la situation;
- c) de déterminer et ordonner les mesures préventives et préparatoires spécifiques;
- d) de piloter la constitution de forces de circonstance;
- e) de conduire et synchroniser les opérations;
- f) de coordonner l'information;
- g) de prendre les mesures ordinaires nécessaires afin de maîtriser la situation, conformément à l'article 28;
- h) de proposer au Conseil d'Etat la prise de mesures extraordinaires et exceptionnelles;
- i) de superviser la remise en état.

³ L'EMCP peut confier ces tâches à l'un des partenaires de la protection de la population. Il peut faire appel à des spécialistes dont la collaboration s'avère nécessaire pour gérer les dangers ou conduire les opérations.

⁴ En cas de pénurie grave, déclarée ou imminente, l'Etat, par l'intermédiaire de l'EMCP, ordonne les mesures nécessaires pour accomplir les tâches confiées par la Confédération ou qui relèvent de sa compétence. Il peut s'adjoindre, pour le conseiller, les services de spécialistes en matière économique et logistique.

⁵ Si la situation l'exige, l'EMCP coopère avec les organes similaires des autres cantons et de la Confédération, afin d'assurer la cohérence des mesures à prendre.

2.3.5 Aide à la conduite des organisations partenaires

Art. 24 Principes

¹ Dans le cadre de leurs activités de planification et de conduite, découlant de leurs responsabilités légales respectives, les partenaires de la protection de la population au sens de l'article 5, ainsi que les communes, peuvent créer leur propre structure d'aide à la conduite.

² Les structures d'aide à la conduite peuvent notamment avoir pour mission:

- a) de participer à la gestion des dangers et à l'élaboration de la planification préalable et préventive;
- b) de conduire, en fonction de la nature et de la gravité de la situation, les moyens propres à chaque partenaire de manière autonome, en coopération ou sous la direction de l'EMCP;
- c) d'édicter les règles de comportement nécessaires à leurs actions.

2.3.6 Bureau communal de liaison

Art. 25 Organisation

¹ Les bureaux communaux de liaison de la protection de la population assurent le lien entre l'Etat et les communes dans le domaine de la protection de la population, des infrastructures critiques et de l'approvisionnement économique du pays.

² Ils garantissent en permanence et en toute situation l'accès aux informations, personnes et infrastructures nécessaires à la conduite intégrée des interventions.

³ Le bureau communal de liaison peut être intégré au sein d'une structure d'aide à la conduite communale.

Art. 26 Tâches

¹ Le bureau communal de liaison assume notamment les tâches suivantes:

- a) fournir au commandement de la protection civile les éléments factuels nécessaires à la détermination des risques et à l'élaboration de la planification préalable;
- b) répondre aux demandes de renseignements formulées par l'une des instances de la chaîne de commandement intégrée;
- c) soutenir les partenaires de la protection de la population lors d'interventions;
- d) s'assurer de la transmission de l'alarme à la population;

- e) formuler, au profit des autorités communales, les demandes d'appui subsidiaire;
- f) informer le ou les partenaires de la protection de la population concernés par les mesures prises au niveau communal.

2.4 Information

Art. 27 Principes

¹ L'information est une action de support essentiel pour les interventions et pour la conduite des opérations.

² Les informations sont communiquées de manière coordonnée et synchronisée à l'interne et à l'externe.

3 Mesures

3.1 Mesures ordinaires

Art. 28 Mesures ordinaires

¹ Les mesures ordinaires sont celles qui peuvent être prises d'office par les partenaires de la protection de la population et par la chaîne de commandement intégrée, selon leurs prérogatives légales respectives.

Art. 29 Réquisition ordinaire

¹ En cas de nécessité, le ou la chef-fe d'intervention peut requérir le concours de particuliers, ainsi que la mise à disposition de locaux ou d'autres moyens nécessaires.

² Cette réquisition est limitée dans le temps et dans l'espace. Elle prend fin dès que l'intervention est terminée.

³ Une indemnité équitable est versée aux personnes réquisitionnées ainsi qu'aux propriétaires des biens réquisitionnés.

3.2 Mesures extraordinaires et exceptionnelles

Art. 30 Réquisition extraordinaire

¹ En vue de l'accomplissement de ses tâches, si les moyens publics sont insuffisants et que les biens privés ne peuvent être obtenus d'une autre manière à des conditions acceptables, le Conseil d'Etat peut réquisitionner, en situation extraordinaire et pour autant que les circonstances l'exigent, tout bien mobilier ou immobilier; si nécessaire, cela comprend le personnel indispensable à l'exploitation et au bon fonctionnement des biens réquisitionnés.

² Sur décision du Conseil d'Etat, l'EMCP peut agir comme organe de réquisition.

³ La réquisition n'est limitée ni dans le temps, ni dans l'espace, sous réserve des conditions de l'article 117 Cst.

⁴ La décision de réquisition est immédiatement exécutoire.

⁵ Une indemnité équitable est versée aux propriétaires et/ou utilisateurs des biens réquisitionnés.

Art. 31 Etat de catastrophe

¹ Afin de remédier aux conséquences d'une situation extraordinaire, le Conseil d'Etat peut déclarer l'état de catastrophe; la déclaration n'implique aucune mesure automatique.

² Lorsque l'état de catastrophe est déclaré, le Conseil d'Etat délègue à la DCEPP alors constituée les compétences qui lui incombent en vertu de l'article 117 Cst., pour parer aux dangers sérieux, directs et imminents.

³ Le ou la chef-fe de l'EMCP est habilité-e à requérir la Police cantonale lorsque le recours à la force publique paraît nécessaire, conformément à l'article 4 de la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol).

4 Systèmes de communication

Art. 32 Gouvernance

¹ La Direction est compétente pour édicter les directives relatives aux systèmes de communication dans les domaines d'activités liés à des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

² Elle veille à la cohérence des systèmes dans leur ensemble.

Art. 33 Dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information

¹ Le dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information regroupe le personnel et l'ensemble des moyens techniques, afin d'avertir la population d'un danger et de lui transmettre des recommandations ou des consignes de comportement.

² Le dispositif peut notamment utiliser, outre le réseau de sirènes d'alarme, les réseaux de téléphonie fixe et mobile pour alerter et alarmer la population.

³ Le dispositif permet, après une montée en puissance, de pouvoir répondre aux questions de la population liées au développement de la situation.

Art. 34 Dispositif cantonal de communication sécurisée

¹ Les partenaires de la protection de la population, chargés de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, ainsi que les membres de la chaîne de commandement intégrée peuvent être intégrés au dispositif cantonal de communication sécurisée.

² Les partenaires et les membres mentionnés à l'alinéa 1 se coordonnent, au sein d'une organisation réglée par le Conseil d'Etat, pour la planification, l'acquisition, l'exploitation, la surveillance et la maintenance des réseaux.

³ Le dispositif comprend notamment le réseau radio national de sécurité. Ce système a pour but de procurer à ses utilisateurs un réseau commun permettant de faciliter la collaboration aux niveaux communal, cantonal, intercantonal et fédéral. Des terminaux peuvent être attribués temporairement ou durablement à des organisations partenaires de la protection de la population définies à l'article 5.

⁴ Le dispositif cantonal de communication sécurisée peut intégrer d'autres systèmes de communication mis en place par la Confédération ou le canton.

Art. 35 Systèmes d'information

¹ Chaque partenaire de la protection de la population acquiert et exploite les systèmes d'information nécessaires à son domaine d'activité, selon les prescriptions en vigueur.

² L'EMCP détermine le cahier des charges pour l'acquisition du système d'information et de conduite de la protection de la population (SIC-PP), ainsi que les modalités de son exploitation.

5 Traitement des données

Art. 36 Principes

¹ Le Service et les partenaires définis à l'article 5 sont habilités à traiter les données personnelles nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur incombent en vertu de la présente loi, en particulier l'instruction, l'alerte et l'alarme, le contrôle périodique des abris et la planification d'attribution des places d'abris. Ils peuvent traiter les données suivantes:

- a) les données relatives à l'identification;
- b) les données de localisation;
- c) les données relatives à la vie professionnelle;
- d) les données relatives à la vie personnelle.

² La législation cantonale sur la protection des données est réservée.

6 Finances

Art. 37 Financement

¹ L'Etat, par l'intermédiaire de ses unités administratives, participe au financement de la protection de la population, par le crédit budgétaire annuel de l'Etat, respectivement par celui des établissements autonomes.

² Les mesures de prévention transversales adoptées par le Conseil d'Etat sont financées par des crédits d'engagement, que ce dernier soumet au Grand Conseil.

³ La part communale du financement des partenaires de la protection de la population effectuant des tâches au profit des communes est réglée dans les lois spécifiques à ces partenaires.

⁴ Les communes assument le financement des bureaux communaux de liaison et des PRU. Le canton leur fournit les moyens de communication nécessaires pour assurer leur intégration au dispositif cantonal de communication sécurisée.

⁵ Les exploitants et exploitantes d'infrastructures critiques supportent les coûts des mesures relatives à la protection de celles-ci.

⁶ Le financement des moyens d'aide à la conduite et des systèmes de communication utilisés par les partenaires de la protection de la population est réglé par la législation spéciale.

⁷ L'outil informatique nécessaire à l'attribution des places protégées est financé par l'Etat.

Art. 38 Subventions

¹ La Direction, par l'intermédiaire du Service, peut allouer annuellement des subventions aux organisations à but non lucratif appuyant les partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

² Ces organisations à but non lucratif ont pour tâche de secourir les personnes en détresse, en milieux particuliers, tels que les terrains accidentés et montagneux, les lacs et cours d'eau, ainsi que les zones de décombres.

Art. 39 Frais de formation

¹ Le Service assume les frais d'organisation des cours et des exercices programmés par l'EMCP.

² Les frais de personnel et de fonctionnement des partenaires de la protection de la population qui participent aux cours ou exercices prévus à l'alinéa 1 sont à leur charge.

³ Le Service organise les cours de base pour le personnel des bureaux communaux de liaison de la protection de la population.

Art. 40 Frais d'intervention

¹ Le partenaire de la protection de la population amené à coordonner l'intervention selon le principe du cas dominant ne peut prétendre à la prise en charge par l'Etat des frais y relatifs.

² Les frais d'intervention des partenaires de la protection de la population sont réglés dans la législation propre à chaque partenaire.

³ Les coûts liés à un appui requis subsidiairement par les autorités communales sont considérés comme des frais d'intervention.

Art. 41 Financement des mesures extraordinaires et exceptionnelles

¹ Lors de situations particulières et extraordinaires, l'EMCP dispose d'une enveloppe financière et de compétences décisionnelles y relatives afin de financer les mesures urgentes.

² Le financement des mesures extraordinaires et exceptionnelles est réglé dans l'arrêté que prend le Conseil d'Etat pour leur mise en œuvre.

³ L'EMCP peut accepter ou requérir une aide financière intercantonale ou fédérale si le canton ne peut faire face seul à la situation particulière ou extraordinaire avec les moyens dont il dispose et dans la mesure où le droit fédéral le prévoit.

7 Voies de droit et sanctions

Art. 42 Voies de droit

¹ Les décisions prises en application de la présente loi, du règlement ou de tout arrêté d'exécution sont sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

² Toutefois, le délai pour recourir contre des décisions prises lors de situations particulières ou extraordinaires (art. 2 al. 2 et 3) est de dix jours; le recours n'a pas d'effet suspensif.

Art. 43 Mesures administratives

¹ La violation des prescriptions administratives fixées dans la présente loi, le règlement ou tout arrêté d'exécution peut faire l'objet d'une mesure administrative ou d'une amende administrative pouvant s'élever jusqu'à 10'000 francs.

² Le Conseil d'Etat, ou la DCEPP lorsque l'état de catastrophe est déclaré, est compétent-e pour prononcer une mesure ou une amende selon l'alinéa 1.

³ Le code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

Art. 44 Sanctions pénales

¹ Toute décision prise en application de la présente loi, du règlement ou de tout arrêté d'exécution est signifiée sous la menace des peines de l'article 292 du code pénal suisse.

² La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice.

8 Dispositions finales

Art. 45 Dispositions transitoires

¹ Les communes disposent d'un délai de deux ans, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, pour:

- a) créer leur bureau communal de liaison de protection de la population;
- b) dissoudre ou adapter leur organe communal de conduite (ORCOC) et leur office communal de l'approvisionnement économique du pays;
- c) mettre en place les PRU.

II.

1.

L'acte RSF [52.1](#) (Loi sur la protection civile (LPCi), du 23.03.2004) est modifié comme il suit:

Art. 6

Abrogé

Art. 6a (nouveau)

Gouvernance et découpage institutionnel

¹ La protection civile est organisée et conduite par l'Etat.

² L'emplacement de ses infrastructures doit lui permettre d'intervenir sur l'ensemble du territoire cantonal avec l'efficacité nécessaire à l'accomplissement de ses tâches.

³ Le découpage territorial est basé sur le profil de prestations attendues afin:

- a) de parer aux risques déterminés;
- b) d'appuyer les partenaires de la protection de la population actifs dans le domaine de la sécurité, des secours et du sauvetage.

Art. 6b (nouveau)

Organisation opérationnelle de la protection civile

¹ La protection civile revêt une structure régimentaire composée:

- a) de l'état-major cantonal;
- b) d'un bataillon d'état-major de protection civile;
- c) de trois bataillons de protection civile régionaux.

Art. 10 al. 1 (modifié)

¹ L'autorité cantonale compétente incorpore les personnes astreintes à la protection civile dans les compagnies et les états-majors. Elle tient compte, à cet effet:

... (énumération inchangée)

Art. 14 al. 1 (modifié)

¹ Les compagnies et les états-majors sont mis sur pied par l'autorité cantonale compétente, à la demande des organes prévus par la législation sur la protection de la population.

Art. 15 al. 2a (nouveau), **al. 2b** (nouveau), **al. 3** (modifié), **al. 4** (nouveau)

^{2a} Les propriétaires d'abris annoncent aux services communaux compétents la réalisation d'abris en vue de leur contrôle final.

^{2b} Les communes procèdent au contrôle final des abris et l'annoncent au service en charge de la protection civile ³⁾ (ci-après: le Service), afin de rendre ces places protégées disponibles pour l'attribution primaire.

³ Le Service organise le contrôle périodique des abris et des installations de commandement ainsi que du matériel équipant ces installations.

⁴ Sur demande du Service, et sous la forme requise par ce dernier, les communes sont tenues de fournir les informations nécessaires à l'organisation du contrôle périodique.

Art. 23 al. 1, al. 2, al. 3 (modifié)

¹ L'Etat prend en charge les frais suivants:

- a) (modifié) les frais du Service;

² Les frais suivants sont répartis entre les communes et l'Etat à raison de 50 % à la charge des communes et de 50 % à la charge de l'Etat:

- e) (nouveau) les frais d'intervention y compris ceux du personnel planifiant et conduisant les interventions.

³⁾ Actuellement: le Service de la sécurité civile et militaire

³ Le Conseil d'Etat précise la notion de frais d'instruction et de frais d'intervention au sens des lettres b et e de l'alinéa 2 ci-dessus.

Art. 25 al. 3 (*modifié*)

³ L'utilisation, par les compagnies et les états-majors, des installations de commandement est sujette à indemnisation.

2.

L'acte RSF [732.1.1](#) (Loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB), du 09.09.2016) est modifié comme il suit:

Art. 129 al. 2 (*abrogé*)

² *Abrogé*

III.

1.

L'acte RSF [52.2](#) (Loi sur la protection de la population (LProtPop), du 13.12.2007) est abrogé.

2.

L'acte RSF [903.1](#) (Loi sur l'approvisionnement économique du pays (LAE), du 09.02.2012) est abrogé.

IV.

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **52.2**
Geändert: 52.1 | 732.1.1
Aufgehoben: 52.2 | 903.1

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Dezember 2019 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG);

gestützt auf die Verordnung des Bundes vom 11. November 2020 über den Bevölkerungsschutz (BevSV);

gestützt auf die Verordnung vom 11. November 2020 über den Zivilschutz (ZSV);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG);

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DSJS-10 des Staatsrates vom 27. August 2024;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

¹ Dieses Gesetz regelt den Schutz der Bevölkerung und der kritischen Infrastrukturen und sorgt für die Anwendung der Bundesgesetzgebung über die wirtschaftliche Landesversorgung im Kanton Freiburg.

² Die Grundsätze, die für den Bevölkerungsschutz erlassen werden, gelten sinngemäss für die Organisation von Veranstaltungen von kantonaler oder nationaler Bedeutung; die Bewilligungsverfahren und Kompetenzen im Bereich der öffentlichen Ordnung bleiben vorbehalten.

³ Die Grundsätze, die für den Bevölkerungsschutz erlassen werden, gelten bei einem bewaffneten Konflikt, der die Integrität der Schweiz oder ihre Interessen bedroht; die einschlägige Bundesgesetzgebung und entsprechende Vorschriften des Bundes bleiben vorbehalten.

Art. 2 Begriffe – Lagen

¹ Eine normale Lage ergibt sich aus einem Alltagsereignis, das als nicht aussergewöhnlich eingestuft wird und das jede Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes mit den eigenen Mitteln selbständig bewältigen kann.

² Eine besondere Lage ergibt sich aus einem Grosseignis, welches das normale Funktionieren der Gesellschaft teilweise beeinträchtigt und dessen Auswirkungen auf Raum, Ressourcen und Zeit die Koordination der im Einsatz stehenden Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nötig machen, damit die Schäden bewältigt werden können.

³ Eine ausserordentliche Lage ergibt sich aus einer Katastrophe, deren Auswirkungen in Bezug auf Schäden, Raum, Dauer und Kosten das normale Funktionieren eines Teils oder der ganzen Gesellschaft dauerhaft gefährdet.

⁴ Eine Katastrophe ist ein Schadenereignis natürlichen, technischen oder gesellschaftlichen Ursprungs, das Schäden und Ausfälle in einem Ausmass verursacht, für das die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft nicht ausreichen.

Art. 3 Begriffe – Integrales Risikomanagement

¹ Die Risikoermittlung besteht in der Identifikation und Inventarisierung der natur-, technik- und gesellschaftsbedingten Gefährdungen und in der Bewertung der daraus resultierenden Risiken.

² Die Präventionsmassnahmen sollen die Verwundbarkeit der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen angesichts der erkannten Risiken reduzieren. Sie können auf gesetzgeberischer, administrativer, organisatorischer, technischer oder biologischer Ebene angesiedelt sein.

³ Die Vorbereitungsmaßnahmen im Bevölkerungsschutz umfassen die Vorausplanung und die Ermittlung der Grundbereitschaft für jede Partnerorganisation. Diese Massnahmen gelten auch für öffentliche und private Unternehmen, deren Funktionieren für den Erhalt der Lebensgrundlagen der Bevölkerung unabdingbar ist.

⁴ Die Intervention umfasst den Einsatz und die Instandstellung:

- a) Der Einsatz besteht darin, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um das Ausmass der Schäden zu begrenzen und die verschiedenen Lagen unter Kontrolle zu bringen.
- b) Die Instandstellung besteht darin, die Lebensgrundlagen der Bevölkerung wiederherzustellen. Sie endet vor dem eigentlichen Wiederaufbau.

⁵ Der Wiederaufbau soll die Rückkehr zum Zustand vor dem Ereignis ermöglichen und dabei verhindern, dass die gleichen Ursachen wieder dieselben Auswirkungen haben. Er hat zum Ziel, die frühere Funktion von beschädigten oder zerstörten Bauten, Anlagen und Betrieben wiederherzustellen und wenn möglich ihre Resistenz und ihre Nutzung zu verbessern.

2 Organisation

2.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 4 Allgemeine Grundsätze

¹ Der Staat arbeitet über seine Verwaltungseinheiten mit den Gemeinden zusammen, um besonderen und aussergewöhnlichen Lagen vorzubeugen und sie zu bewältigen.

² Die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, und die übrigen Verwaltungseinheiten des Staates können in den Lagen nach Artikel 2 Einsätze leiten.

Art. 5 Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes

¹ Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, das die folgenden Partnerorganisationen umfasst:

- a) die Kantonspolizei;
- b) die Dienste für Brandbekämpfung und Hilfeleistungen;
- c) das Gesundheitswesen;
- d) den Zivilschutz;
- e) die technischen Betriebe von Staat und Gemeinden.

² Weitere Dienste und Organisationen können verpflichtet werden, bei der Gefahrenerfassung, beim Risikomanagement und bei der Einsatzführung mitzuarbeiten, namentlich:

- a) die Verwaltungseinheiten des Staates;
- b) die Verwaltungsstellen der Gemeinden;

- c) öffentliche Versorgungsbetriebe und Privatunternehmen.

Art. 6 Bevölkerungsschutz

¹ Der Bevölkerungsschutz hat zum Zweck:

- a) Naturgefahren sowie technische und gesellschaftliche Gefahren zu erkennen und ihnen vorzubeugen;
- b) in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen den Einsatz der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zu koordinieren, um die Bevölkerung zu schützen, zu retten, ihr Hilfe zu leisten und ihre Lebensgrundlagen zu erhalten;
- c) nach dem Auftreten einer besonderen oder ausserordentlichen Lage für die Instandstellung zu sorgen.

Art. 7 Schutz kritischer Infrastrukturen

¹ Der Schutz der kritischen Infrastrukturen hat zum Zweck, die Vorsorgeplanung für die kritischen Infrastrukturen sicherzustellen und die Resilienz ihres Betriebs zu gewährleisten; die Kompetenzen des Bundes bleiben vorbehalten.

² Die Betreiberinnen und Betreiber der kritischen Infrastrukturen sind dafür verantwortlich, dass deren Betrieb in jeder Lage gewährleistet ist.

Art. 8 Wirtschaftliche Landesversorgung

¹ Die wirtschaftliche Landesversorgung hat zum Zweck, die Umsetzung der entsprechenden Bundesmassnahmen im Kanton sicherzustellen, insbesondere bei einem schweren Mangel an lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen, welche die Wirtschaft nicht mit eigenen Mitteln bewältigen kann.

² Schwere Mangellagen gelten als aussergewöhnliche Lage.

2.2 Behörden

Art. 9 Staatsrat

¹ Der Staatsrat beschliesst die Politik für den Bevölkerungsschutz.

² Er legt die Gesamtstrategie für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen fest und stellt die Bereitschaft des Bevölkerungsschutzes im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt und diejenige der wirtschaftlichen Landesversorgung sicher.

³ Er hat namentlich folgende Befugnisse:

- a) Er legt die Struktur des kantonalen Risikoobservatoriums (KRO) fest.
- b) Er legt die Struktur des kantonalen Stabs Bevölkerungsschutz (KSBS) fest.

- c) Er genehmigt die ermittelten Risiken, beschliesst die übergreifenden Präventionsmassnahmen und nimmt im Rahmen der Vorbereitung die Vorausplanungen zu den Restrisiken zur Kenntnis.
- d) Er schliesst die Vereinbarungen ab, welche die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund regeln.
- e) Er beschliesst bei einem Grosseignis oder einer Katastrophe die Führungsübernahme durch den KSBS.
- f) Er bestätigt auf Antrag des KSBS den Übergang zur ausserordentlichen Lage.
- g) Er beschliesst die ausserordentlichen Massnahmen und die Ausnahmemassnahmen und überwacht deren Umsetzung.
- h) Er fordert den Einsatz der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden an.
- i) Er bezeichnet wenn nötig das Organ, das nach einer Katastrophe oder einem Grosseignis die Wiederaufbauphase steuert.
- j) Er stellt eine Einsatzbereitschaft sicher, mit der die wirtschaftliche Landesversorgung auf kantonaler Ebene gewährleistet werden kann.
- k) Er erlässt bei Bedarf die nötigen Ausführungsbestimmungen für die wirtschaftliche Landesversorgung.
- l) Er genehmigt das Inventar der kritischen Infrastrukturen von kantonaler Bedeutung und nimmt die entsprechenden Vorsorgeplanungen zur Kenntnis.

⁴ Der Staatsrat ist zuständig, wenn das Gesetz keine andere Behörde und kein anderes Organ bestimmt. Er kann diese Zuständigkeit an eine seiner Direktionen delegieren.

⁵ Der Staatsrat kann auf Antrag der Direktion, die für den Bevölkerungsschutz zuständig ist ¹⁾ (die Direktion), gemäss Artikel 31 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) eine befristete Delegation für den Bevölkerungsschutz (BSD) und/oder für die wirtschaftliche Landesversorgung bilden.

Art. 10 Oberamtsperson

¹ Die Oberamtsperson ist die Bevölkerungsschutzbehörde auf Bezirksebene. Sie hat folgende Befugnisse:

- a) Sie stellt in ihrem Zuständigkeitsbereich die Kommunikation sicher.

¹⁾ Heute: Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion

- b) Sie koordiniert subsidiär in besonderen und ausserordentlichen Lagen die Mittel der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in ihrem Bezirk und ordnet namentlich die Zuweisung der kommunalen Mittel an die Einsatzführung an.
- c) Sie gleicht bei fehlenden Schutzplätzen die Zuweisungsplanung innerhalb des Bezirks ab.
- d) Sie sorgt dafür, dass die Gemeinden ihre Aufgaben ordnungsgemäss erfüllen.

² Sie wird über die Vorausplanung und über die Massnahmen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in den Bereichen Prävention, Einsatz und Instandstellung ergreifen, informiert. Insbesondere wird sie über die Einsetzung von Stabsstrukturen durch die Gemeinden informiert und stellt sicher, dass die Information an den KSBS weitergeleitet wird.

³ Sie arbeitet mit dem KSBS zusammen und ordnet die Massnahmen an, für die sie zuständig ist.

⁴ Bei Grossereignissen oder Katastrophen, die mehrere Bezirke betreffen, sorgt eine Vertreterin oder ein Vertreter der Oberamtspersonenkonferenz für die Koordination der oberamtlichen Massnahmen mit dem KSBS.

Art. 11 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt – Bevölkerungsschutz

¹ Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt²⁾ (das Amt) ist die Anlaufstelle für alle Fragen in Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz. Es hat folgende Befugnisse:

- a) Es stellt das Risikomanagement und die Vorausplanung sicher.
- b) Es führt die Datenbank für die Verwaltung der Schutzplätze nach.
- c) Es nimmt die Erstzuweisung der Schutzplätze vor.
- d) Es verwaltet das kantonale Dispositiv für Warnung, Alarmierung und Information.
- e) Es führt das Sekretariat des KRO und des KSBS.

Art. 12 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt – Schutz kritischer Infrastrukturen

¹ Das Amt ist auf kantonaler Ebene als Beratungsstelle für den Schutz kritischer Infrastrukturen tätig.

² Es führt ein Inventar der kritischen Infrastrukturen von kantonaler Bedeutung und aktualisiert es regelmässig.

²⁾ Heute: Amt für zivile Sicherheit und Militär

³ Es koordiniert die Planungs- und Schutzmassnahmen mit den Betreiberinnen und Betreibern der kritischen Infrastrukturen.

⁴ Es unterstützt die Betreiberinnen und Betreiber kritischer Infrastrukturen im Rahmen seiner Zuständigkeit bei der Überprüfung und Verbesserung der Resilienz.

⁵ Die Aufgaben der Betreiberinnen und Betreiber kritischer Infrastrukturen werden im Reglement festgelegt.

Art. 13 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt – Wirtschaftliche Landesversorgung

¹ Das Amt ist für die Umsetzung der wirtschaftlichen Landesversorgung verantwortlich.

² Es bezeichnet eine kantonale Delegierte oder einen kantonalen Delegierten für die wirtschaftliche Landesversorgung und eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter. Der oder die kantonale Delegierte hat die Aufgabe, die Tätigkeit der Verwaltungseinheiten und betroffenen Partnerorganisationen, die an der wirtschaftlichen Landesversorgung beteiligt sind, zu koordinieren.

Art. 14 Gemeinden – Bevölkerungsschutz

¹ Die Gemeinden haben beim Bevölkerungsschutz folgende Zuständigkeiten:

- a) Sie liefern die für das Risikomanagement benötigten Fakten.
- b) Sie garantieren in allen Lagen die kostenlose Unterstützung der zivilen Opfer in Form von Nothilfe, namentlich ihre Unterbringung.
- c) Sie unterstützen die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei ihren Einsätzen.

² Jede Gemeinde verfügt über eine kommunale Verbindungsstelle nach den Artikeln 25 ff.

³ Die Gemeinden weisen die Schutzplätze ihrer Wohnbevölkerung definitiv zu und stützen sich dabei auf die vom Amt erstellte Erstzuweisung. Auf Anweisung des Amtes und gemäss der von diesem bereitgestellten Software legen ihm die Gemeinden innert zwei Monaten ihre Zuweisungsplanung vor und sorgen für die Information ihrer Wohnbevölkerung.

⁴ Die Gemeinden versichern sich, dass Alarme auch die Wohnbevölkerung jener Zonen erreichen, die nicht vom Netz der fest installierten Sirenen abgedeckt werden.

⁵ Die Gemeinden planen in Absprache mit dem Amt mindestens einen Notfalltreffpunkt (NTP) pro Gemeinde und betreiben diesen bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe.

⁶ Für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen und für die Instandstellung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung können die Gemeinden subsidiär die Unterstützung des Staates anfordern.

⁷ Wenn es die Lage erfordert, können die kommunalen Mittel in das kantonale Dispositiv integriert werden.

Art. 15 Gemeinden – Schutz kritischer Infrastrukturen

¹ Die Gemeinden sind dafür zuständig, ein Inventar der kritischen Infrastrukturen von kommunaler Bedeutung zu erstellen und regelmässig zu aktualisieren.

² Sie erstellen in Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen und in Koordination mit den Betreiberinnen und Betreibern der kritischen Infrastrukturen Vorsorgeplanungen für ihre kritischen Infrastrukturen.

Art. 16 Gemeinden – Wirtschaftliche Landesversorgung

¹ Die Gemeinden sind dafür zuständig, die Anweisungen des Kantons und des Bundes zur wirtschaftlichen Landesversorgung auf lokaler Ebene umzusetzen.

2.3 Integrierte Kommandostruktur

2.3.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 17 Prinzip der Falldominanz

¹ Das Prinzip der Falldominanz sieht vor, dass bei einem Grossereignis die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die vom Ereignis, von seinen Auswirkungen und von der massgebenden Entwicklung der Lage am stärksten betroffen ist, für die Einsatzkoordination verantwortlich ist.

Art. 18 Integrierte Kommandostruktur – Zweck

¹ Die integrierte Kommandostruktur verbindet alle Stellen, die für die Planung und Führung von Einsätzen und Operationen zuständig sind.

² Sie hat zum Zweck:

- a) in allen Lagen den Austausch von Informationen und Erkenntnissen und die Entscheidungsfähigkeit der verschiedenen Partnerorganisationen, die für den Bevölkerungsschutz zuständig sind, sowie der übrigen an der Zusammenarbeit beteiligten Dienste und Organisationen zu gewährleisten;
- b) die vernetzte Führung von Einsätzen und Operationen zu ermöglichen, d. h. die Fähigkeit zur Führung in allen Lagen, auf allen Ebenen und mit allen Partnerorganisationen, die auf dem Kantonsgebiet Einsätze leisten.

- c) den Prozess der Instandstellung und der Rückkehr zur normalen Lage für unbestimmte Zeit zu begleiten.

Art. 19 Kommandoposten

¹ Die gesamte integrierte Kommandostruktur bis hin zur regionalen Stufe verfügt namentlich im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt über Plätze in kombinierten Kommandoposten.

² In Lagen ohne bewaffneten Konflikt werden die Operationen von einem kantonalen Kommandoposten «Operationen» koordiniert.

2.3.2 *Kantonales Risikoobservatorium (KRO)*

Art. 20 Funktion

¹ Das Risikoobservatorium ist eine ständige Kommission des Staates, die administrativ der Direktion zugewiesen ist.

² Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der Direktion ist von Amtes wegen Mitglied des KRO und führt den Vorsitz.

³ Die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt; sie vertreten die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes im Sinne von Artikel 5, die erforderlich sind, um die Risiken von kantonaler Bedeutung nach Artikel 3 Abs. 1 zu ermitteln und Präventionsmassnahmen zu deren Reduktion nach den Grundsätzen von Artikel 3 Abs. 2 zu erarbeiten.

⁴ Das Observatorium hat folgende Aufgaben:

- a) Es ermittelt die Risiken und legt sie in Anwendung von Artikel 9 Abs. 3 Bst. c dem Staatsrat zur Genehmigung vor.
- b) Es dokumentiert alle Präventionsmassnahmen, welche die verschiedenen Partnerorganisationen zur Vorbereitung auf die vom Staatsrat anerkannten Risiken ergreifen.
- c) Es überwacht die Umsetzung der vom Staatsrat beschlossenen übergreifenden Präventionsmassnahmen.

2.3.3 *Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ)*

Art. 21 Definition

¹ Eine Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale vereint und verwaltet die Einsatz-, Führungs- und Alarmkompetenzen in den Bereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung und in den übrigen Bereichen des Bevölkerungsschutzes auf einer gemeinsamen Plattform im Kanton Freiburg.

² Die Kantonspolizei ist für den Betrieb und die Leitung der Zentrale zuständig. Sie schliesst die erforderlichen Vereinbarungen für die Zusammenarbeit ab.

³ Die Spezialgesetzgebungen bleiben vorbehalten.

2.3.4 *Kantonaler Stab Bevölkerungsschutz (KSBS)*

Art. 22 Funktion

¹ Der KSBS hat den Auftrag, die Bevölkerungsschutzstrategie im Kanton Freiburg umzusetzen. Wenn es die Lage erfordert, arbeitet er mit der Konferenz der Generalsekretäre (KGS) zusammen.

² Er ist administrativ der Direktion zugewiesen.

³ In besonderen und ausserordentlichen Lagen kann er dem Staatsrat oder, falls diese eingesetzt ist, der BSD direkt Bericht erstatten.

Art. 23 Auftrag

¹ In normalen Lagen hat der KSBS namentlich folgende Aufgaben:

- a) Er validiert die Vorausplanungen, die zur Bewältigung der Restrisiken erforderlich sind.
- b) Er erstellt die Doktrin für den Bevölkerungsschutz.
- c) Er überprüft in Zusammenarbeit mit den Partnern des Bevölkerungsschutzes die Ermittlung von deren Grundbereitschaft.
- d) Er organisiert Stabsübungen und Einsatzübungen.
- e) Er sorgt für die Aus- und Weiterbildung der Stabsmitglieder.

² In besonderen und ausserordentlichen Lagen hat der KSBS namentlich folgende Aufgaben:

- a) Er beantragt dem Staatsrat den Übergang zur ausserordentlichen Lage.
- b) Er vermittelt ein Gesamtbild der Lage.
- c) Er bestimmt spezifische Präventions- und Vorsorgemassnahmen und ordnet sie an.
- d) Er steuert die Zusammenstellung von Einsatzgruppen.
- e) Er leitet und synchronisiert die Operationen.
- f) Er koordiniert die Information.
- g) Er ergreift gemäss Artikel 28 die ordentlichen Massnahmen, die für die Bewältigung der Lage erforderlich sind.
- h) Er beantragt dem Staatsrat das Ergreifen von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen.
- i) Er überwacht die Instandstellung.

³ Der KSBS kann diese Aufgaben einer der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes übertragen. Er kann Spezialistinnen und Spezialisten beiziehen, wenn sich deren Mitarbeit für die Bewältigung von Gefahren oder für die Führung von Operationen als notwendig erweist.

⁴ Bei einer unmittelbar drohenden oder bereits ausgerufenen schweren Mangellage ordnet der Staat über den KSBS die nötigen Massnahmen für die Erfüllung der Aufgaben an, die ihm vom Bund übertragen werden oder für die er zuständig ist. Er kann sich dabei von den Spezialistinnen und Spezialisten für Wirtschaft und Logistik beraten lassen.

⁵ Wenn es die Lage erfordert, arbeitet der KSBS mit den entsprechenden Organen der anderen Kantone und des Bundes zusammen, um die Kohärenz der geplanten Massnahmen sicherzustellen.

2.3.5 *Führungsunterstützung der Partnerorganisationen*

Art. 24 Grundsätze

¹ Die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nach Artikel 5 und die Gemeinden können bei den Planungs- und Führungsaktivitäten in ihrer jeweiligen gesetzlichen Zuständigkeit eine eigene Führungsunterstützungsstruktur einsetzen.

² Die Führungsunterstützungsorgane können namentlich folgende Aufgaben wahrnehmen:

- a) Sie beteiligen sich am Gefahrenmanagement und an der Erarbeitung der Vorausplanung und an der Vorsorgeplanung des Einsatzes.
- b) Sie führen je nach Art und Schweregrad der Lage selbständig, in Zusammenarbeit mit dem KSBS oder unter dessen Leitung die Mittel der einzelnen Partnerorganisationen.
- c) Sie erlassen die nötigen Verhaltensregeln für ihre Aktionen.

2.3.6 *Kommunale Verbindungsstelle*

Art. 25 Organisation

¹ Die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz gewährleisten die Verbindung zwischen Staat und Gemeinden in den Bereichen Bevölkerungsschutz, kritische Infrastrukturen und wirtschaftliche Landesversorgung.

² Sie gewährleisten ständig und in allen Lagen den Zugang zu den Informationen, Personen und Einrichtungen, die für die vernetzte Einsatzführung erforderlich sind.

³ Die kommunale Verbindungsstelle kann in eine kommunale Führungsunterstützungsstruktur integriert werden.

Art. 26 Aufgaben

¹ Die kommunale Verbindungsstelle hat namentlich folgende Aufgaben:

- a) Sie liefert dem Zivilschutzkommando die nötigen Fakten für die Ermittlung der Risiken und die Erarbeitung der Vorausplanung.
- b) Sie beantwortet Auskunftsgesuche von Instanzen der integrierten Kommandostruktur.
- c) Sie unterstützt die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei Einsätzen.
- d) Sie versichert sich, dass die Bevölkerung alarmiert wird.
- e) Sie formuliert für die Gemeindebehörden die Gesuche um subsidiäre Unterstützung.
- f) Sie informiert die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die von Massnahmen auf Gemeindeebene betroffen sind.

2.4 Information

Art. 27 Grundsätze

¹ Information ist bei Einsätzen und bei der Führung von Operationen eine entscheidende Unterstützung.

² Informationen werden intern und extern koordiniert und synchronisiert kommuniziert.

3 Massnahmen

3.1 Ordentliche Massnahmen

Art. 28 Ordentliche Massnahmen

¹ Ordentliche Massnahmen können von den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und von der integrierten Kommandostruktur gemäss ihren jeweiligen gesetzlichen Befugnissen von Amts wegen getroffen werden.

Art. 29 Ordentliche Requisition

¹ Bei Bedarf kann die Einsatzleitung die Unterstützung durch Privatpersonen und die Bereitstellung von Räumlichkeiten und anderer benötigter Mittel requirieren.

² Die Requisition ist zeitlich und räumlich begrenzt. Sie endet, sobald der Einsatz beendet ist.

³ Die so aufgebotenen Personen sowie die Eigentümerinnen und Eigentümer der requirierten Sachen erhalten eine angemessene Entschädigung.

3.2 Ausserordentliche Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen

Art. 30 Ausserordentliche Requisition

¹ Wenn die öffentlichen Mittel nicht ausreichen und wenn die privaten Sachen nicht auf andere Weise zu annehmbaren Bedingungen beschafft werden können, kann der Staatsrat in ausserordentlichen Lagen und wenn es die Umstände erfordern, für die Erfüllung seiner Aufgaben, alle beweglichen und unbeweglichen Sachen requirieren; wenn nötig umfasst dies auch das Personal, das für den Betrieb und für ein ordentliches Funktionieren der requirierten Sachen erforderlich ist.

² Auf Beschluss des Staatsrats kann der KSBS als Requisitionsorgan agieren.

³ Die Requisition ist weder zeitlich noch räumlich beschränkt; die Bedingungen nach Artikel 117 KV bleiben vorbehalten.

⁴ Der Requisitionsentscheid ist sofort vollstreckbar.

⁵ Die Eigentümerinnen und Eigentümer und/oder die Nutzerinnen und Nutzer der requirierten Sachen erhalten eine angemessene Entschädigung.

Art. 31 Katastrophenzustand

¹ Um die Auswirkungen einer ausserordentlichen Lage zu bewältigen, kann der Staatsrat den Katastrophenzustand ausrufen; die Ausrufung des Katastrophenzustands hat keine unmittelbare Massnahme zur Folge.

² Wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wird, überträgt der Staatsrat der dann eingesetzten BSD die Kompetenzen zur Abwendung ernster und unmittelbarer drohender Gefahren, die ihr gemäss Artikel 117 KV zukommen.

³ Die Chefin oder der Chef des KSBS ist gemäss Artikel 4 des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PoIG) befugt, die Kantonspolizei anzufordern, wenn der Einsatz von Polizeigewalt notwendig erscheint.

4 Kommunikationssysteme

Art. 32 Steuerung

¹ Die Direktion ist dafür zuständig, die Richtlinien für die Kommunikationssysteme in den Tätigkeitsbereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung zu erlassen.

² Sie achtet auf die Gesamtkohärenz der Systeme.

Art. 33 Kantonales Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv

¹ Das kantonale Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv umfasst das Personal und alle technischen Mittel, mit denen die Bevölkerung vor einer Gefahr gewarnt wird und mit denen ihr Empfehlungen und Verhaltensanweisungen gegeben werden.

² Das Dispositiv kann neben dem Sirennetz namentlich die Fest- und Mobilfunknetze benützen, um die Bevölkerung zu warnen und zu alarmieren.

³ Nach einem Aufwuchs ist das Dispositiv in der Lage, die Fragen der Bevölkerung zur Entwicklung der Lage zu beantworten.

Art. 34 Kantonales Sicherheitskommunikationsdispositiv

¹ Die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, und die Mitglieder der integrierten Kommandostruktur können in das kantonale Sicherheitskommunikationsdispositiv integriert werden.

² Die Partnerorganisationen und die Mitglieder nach Absatz 1 koordinieren in einer vom Staatsrat geregelten Organisation die Planung, die Beschaffung, den Betrieb, die Überwachung und die Wartung der Netzwerke.

³ Das Dispositiv umfasst namentlich das nationale Sicherheitsfunknetz. Dieses System hat zum Zweck, den Nutzerinnen und Nutzern ein gemeinsames Netzwerk zur Verfügung zu stellen, das ihnen die Zusammenarbeit auf kommunaler, kantonaler, interkantonaler und nationaler Ebene erleichtert. Den Partnerorganisationen nach Artikel 5 können vorübergehend oder dauerhaft Endgeräte zugewiesen werden.

⁴ In das kantonale Sicherheitskommunikationsdispositiv können andere, von Bund oder Kanton eingeführte Kommunikationssysteme integriert werden.

Art. 35 Informationssysteme

¹ Jede Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes erwirbt und betreibt die für ihren Tätigkeitsbereich notwendigen Informationssysteme gemäss den geltenden Vorschriften.

² Der KSBS bestimmt das Pflichtenheft für die Beschaffung des Führungs- und Informationssystems des Bevölkerungsschutzes (FIS-BS) und die Einzelheiten seines Betriebs.

5 Datenbearbeitung

Art. 36 Grundsätze

¹ Das Amt und die Partnerorganisationen nach Artikel 5 sind befugt, die Personendaten zu bearbeiten, die sie zur Erfüllung der ihnen nach diesem Gesetz obliegenden Aufgaben benötigen, insbesondere für die Instruktion, die Warnung, die Alarmierung, die periodische Kontrolle der Schutzbauten und die Planung der Schutzplatzzuweisung. Sie dürfen folgende Daten bearbeiten:

- a) Identifikationsdaten;
- b) Lokalisierungsdaten;
- c) Daten über das Berufsleben;
- d) Daten über das Privatleben.

² Die kantonale Gesetzgebung über den Datenschutz bleibt vorbehalten.

6 Finanzen

Art. 37 Finanzierung

¹ Der Staat beteiligt sich über seine Verwaltungseinheiten mit dem jährlichen Voranschlagskredit des Staates bzw. der selbständigen Anstalten an der Finanzierung des Bevölkerungsschutzes.

² Die vom Staatsrat beschlossenen übergreifenden Präventionsmassnahmen werden mit Verpflichtungskrediten finanziert, die der Staatsrat dem Grossen Rat vorlegt.

³ Der Beitrag der Gemeinden zur Finanzierung der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die Aufgaben zugunsten der Gemeinden erfüllen, wird in den Spezialgesetzen zu diesen Partnerorganisationen geregelt.

⁴ Die Gemeinden übernehmen die Finanzierung der kommunalen Verbindungsstellen und der NTP. Der Kanton stellt ihnen die Kommunikationsmittel zur Verfügung, die ihre Integration in das kantonale Sicherheitskommunikationsdispositiv sicherstellen.

⁵ Die Betreiberinnen und Betreiber kritischer Infrastrukturen tragen die Kosten für Massnahmen zu deren Schutz.

⁶ Die Finanzierung der Führungsunterstützungsmittel und der Kommunikationssysteme, die von den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes eingesetzt werden, richtet sich nach der Spezialgesetzgebung.

⁷ Die Software für die Zuweisung der Schutzplätze wird vom Staat finanziert.

Art. 38 Subventionen

¹ Die Direktion kann nicht gewinnorientierten Organisationen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben unterstützen, über das Amt jährlich Subventionen gewähren.

² Diese nicht gewinnorientierten Organisationen haben die Aufgabe, Menschen in Not an besonderen Orten wie in unwegsamem oder bergigem Gelände, auf Seen und Fließgewässern und in Trümmerfeldern Hilfe zu leisten.

Art. 39 Ausbildungskosten

¹ Das Amt trägt die Kosten für die Organisation der vom KSBS geplanten Kurse und Übungen.

² Die Personal- und Betriebskosten der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die an den Kursen und Übungen nach Absatz 1 teilnehmen, tragen diese selbst.

³ Das Amt organisiert die Grundausbildung für das Personal der kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz.

Art. 40 Einsatzkosten

¹ Die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die gemäss dem Prinzip der Falldominanz den Einsatz koordiniert, hat keinen Anspruch auf eine Übernahme der entsprechenden Kosten durch den Staat.

² Die Einsatzkosten der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes werden in der Spezialgesetzgebung der jeweiligen Partnerorganisation geregelt.

³ Die Kosten für eine subsidiär von den Gemeindebehörden angeforderte Unterstützung gelten als Einsatzkosten.

Art. 41 Finanzierung von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen

¹ In besonderen und aussergewöhnlichen Lagen verfügt der KSBS über einen Finanzrahmen und über die entsprechenden Entscheidungskompetenzen für die Finanzierung von Sofortmassnahmen.

² Die Finanzierung von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen richtet sich nach dem Beschluss, den der Staatsrat für ihre Umsetzung erlässt.

³ Der KSBS kann finanzielle Hilfe anderer Kantone oder des Bundes annehmen oder beantragen, wenn der Kanton die besondere oder ausserordentliche Lage nicht mit eigenen Mitteln bewältigen kann und es das Bundesrecht vorsieht.

7 Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Art. 42 Rechtsmittel

¹ Die Entscheide, die in Anwendung dieses Gesetzes, des Reglements oder eines Ausführungsbeschlusses gefällt werden, sind mit Beschwerde gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege anfechtbar.

² Bei Entscheiden, die in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage gefällt wurden (Art. 2 Abs. 2 und 3), beträgt die Beschwerdefrist jedoch zehn Tage; die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

Art. 43 Administrativmassnahmen

¹ Verstösse gegen Verwaltungsvorschriften nach diesem Gesetz, dem Reglement oder einem Ausführungsbeschluss können mit einer Administrativmassnahme oder einer Verwaltungsbusse bis zu 10'000 Franken geahndet werden.

² Der Staatsrat oder, wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wurde, die BSD ist für die Verfügung einer Massnahme oder Busse gemäss Absatz 1 zuständig.

³ Es gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 44 Strafbestimmungen

¹ Die Entscheide, die in Anwendung dieses Gesetzes, des Reglements oder eines Ausführungsbeschlusses gefällt werden, werden mit Hinweis auf die Strafdrohung nach Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs mitgeteilt.

² Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt.

8 Schlussbestimmungen

Art. 45 Übergangsbestimmungen

¹ Innert zwei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes müssen die Gemeinden:

- a) ihre kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz schaffen;
- b) ihr kommunales Führungsorgan (GFO) und ihre Gemeindestelle für wirtschaftliche Landesversorgung auflösen oder anpassen;
- c) die NTP einrichten.

II.

1.

Der Erlass SGF [52.1](#) (Gesetz über den Zivilschutz (ZSG), vom 23.03.2004) wird wie folgt geändert:

Art. 6

Aufgehoben

Art. 6a (neu)

Steuerung und institutionelle Einteilung

¹ Der Zivilschutz wird vom Staat organisiert und geführt.

² Seine Infrastruktur muss so verteilt sein, dass der Zivilschutz auf dem gesamten Kantonsgebiet mit der nötigen Effizienz für die Erfüllung seiner Aufgaben zum Einsatz kommen kann.

³ Die Gebietsaufteilung richtet sich nach dem Leistungsprofil und hat zum Ziel:

- a) die ermittelten Risiken abzuwenden;
- b) die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die in den Bereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung tätig sind, zu unterstützen.

Art. 6b (neu)

Operative Organisation des Zivilschutzes

¹ Der Zivilschutz verfügt über eine Regimentsstruktur, die sich zusammensetzt aus:

- a) dem kantonalen Führungsstab;
- b) einem Zivilschutz-Stabsbataillon;
- c) drei regionalen Zivilschutzbataillonen.

Art. 10 Abs. 1 (geändert)

¹ Die zuständige kantonale Behörde teilt die schutzdienstpflichtigen Personen in die Kompanien und Führungsstäbe ein. Sie berücksichtigt dabei:

... (Aufzählung unverändert)

Art. 14 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kompanien und Führungsstäbe werden auf Antrag der Organe, die in der Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz vorgesehen sind, von der zuständigen kantonalen Behörde aufgeboden.

Art. 15 Abs. 2a (neu), **Abs. 2b** (neu), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (neu)

^{2a} Die Eigentümer von Schutzräumen melden den zuständigen Gemeindebehörden die Fertigstellung von Schutzräumen zum Zweck der Schlusskontrolle.

^{2b} Die Gemeinden nehmen die Schlusskontrolle der Schutzräume vor und melden sie dem für den Zivilschutz zuständigen Amt ³⁾ (das Amt), damit die Schutzplätze für die Erstzuweisung zur Verfügung gestellt werden.

³ Das Amt organisiert regelmässige Kontrollen der Schutzräume und Kommandoeinrichtungen sowie des Ausrüstungsmaterials der Einrichtungen.

⁴ Die Gemeinden sind verpflichtet, dem Amt auf Verlangen die notwendigen Informationen für die Organisation der periodischen Kontrolle in der von ihm verlangten Form einzureichen.

Art. 23 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 (geändert)

¹ Der Staat übernimmt folgende Kosten:

a) (geändert) die Kosten des Amtes;

² Die folgenden Kosten werden zu 50 % von den Gemeinden und zu 50 % vom Kanton übernommen:

e) (neu) die Einsatzkosten, einschliesslich der Kosten für das Personal, das die Einsätze plant und leitet.

³ Der Staatsrat präzisiert den Begriff der Ausbildungskosten und der Einsatzkosten im Sinne von Absatz 2 Bst. b und e.

Art. 25 Abs. 3 (geändert)

³ Für die Benützung der Kommandoeinrichtungen durch die Kompanien und die Führungsstäbe wird eine Entschädigung entrichtet.

2.

Der Erlass SGF [732.1.1](#) (Gesetz über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG), vom 09.09.2016) wird wie folgt geändert:

Art. 129 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben*

³⁾ Heute: Amt für zivile Sicherheit und Militär

III.

1.

Der Erlass SGF [52.2](#) (Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG), vom 13.12.2007) wird aufgehoben.

2.

Der Erlass SGF [903.1](#) (Gesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (WLG), vom 09.02.2012) wird aufgehoben.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



Message 2019-DSJS-10

27 août 2024

Projet de loi sur la protection de la population (LProtPop) – Révision totale

Ce document donne suite à la :

Motion 2019-GC-149	Une seule centrale téléphonique – Fusion des tél. 117/118 avec 144
Auteur-e-s :	Hänni-Fischer Bernadette / Bürgisser Nicolas

Table des matières

1	Origine et nécessité du projet	3
1.1	Origine et actualité du concept de protection de la population	3
1.2	Clarification quant à la légitimité et la compétence de la conduite des interventions	3
1.3	Evolution des risques	4
1.4	Emergence des moyens d'alarme, de communication et de conduite intégrée	5
1.5	Synergies entre la protection de la population et l'approvisionnement économique du pays	5
1.6	Nécessité du projet	5
1.7	Retour d'expériences suite au Covid-19	6
2	Vision de l'Etat pour la protection de la population et de ses bases d'existence dans le canton de Fribourg	6
2.1	Déroulement des travaux et cadre constitutionnel	6
2.2	Principes	7
2.3	Système proposé	7
3	Modifications connexes	8
3.1	Reprise de la loi sur l'approvisionnement économique du pays	8
3.2	Reprise des ordonnances existantes au sein d'un règlement d'application unique	8
3.3	Modification de la législation sur la protection civile	9
3.4	Modification de la législation sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB ; RECAB)	9
4	Résultats de la consultation	9
5	Commentaire des articles	10
6	Conséquences du projet	20

6.1	Conséquences financières et en personnel	20
6.2	Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet	21

1 Origine et nécessité du projet

1.1 Origine et actualité du concept de protection de la population

La loi sur la protection de la population (LProtPop) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Elle remplaçait l'arrêté du Conseil d'Etat du 31 octobre 1988, instituant une organisation cantonale en cas de catastrophe (ORCAF). La loi cantonale reprenait alors les nouveautés de la législation fédérale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Dans son message concernant la révision totale de la législation sur la protection civile du 17 octobre 2001 qui, de facto, instituait dans la loi le principe de protection de la population, le Conseil Fédéral mentionnait que :

« La protection de la population est un système civil coordonné composé de cinq organisations partenaires : la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile. Il s'organise systématiquement sur la base des moyens disponibles en situation normale (ordinaire). Les tâches sont réparties entre les organisations partenaires en fonction de leurs compétences fondamentales. La police (ordre et sécurité), les sapeurs-pompiers (sauvetage et lutte contre les sinistres en général), la santé publique (santé et premiers secours) et les services techniques (fonctionnement des infrastructures techniques) représentent les moyens de première intervention, dont l'efficacité n'est plus à démontrer. La protection civile (protection, assistance et aide) sera le principal moyen du deuxième échelon. A ce titre, elle assurera avant tout la continuité de l'action des autres organisations partenaires lors de catastrophes ou de situations d'urgence à grande échelle nécessitant une intervention de longue durée. ».

Cette conception de la protection de la population construite autour de cinq organisations partenaires est toujours actuelle et correspond au besoin, ainsi qu'à la pratique établis dans le canton de Fribourg. Depuis 2004 cependant leur structure respective a évolué ou est en passe de l'être, afin de pouvoir continuer à remplir leurs missions.

Dans le même paragraphe, il est précisé que :

« Les organisations partenaires seront réunies sous une direction commune. Un seul organe de conduite dirigera la coordination, la préparation et l'engagement lors d'événements dommageables. Cet organe agira sous la responsabilité générale des autorités compétentes à chaque échelon et jouira ainsi de la légitimité politique. ».

C'est dans cet esprit que le canton de Fribourg s'est doté en 2008 d'un organe cantonal de conduite (OCC). Une structure de conduite cantonale demeure indispensable. Les différents retours d'expérience faits lors d'exercices, de manifestations d'ampleur nationale ou d'événements majeurs et de catastrophes ont démontré la nécessité pour cet organe d'être constitué en état-major.

1.2 Clarification quant à la légitimité et la compétence de la conduite des interventions

Depuis l'entrée en vigueur de la LProtPop dans le canton de Fribourg en 2008, les structures des cinq partenaires ont passablement évolué. A l'origine, les communes disposaient encore, en grande partie, de leurs propres moyens de protection de la population avec des formations communales de sapeurs-pompiers et de protection civile.

Aujourd'hui, les moyens en main strictement communale se limitent à certains services techniques et, pour les communes les plus importantes, à des polices locales. La complexité toujours plus grande des interventions, ainsi que les principes d'économie des moyens et d'unité d'action ont incité les partenaires à repenser leur organisation et la répartition de leurs moyens sur le territoire cantonal. En conséquence, la conduite des interventions en dessous du seuil de catastrophe est devenue l'affaire des organisations partenaires, qui se sont toutes, au fil des années, dotées des moyens techniques et humains indispensables. Cet état de fait ne signifie cependant pas que les communes n'ont plus du tout de responsabilités en cas d'événements majeurs ou de catastrophes sur leur territoire. La loi tient compte tant de l'évolution doctrinale en matière de conduite des interventions au sein des organisations chargées de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, en supprimant les organes communaux de conduite (ORCOC), que de l'autonomie communale en laissant la possibilité aux communes qui le jugent nécessaire de disposer d'une structure d'aide à la conduite idoine, sous forme par exemple d'un état-major communal de crise. Un tel état-major devra alors intégrer en son sein le bureau communal de liaison de la protection de la population. A l'avenir chaque commune

devra disposer d'un tel bureau. Plus largement la nouvelle loi doit clarifier les responsabilités de chaque échelon administratif du canton à savoir les communes, les districts et l'Etat, et redéfinir les compétences de chaque partenaire de la protection de la population.

Du point de vue opérationnel, les décisions prises régulièrement par les chefs d'intervention en situation ordinaire sur le terrain n'ont pas besoin d'une légitimation supplémentaire par un organe politique. La légitimité de la conduite est donnée par les lois spécifiques à chaque partenaire de la protection de la population et par la nature de l'événement ayant nécessité l'intervention.

La question de la légitimité politique se pose lorsque des mesures contraignantes doivent être prises par le chef responsable de la place sinistrée, c'est-à-dire lors d'événements majeurs – situation particulière – et de catastrophes – situation extraordinaire. Dans les faits, cette question est réglée par la validation de telles mesures par le magistrat compétent (préfet, juge ou Conseil d'Etat) ou par un conseiller communal. Afin de gagner en réactivité, la relation entre le Conseil d'Etat et l'organe cantonal chargé de la conduite doit cependant être repensée, afin d'instituer une gouvernance plus efficace (cf. point 2.3).

1.3 Evolution des risques

En quinze ans, le catalogue des risques n'a pas fondamentalement changé ; en revanche la probabilité d'occurrence des risques et leurs conséquences ont passablement évolué.

En 2008, les conséquences directes du dérèglement climatique semblaient devoir atteindre notre canton au-delà de 2030. Entre-temps, nous avons pris conscience que les effets du réchauffement planétaire se font ressentir dès aujourd'hui. La répétition des événements météorologiques au seuil de la catastrophe s'accélère et leur gravité croît. Suite à la séquence d'actes terroristes, qui a touché les pays voisins¹ à partir de 2015, l'appréhension de la menace sur la sécurité intérieure en Suisse a également évolué. La possibilité d'une action terroriste est depuis lors considérée comme vraisemblable. Les échanges mondialisés ont pour leur part accru drastiquement les risques liés aux maladies émergentes². En outre, l'accroissement exponentiel de la part du numérique dans nos échanges d'informations a rendu les réseaux plus vulnérables aux pannes dues à des erreurs techniques ou humaines, ainsi qu'à des actes malveillants³. Des risques similaires existent pour les réseaux de distribution électrique.

L'agression de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, marque le retour de la guerre de haute intensité sur le continent européen. Il s'agit là d'une rupture stratégique majeure depuis la chute de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) en 1991. Si pour l'heure, il n'existe pas de menace directe contre l'intégrité territoriale de la Suisse, notre pays, et plus particulièrement sa population, est cependant d'ores et déjà visé par des actions de guerre hybride⁴. L'enjeu pour l'adversaire est de mettre à mal le tissu socio-économique et d'ébranler la confiance de la population dans ses autorités afin de disloquer la cohésion nationale. La réponse face à cette menace n'est pas spécifiquement militaire. D'autres instruments de la politique de sécurité⁵ sont plus à même de contrer les actions adverses, certains d'entre eux sont spécifiquement en mains cantonales, il s'agit de la Police et de la Protection de la population.

¹ France, Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, Espagne.

² Ebola, SaRS Cov 2 (covid-19).

³ Pannes à répétition du réseau fixe et internet Swisscom durant le premier trimestre 2020.

⁴ Il s'agit pour l'adversaire de mener une guerre « sans contact » à l'aide de moyens non conventionnels. Il peut notamment s'agir d'opérations de désinformation, d'attaques cyber, d'opérations visant le tissu économique, de menaces et de chantage quant à l'utilisation d'armes de destruction massives et /ou l'utilisation de vecteurs aériens à longue portée.

⁵ Pour rappel les instruments de la politique de sécurité sont les suivants : Politique extérieure – Politique économique – Information et communication – Armée – Protection de la population – Service de renseignement de la Confédération – Administration fédérale douanes – Service civile.

Les conséquences des dangers et menaces énumérés précédemment se concrétisent notamment par des risques de pénuries⁶. Délaissé depuis la fin de la Guerre froide, l’approvisionnement économique du pays est à nouveau au centre des préoccupations des acteurs politiques, économiques et sécuritaires.

Il s’agit donc de se poser la question de savoir si les moyens légaux actuellement à disposition sont suffisants pour garantir la continuité de l’action de l’Etat et la protection de la population en situation de crise aiguë et persistante.

Ces diverses constatations ont mis en exergue la nécessité de créer un observatoire cantonal des risques (OCRI), afin de s’adapter plus rapidement et plus régulièrement à l’évolution des risques (art. 20).

1.4 Emergence des moyens d’alarme, de communication et de conduite intégrée

En 2008, le canton de Fribourg n’avait pas encore rejoint le réseau fédéral de communication sécurisée, ce fut chose faite en 2014 avec le réseau de radio cantonal de sécurité POLYCOM-Fribourg. Ce réseau, crucial pour la conduite des interventions, représente des coûts d’investissement initiaux et de maintien de la valeur opérationnelle très élevés. Actuellement, son existence et ses règles de financement et de fonctionnement ne sont ancrées dans aucune loi⁷.

Durant la première décennie des années 2000, la question de la conduite des interventions à l’aide des moyens de conduite en réseau-centre⁸ ne se posait pas directement sur l’échelon cantonal. Aujourd’hui, la question doit être abordée afin que le canton puisse au minimum être relié au réseau de transmission de données sécurisée prévues par la Confédération⁹.

Quant à la transmission de l’alarme à la population en 2008, elle se basait encore exclusivement sur le réseau de sirènes et des messages diffusés par ondes hertziennes. Aujourd’hui, plusieurs autres possibilités, dont la LProtPop devra tenir compte, existent¹⁰.

Il est par ailleurs indispensable de pouvoir non seulement alarmer la population, mais également de pouvoir préalablement alerter les partenaires de la protection de la population en particulier les communes et leur autorité.

1.5 Synergies entre la protection de la population et l’approvisionnement économique du pays

La loi cantonale sur l’approvisionnement économique du pays (LAE ; RSF 903.1) de 2012 prévoyait la création d’organes au niveau cantonal et communal qui n’ont pu être que partiellement mis en place. Il s’agit respectivement d’un « *Organe de l’approvisionnement économique* » à l’échelon du canton et « *d’offices de l’approvisionnement économique du pays* » au niveau des communes. La proximité sémantique entre les organes prévus par la LProtPop de 2008 « *Organe cantonal de conduite* » et « *organes communaux de conduite* » avec les organes et offices prévus par la LAE tend à prouver que des synergies évidentes existent entre la protection de la population et l’approvisionnement économique du pays. Ces deux problématiques peuvent dès lors être réglées dans une seule et même loi, permettant ainsi au canton et aux communes d’éviter la multiplication des organes et offices ad hoc.

1.6 Nécessité du projet

Après 16 ans, respectivement 12 ans de mise en œuvre des lois sur la protection de la population et sur l’approvisionnement économique du pays, il apparaît que plusieurs dispositions n’ont jamais pu être mises en application et que d’autres ne sont plus conformes à la pratique des partenaires de la protection de la population.

⁶ Ce fut notamment le cas pour une grande partie du matériel de protection sanitaire lors de la pandémie de SaRS CoV 2. Ce serait également un problème majeur en cas de pénurie d’électricité, si le délestage électrique devait être mis en œuvre dans le cadre du plan OSTRAL.

⁷ Décret du 19 mai 2010 relatif à l’octroi d’un crédit d’engagement pour la réalisation d’un réseau cantonal de sécurité (POLYCOM-Fribourg) (ROF 2010_059).

⁸ Système d’information et conduite du type LAFIS (Lage- – Führungs - und Informationssystem) utilisé par les cantons de ZH, BS, GR, GL, AR, AI, SG, SH, TG, LU ou SAGA CRISIS utilisé par le canton de VD.

⁹ Message du Conseil fédéral concernant le crédit d’engagement pour le système national d’échange de données sécurisé (SEDS) (RO 18.088)

¹⁰ Les applications pour téléphones mobiles : AlertSwiss, MeteoSwiss, SwissCovid, etc.

Dernièrement, la nécessité d'une clarification des tâches des communes pour l'analyse et la prévention des risques s'est fait ressentir. Les ORCOC ont quant à eux souhaité des clarifications au sujet de leur rôle dans la préparation et la conduite des interventions. Ces questionnements avaient incité plusieurs préfets à constituer des cercles de réflexion ou des groupes de travail.

La nécessité de réviser la législation cantonale provient également des nouveautés introduites sur le plan fédéral à la suite de la révision de la loi sur la protection de la population et la protection civile (LPPCi).

Finalement, la révision totale de la législation cantonale en matière de protection de la population est l'occasion d'adapter les textes à la nomenclature juridique actuellement en vigueur, c'est-à-dire une loi-cadre et un règlement d'application.

1.7 Retour d'expériences suite au Covid-19

La survenance de la pandémie causée par le SARS-CoV-2 durant le premier semestre 2020 a permis de vérifier à l'échelle 1/1 la fonctionnalité et la cohérence des nouveaux principes que la LProtPop permettra d'appliquer dès son entrée en force. Il s'agit en particulier :

- > du champ missionnel de l'Etat-major cantonal de protection de la population (EMCP) qui a servi à la rédaction de l'arrêté du Conseil d'Etat du 13 mars 2020. Cet arrêté confiait la conduite opérationnelle à un état-major cantonal ;
- > des trois états de situation, ordinaire, particulière, extraordinaire utilisés à l'échelon fédéral ;
- > de l'état de catastrophe, qui a permis d'intervenir de façon déterminante à l'échelon cantonal afin de pallier le manque de réactivité initiale de la Confédération ;
- > de la possibilité de créer une délégation temporaire du Conseil d'Etat (DCE) pour la protection de la population, qui a facilité les relations entre la conduite opérative de l'état-major cantonal et la conduite politique et stratégique du Conseil d'Etat ;
- > de la possibilité d'informer et de collaborer directement avec les autorités et les administrations communales, de façon uniformisée et standardisée sur l'ensemble du territoire cantonal ;
- > du cas dominant permettant de confier en situation particulière la conduite de l'engagement au partenaire de la protection de la population le plus concerné ; dans le cas du Covid-19, une task force sanitaire constituée par la Direction de la santé et des affaires sociale (DSAS) ;
- > d'une enveloppe financière propre à l'EMCP, afin de financer les premières mesures urgentes lors de situation particulière et extraordinaire.

2 Vision de l'Etat pour la protection de la population et de ses bases d'existence dans le canton de Fribourg

2.1 Déroulement des travaux et cadre constitutionnel

Le programme de la législature 2017-2021 prévoyait la révision de la LProtPop.

Il a ainsi été décidé de confier l'étude de la problématique de l'autonomie communale lors de situations sortant de l'ordinaire à un groupe d'accompagnement, présidé par l'ancien commandant de la Police cantonale. Ce groupe d'experts était composé des quatre partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, de représentants des communes et des districts ainsi que de membres d'ORCOC. En octobre 2018, le groupe d'accompagnement a livré son rapport contenant sept recommandations au comité de pilotage (COFIL).

En prenant connaissance du rapport du groupe d'experts, le COFIL a décidé de repenser la loi en profondeur et donc de proposer au Conseil d'Etat une révision totale de la LProtPop. Un groupe de travail fut alors chargé de rédiger une proposition préalable de loi et de règlement. Pour les questions d'ordre technique, ce groupe pouvait faire appel à des

plateformes consultatives *ad hoc*. Ce fut notamment le cas pour les questions liées à l'information et la communication, ainsi que pour la problématique des systèmes de communication. Le COPIL a ensuite traité directement les modifications et amendements qui ont conduit au projet qui vous est soumis. Dans ses réflexions, le COPIL a notamment tenu compte de l'élément suivant :

- > Selon l'article 3 de la constitution cantonale, un des buts principaux de l'Etat est « la protection de la population », ce qui l'oblige à légiférer en la matière et lui donne la légitimité nécessaire afin de coordonner l'ensemble des moyens dédiés à la protection de la population dans le canton de Fribourg.

Dans plusieurs domaines découlant directement de la protection de la population et de l'approvisionnement économique du pays, l'Etat et les communes exercent des responsabilités partagées. C'est notamment le cas en ce qui concerne la prévention et la maîtrise des catastrophes, le maintien de la sécurité et de l'ordre public où l'Etat détient en revanche le monopole de la force publique, et finalement pour tout ce qui est lié à la garantie de l'approvisionnement en eau et en énergie (art. 75 ss Constitution cantonale).

2.2 Principes

La vision de la protection de la population dans le canton de Fribourg est la suivante :

- a) La protection de la population est un système interservices servant à assurer la coordination de la planification et de la conduite afin de protéger, sauver et aider la population et ses bases d'existence en cas de situation sortant de l'ordinaire.
- b) L'Etat, par l'intermédiaire de ses unités administratives (cela inclut les unités qui lui sont rattachées administrativement), et les communes collaborent afin de prévenir et maîtriser de telles situations.

Afin de réaliser cette vision, la refonte proposée se base sur les principes suivants :

1. Le concept de protection de la population remplace définitivement celui de l'ORCAF¹¹.
2. La préparation et la coordination des interventions s'effectuent selon le principe du cas dominant. Les états-majors s'adaptent à la gravité et à l'ampleur de la situation selon un principe de modularité.
3. La gouvernance politique est renforcée. Le rôle et les responsabilités de chaque échelon (Etat – préfectures – communes) sont clarifiés.

Les cas de pénuries dans l'approvisionnement économique du pays sont assimilables à des situations extraordinaires.

2.3 Système proposé

1. La protection de la population est un concept qui est concrétisé par l'action coordonnée des quatre partenaires en charge des tâches de sécurité, secours et sauvetage sur le terrain. Il s'agit en premier échelon de la police, des sapeurs-pompiers et des services sanitaires et, en deuxième échelon, de la protection civile (PCi) et d'un cinquième partenaire regroupant l'ensemble des services techniques publics et privés.

La protection de la population s'articule autour d'une chaîne de commandement intégrée, qui relie l'ensemble des instances chargées de la planification et de la conduite d'une intervention. Cette chaîne permet une prise de décision concertée entre les différentes autorités en charge de la protection de la population.

2. A l'engagement, le concept de protection de la population se décline comme suit :
 - > Un état-major cantonal de protection de la population (EMCP)¹² est constitué en lieu et place de l'actuel OCC. L'EMCP reprend les tâches qui étaient jusqu'à lors confiées à l'OCC. Cet état-major fait le lien avec les structures fédérales de conduite en cas de crise¹³. Le canton, par l'intermédiaire de l'EMCP, ne coordonne l'ensemble des opérations que s'il s'agit d'empêcher une situation de se dégrader en situation extraordinaire ou, lorsque par suite d'une catastrophe, une telle situation existe déjà.

¹¹ Cette ancienne façon d'organiser les services de sécurité, de secours et de sauvetage n'a plus de base légale depuis l'abrogation en 2008 de l'arrêté du Conseil d'Etat du 31.10.1988 instituant une organisation cantonale en cas de catastrophe (ORCAF).

¹² L'EMCP est composé des domaines : commandement, risques et dangers, opérations, support, coopération.

¹³ Etat-major politico-stratégique, état-major opératif et une fraction d'état-major permanent.

-
- > A leur échelon, toutes les communes disposent d'un bureau communal de liaison de protection de la population assuré par leur administration et / ou par l'édilité. En situation ordinaire, le lien entre l'EMCP et les bureaux communaux est assuré par les états-majors régionaux de la PCi (EM PCi). Les tâches de conception, jusqu'alors confiées aux ORCOC, sont reprises par la PCi qui collabore avec les bureaux communaux ou avec les structures d'aide à la conduite communales, là où elles existeront.
 - > La coordination des intervenants sur le terrain s'effectue sous la responsabilité du partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'évènement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation¹⁴.
3. Une délégation temporaire du Conseil d'Etat (DCEPP) peut être instituée¹⁵. Elle est chargée de valider la prise en charge de la conduite par l'EMCP et de surveiller l'exécution des mesures extraordinaires arrêtées par le Conseil d'Etat.
- Les préfets et préfètes sont confirmé-e-s en tant qu'autorité de protection de la population à l'échelon de leur district. Ils ou elles sont informé-e-s de la planification préalable et des mesures prises par les partenaires de la protection de la population dans le cadre de la prévention, de l'engagement et de la remise en état. Les préfets et préfètes collaborent avec l'EMCP et ordonnent les mesures qui relèvent de leur autorité. Ils ou elles peuvent notamment requérir la force publique et les spécialistes nécessaires afin de maîtriser une situation particulière qui serait survenue dans leur district.
- Les communes demeurent un acteur important de la protection de la population. C'est sur leur territoire que les conséquences d'un évènement se font ressentir pour la population. Afin de prévenir les dangers, elles fournissent aux EM PCi les éléments factuels nécessaires à la gestion des risques. Lors d'interventions, les moyens communaux sont intégrés au dispositif de sécurité, de secours et de sauvetage. Les communes peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'État pour maîtriser des situations particulières et extraordinaires. Les membres des bureaux communaux de liaison de la protection de la population sont spécialement instruits à cette procédure, par les instructeurs de la PCi. Lorsque la situation l'exige, les communes sont par ailleurs chargées d'exploiter des points de rencontre d'urgence (PRU), afin de notamment de subvenir aux besoins primaires de la population. Elles jouent également un rôle important en cas de conflit armé.
4. En cas de pénurie de biens et de service, les mêmes structures organisationnelles issues de la protection de la population sont alors amenées à gérer la crise. L'EMCP intègre, pour ce cas spécifique, les spécialistes en questions économiques et logistiques nécessaires à la conduite opérationnelle de l'approvisionnement économique du canton. Les communes s'appuient sur leur bureau de liaison.

3 Modifications connexes

3.1 Reprise de la loi sur l'approvisionnement économique du pays

Les éléments légaux indispensables à l'approvisionnement économique du pays sont intégrés à la LProtPop. La LAE est en conséquence abrogée.

3.2 Reprise des ordonnances existantes au sein d'un règlement d'application unique

Dans la nomenclature de la législation sur la protection de la population, il existe actuellement trois ordonnances :

- > Ordonnance sur la formation et les exercices des organes de la protection de la population (RSF 52.22) ;

¹⁴ Principe du cas dominant.

¹⁵ La DCEPP est présidée par le Conseiller d'Etat directeur ou la Conseillère d'Etat directrice en charge de la sécurité. Elle est complétée de façon ad hoc en fonction de la menace à gérer.

-
- > Ordonnance sur la coordination et la collaboration dans le domaine de la protection de la population – analyse des risques et prévention (RSF 52.23) ;
 - > Ordonnance sur la communication en cas d'événement extraordinaire (RSF 52.24).

Ces ordonnances sont abrogées. Leur contenu, adapté au regard de la nouvelle LProtPop, est repris dans un seul règlement d'exécution (RProtPop).

3.3 Modification de la législation sur la protection civile

Selon l'article 75 de la Constitution cantonale « *l'Etat et les communes prennent les mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence* ». Il s'agit donc d'une responsabilité partagée. Afin de simplifier les structures de l'organisation de la protection de la population dans le canton et de réduire le nombre d'acteurs tout en clarifiant les tâches dévolues aux communes, il s'est posé la question de savoir quel partenaire de la protection de la population pourrait faire le lien entre l'Etat et les communes, tout en étant capable de garantir les tâches de prévention et de maîtrise des catastrophes dévolus aux autorités communales. Des cinq partenaires de la protection de la population, un seul est organisé sur une base regroupant l'ensemble des communes et l'Etat au sein d'une même organisation, il s'agit de la PCi. Depuis 2004, le modèle de financement paritaire entre Etat et communes pour les tâches d'instruction de la PCi fonctionne à la satisfaction de l'ensemble des parties prenantes. Partant de ce constat, il semble adéquat que la PCi appuie les autorités communales dans les tâches de prévention et de maîtrise des catastrophes. En conséquence, le mode de financement paritaire doit être étendu aux nouvelles tâches confiées à la PCi.

3.4 Modification de la législation sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB ; RECAB)

Lors de l'élaboration de la loi sur la défense incendie et les secours (LDis ; RSF 731.3.1), il a été décidé de supprimer de la LECAB et du RECAB les dispositions concernant l'organisation des sapeurs-pompiers et de la régler dans une loi propre. Ainsi, l'obligation de servir est désormais réglée à l'article 29 LDis et son exemption à l'article 30. Les deux dispositions sont suffisamment incitatives pour garantir les effectifs des bataillons de sapeurs-pompiers, sans devoir recourir à des amendes. Au surplus, l'impact d'une telle amende est douteux puisque celle-ci aurait pour conséquence de forcer une personne à intégrer un service tendant à la sécurité de la population malgré son manque de motivation pour ce service. Toutefois, lors de ce processus législatif, la suppression de la disposition concernant les sanctions en cas de refus de servir (art. 129 al. 2 LECAB) a été omise.

Dans la mesure où les sapeurs-pompiers sont des partenaires de la protection de la population et dans un souci d'uniformisation de la matière, il est procédé à une modification de la LECAB dans le cadre de la révision de la LProtPop, soit par l'abrogation de l'article 129 al. 2 LECAB.

4 Résultats de la consultation

La procédure de consultation externe s'est déroulée du 5 avril au 5 juillet 2023 et a suscité, auprès des entités consultées, un grand nombre de remarques, en particulier de la part de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et des communes, mais également du Service de législation (SLeg). Si le projet de révision totale a été globalement bien accueilli, les différentes prises de position auront permis d'aller de l'avant dans les points essentiels de la révision, tout en incitant à une certaine remise en question s'agissant de diverses problématiques.

S'agissant plus particulièrement des questions de l'autonomie des communes, le projet de loi a été revu globalement dans le sens des déterminations de l'ACF et des communes, plus particulièrement en ce qui concerne l'organisation des communes et des ORCOC actuels, ainsi que la gestion et la planification des places d'abris de protection civile. Ainsi, les éléments suivants peuvent être mis en avant :

-
- > L'avant-projet de loi proposait la suppression des ORCOC. Or, l'ACF a relevé que l'autonomie des communes devait être garantie dans son organisation propre et a remis en doute cette suppression des ORCOC, ce d'autant plus que la loi permet aux différents partenaires chargés de la protection de la population de disposer de structures d'aide à la conduite et au conseil communal de s'organiser en état-major lorsqu'une situation particulière ou extraordinaire l'exige. Sous cet angle, après analyse, il est désormais proposé, pour les communes qui le souhaitent, de disposer, en plus du bureau communal de liaison de la protection de la population, d'un état-major idoine, justifié par l'organisation propre de chaque commune en fonction de sa réalité, sa taille et ses risques.
 - > L'avant-projet de loi prévoyait en outre que l'attribution des places protégées soit renvoyée aux communes, bien que le système ait été cantonalisé en 2013. Il convient de noter tout d'abord que le maintien du statu quo entraînerait de toute manière certaines tâches pour la commune. A l'heure actuelle, les communes sont tenues de faire la planification de détail sur la base d'un fichier Excel, alors qu'avec la solution proposée, la planification se fera directement dans une application plus performante. Cela étant dit, les dispositions du projet de loi concernant la planification des places d'abris sont adaptées, afin de prévoir une planification primaire par le canton, soit par le service en charge de la protection de la population, puis de donner aux communes la compétence de procéder à l'attribution finale. Cette solution tient compte du fait que le taux de couverture est déterminé au niveau des communes ; il leur appartient dès lors de procéder à l'attribution des places au sein de leur population. De plus, dès le déclenchement des hostilités sur le territoire national, les adaptations de l'attribution primaire ne pourront se faire que depuis l'échelon communal, cet échelon étant le plus à même de savoir quelle infrastructure est encore utilisable et par quelles voies d'accès elle est toujours atteignable. A noter que les contrôles périodiques des abris demeurent du ressort du canton et sont financés par celui-ci.
 - > La question des infrastructures critiques et celle de l'approvisionnement économique du pays ont également été réglées au niveau communal, sous réserve des compétences fédérales en la matière.

Certaines remarques, notamment en lien avec la réquisition ordinaire ou s'agissant de l'analyse des risques, ou encore du rôle des préfectures, ont donné lieu à quelques précisions dans le présent message ou dans la formulation de la loi. D'autres prises de position, comme celle d'intégrer les bureaux communaux de liaison dans la définition des partenaires de la protection de la population ou encore la désignation de la Police cantonale comme responsable de la conduite en cas d'événement au lieu du principe du cas dominant, ont dû être écartées dans la mesure où elles ne correspondaient pas à la volonté politique, voire aux exigences posées par la législation fédérale. Diverses questions de l'ACF et des communes ont pu trouver des réponses ; tel est le cas de la mise en place des points de rencontre d'urgence et de leur financement. Finalement, un grand nombre d'adaptations formelles ont été réalisées conformément aux remarques du SLeg.

En conclusion, le projet de loi sur la protection de la population formalise un système déjà préexistant et permet par ses nouvelles dispositions de clarifier le rôle de chaque partenaire de la protection de la population en fonction de leur évolution et de l'évolution des risques de ces dernières années.

5 Commentaire des articles

Section I

CHAPITRE PREMIER Dispositions générales

Article 1 *Objet*

Le projet de loi traite du fonctionnement de la protection de la population et de son organisation (autorités compétentes et financement). Il règle également les questions des infrastructures critiques et de l'approvisionnement économique du pays.

Par analogie, les principes édictés dans la loi sont applicables lors de manifestations d'importance cantonale et nationale.

Le projet de loi s'applique également en cas de conflit armée menaçant l'intégrité du territoire suisse.

Article 2 Définitions – Situations

Le projet de loi définit trois paliers, permettant de décrire l'état de la situation :

- > la situation ordinaire prévaut tant que l'on est en présence d'un événement habituel identifié comme non-exceptionnel ;
- > la situation particulière est causée par un événement majeur ;
- > la situation extraordinaire est causée par une catastrophe.

La classification de l'état de la situation en trois paliers est reprise du manuel de conduite de la protection de la population¹⁶ et du manuel « conduite événements majeurs » de la coordination suisse des sapeurs-pompiers. Elle figure également dans la loi sur les épidémies (LEp)¹⁷. Les trois paliers sont complétés par la définition de la catastrophe.

Selon la gravité de l'évènement et la complexité de la situation, la coordination des moyens engagés sur le terrain est renforcée. La conduite à l'échelon opératif par l'EMCP devient ainsi indispensable lors de problèmes complexes.

Article 3 Définitions – Gestion intégrée des risques

La détermination des risques est la première activité d'un cycle qui vise à protéger la population et ses bases d'existence. Les étapes suivantes sont les mesures de prévention, suivies des mesures de préparation. La première sert à réduire les risques reconnus, la seconde à en limiter les conséquences en cas d'occurrence. De la seconde découle l'engagement, dont l'efficacité à réduire l'ampleur des conséquences dépend directement de la qualité des mesures de préparation. La remise en état et la reconstruction seront d'autant moins importantes que les conséquences auront pu être maîtrisées correctement.

La détermination des risques est donc un acte essentiel pour la protection de la population et de ses bases d'existence. Un risque non reconnu ne permet ni mesures de prévention ciblées, ni mesures de préparation adéquates. Dès lors, si le risque venait à survenir, ses conséquences seraient d'autant plus dévastatrices que l'état d'impréparation des partenaires de la protection face à ce risque leur demanderait un temps de réaction et d'adaptation plus long.

L'engagement correspond à la phase d'urgence de l'intervention. Celle-ci se poursuit si nécessaire par la remise en état afin d'assurer les bases d'existence de la population. L'intervention se termine par la phase de reconstruction. Lors de cette ultime phase, les partenaires de la protection de la population ne sont pas impliqués. La reconstruction est effectuée par les entreprises publiques et privées. En revanche, l'Etat pilote si nécessaire la phase de reconstruction.

CHAPITRE 2 Organisation

2.1 Généralités

Article 4 Principes généraux

L'article ancre dans la loi les principes de la « vision de la protection de la population » tels que définis ci-dessus au chiffre 2.2.

Il précise en outre quelles instances et organisations sont habilitées à conduire des interventions en lien avec la protection de la population.

Article 5 Partenaires de la protection de la population

Cet article précise qui sont les partenaires de la protection de la population.

¹⁶ Manuel de conduite de la Protection de la population (MCP), chap. 2.11 Escalade de la situation / Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz (FiBS), Kap 2.11 Lageeskalation.

¹⁷ Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme – RS 818.101 art. 6 & 7

Dans le canton de Fribourg, la police est cantonale. Il existe cependant sur le plan local des polices communales ou intercommunales. Lors d'interventions interservices, ces polices communales sont mises à disposition de la Police cantonale qui utilise ainsi leurs prestations techniques et leurs personnels.

Quant aux entités mentionnées à l'alinéa 2 let. c, il s'agit essentiellement d'infrastructures critiques.

Article 6 Protection de la population

Dans le concept de protection de la population, il ne s'agit pas simplement d'attendre qu'un événement majeur ou une catastrophe survienne pour engager de façon coordonnée les moyens des partenaires, afin de maîtriser la situation puis d'effectuer une remise en état. Il convient avant tout d'identifier et de prévenir les dangers liés à la nature et aux activités humaines afin d'éviter, dans la mesure du possible, l'occurrence d'une situation particulière ou extraordinaire, ou à tout le moins d'en minimiser les conséquences pour la population et ses bases d'existence. La protection de la population vise à gérer les risques de façon intégrée et non pas seulement de manière sectorielle, ce qui est le cas des législations spécifiques relatives à des domaines particuliers.

Article 7 Protection des infrastructures critiques

L'éventail des infrastructures critiques englobe neuf secteurs, subdivisés en 27 sous-secteurs (branches)¹⁸. Les neuf secteurs sont les suivants : autorités, énergie, élimination, finances, santé, information et communication, alimentation, sécurité publique et transport.

En principe, tous les éléments (entreprises exploitantes, systèmes IT, installations, constructions, etc.) sont considérés comme partie des infrastructures critiques qui fournissent des prestations dans l'un des 27 sous-secteurs – indépendamment de leur criticité. La criticité est une mesure relative de l'importance qu'aurait une panne des infrastructures critiques pour la population et ses bases d'existence. Elle dépend des différents niveaux d'analyse : il existe ainsi des infrastructures dont la criticité est élevée à l'échelon local ou communal, alors que d'autres ont une haute criticité dans une perspective nationale ou même internationale.

Article 8 Approvisionnement économique du pays

La stratégie de l'approvisionnement économique du pays se décline en plusieurs processus correspondant aux six domaines suivants : énergie, industrie, alimentation, logistique, produits thérapeutiques, ainsi que technologies de l'information et de la communication. En phase préventive, l'approvisionnement économique du pays s'attache à renforcer la résilience des processus d'approvisionnement, l'objectif étant d'éviter autant que possible une intervention de l'État. À cette fin, il prépare des mesures d'appoint à exécuter en cas de crise. En phase d'intervention, l'organisation applique les mesures préparées aux processus d'approvisionnement, en tenant compte de la gravité de la pénurie¹⁹.

Le Service en charge de la protection de la population agit nouvellement en tant que service responsable de la mise en œuvre de l'approvisionnement économique du pays. Jusqu'alors, le service responsable était le Service public de l'emploi (SPE). L'EMCP reprend les fonctions de l'organe cantonal de l'approvisionnement économique. Les tâches des offices communaux de l'approvisionnement économique du pays sont quant à elles transférées aux bureaux de liaison de la protection de la population. Afin de conseiller l'EMCP en matière d'approvisionnement économique du pays et d'assurer la liaison avec l'office fédéral de l'approvisionnement économique du pays (OFAE), le service responsable désigne un ou une délégué-e cantonal-e à l'approvisionnement économique du pays.

2.2 Autorités

Article 9 Conseil d'Etat

Cet article définit les tâches et les compétences du Conseil d'Etat. Le système de protection de la population étant amené à gérer des situations imprévues, le Conseil d'Etat reste compétent lorsqu'aucune autre autorité ou aucun autre organe ne l'est de par la loi (alinéa 4). La délégation de compétence possible à l'une des Directions permet

¹⁸ Cf. [Les infrastructures critiques \(admin.ch\)](#)

¹⁹ Cf. [Présentation de l'approvisionnement économique du pays \(admin.ch\)](#)

notamment au Conseil d'Etat de confier une mission à l'EMCP, directement rattaché à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS).

L'alinéa 5 précise en outre que le Conseil d'Etat peut instituer une délégation pour la protection de la population et/ou l'approvisionnement économique du pays.

Article 10 *Préfet et préfète*

Le préfet ou la préfète joue un rôle-clé pour la protection de la population à l'échelon du district ; il ou elle est amené-e à collaborer avec l'EMCP.

Articles 11 à 13 *Service en charge de la protection de la population*

Ces articles regroupent les prérogatives spécifiques du service en charge de la protection de la population, dans les domaines de la protection de la population, des infrastructures critiques et de l'approvisionnement économique du pays. La grande majorité des tâches qui incombent au service ne peuvent être réalisées qu'en collaboration avec les partenaires de la protection de la population.

Article 14 *Communes – Protection de la population*

Avec le projet de loi, les communes retrouvent la responsabilité de l'attribution définitive – l'attribution primaire est du ressort du service en charge de la protection de la population – des places protégées dans les abris de protection civile, en prévision d'un conflit armé, pour leur population résidente. Elles ont par ailleurs la responsabilité d'organiser des PRU pour faire face, à l'échelon local, aux conséquences d'événements majeurs, de catastrophes et de pénuries. La population peut s'y abriter momentanément et s'informer au sujet de la situation actuelle. Elle devrait aussi, le cas échéant, pouvoir y recevoir les premiers secours médicaux et faire part de ses besoins en matière d'aide d'urgence. En fonction de la situation, il devrait également être possible d'y obtenir, en quantité limitée, de l'électricité, de l'eau potable et d'autres biens essentiels. Les PRU ont aussi pour but de coordonner à l'échelon communal les propositions et les besoins d'aide de la population, c'est-à-dire de mettre en relation les personnes offrant de l'aide avec celles qui en ont besoin. En cas d'évacuation à grande échelle, les PRU peuvent servir de points de rassemblement pour la population qui ne peut quitter la zone dangereuse par ses propres moyens. Les PRU ne sont mis en service qu'en cas de situation particulière ou extraordinaire ou lorsqu'un événement sur le territoire communal le justifie.

Les autorités communales peuvent requérir subsidiairement l'appui de l'Etat et de ses unités administratives pour maîtriser des situations particulières et extraordinaires, ainsi que pour les aider à rétablir les bases d'existences, c'est-à-dire remettre en état les infrastructures nécessaires à la population. La PCi, si elle possède les capacités techniques, sera un des éléments engagés en priorité dans ce cas de figure. En revanche, les communes n'ont pas de compétence pour la conduite des formations d'interventions chargées de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

Pour la gestion des risques existants sur le territoire communal, le bureau de liaison de la protection de la population fournit les éléments factuels nécessaires directement à l'état-major du bataillon régional de PCi. Ce dernier est chargé d'en établir, en collaboration avec les autorités communales, un catalogue et de préparer une planification prévisionnelle adéquate.

Article 15 *Communes – Protection des infrastructures critiques*

Il existe des infrastructures dont la criticité est élevée à l'échelon local ou communal. Ces infrastructures critiques doivent être annoncées au Service en charge de la protection de la population, qui, en accord avec les communes, jugera la pertinence de les intégrer dans la base de données fédérale. Les communes sont responsables de vérifier que les infrastructures critiques d'importance communale disposent d'un plan de continuité.

Article 16 *Communes – Approvisionnement économique du pays*

Les communes peuvent faire appel à leur bureau communal de liaison de la protection de la population pour appliquer les instructions fédérales et cantonales en la matière. Elles peuvent également mettre sur pied les PRU pour assurer l'approvisionnement économique de leur population.

2.3 Chaîne de commandement intégrée

2.3.1 Généralités

Article 17 *Principe du cas dominant*

Ce principe instaure un changement de doctrine dans la conduite des interventions. Dans une pratique établie depuis la mise en place de l'ORCAF en 1998 et qui a perduré avec l'entrée en vigueur du concept de protection de la population en 2008, la coordination générale de l'engagement était confiée à la Police cantonale.

En cas d'événement majeur ou de catastrophe, la police conserve les tâches définies à l'article 2 LPol, à savoir déclencher l'alarme et prendre les premières mesures. Il s'agit notamment d'assurer :

- > un appui logistique ;
- > la mise en œuvre de l'aide à la conduite ;
- > la conduite du cycle du renseignement.

Article 18 *Chaîne de commandement intégrée – Buts*

Le terme de chaîne de commandement intégrée de la protection de la population remplace l'acronyme ORCAF encore utilisé par certains services. L'ORCAF a par ailleurs été remplacée par le concept de protection de la population en 2008 déjà.

La loi prévoit nouvellement que le partenaire de la protection de la population le plus concerné par l'événement, par ses conséquences et par l'évolution déterminante de la situation coordonne l'intervention. Les services et organisations chargés de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage à savoir la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique et plus particulièrement les services pré-hospitaliers (ambulanciers) ainsi que la PCi doivent donc disposer d'états-majors, de commandements ou d'organes de conduite aptes à assumer la coordination générale d'une intervention. En ce qui concerne le cinquième partenaire, à savoir les services techniques de l'Etat et des communes, celui-ci doit au minimum disposer d'une cellule de crise, étant précisé que pour les communes, le bureau communal de liaison peut être considéré comme telle. Une demande de conseil et d'appui à la formation peut être adressée à l'EMCP afin de constituer et d'exercer de telles cellules ; le financement s'établit conformément à l'article 40.

Si des formations extracantonales sont amenées à intervenir sur le territoire fribourgeois, elles sont soumises à la législation fribourgeoise, ainsi qu'à la doctrine d'intervention en matière de protection de population. Le droit fédéral demeure réservé, notamment pour l'engagement de l'armée.

Article 19 *Postes de commandement*

Aussi longtemps que possible, la chaîne de commandement intégrée planifie et conduit les engagements en surface. Elle doit en revanche disposer, notamment pour le cas de conflit armé, de constructions protégées. Celles-ci servent de postes de commandement combinés où l'ensemble des partenaires de la protection de la population sont hébergés. La PCi dispose de ses propres infrastructures.

2.3.2 Observatoire cantonal des risques (OCRI)

Article 20 *Fonction*

L'OCRI vise à combler les lacunes constatées durant ces dernières années dans le domaine de l'analyse des risques et de la prévention.

L'OCRI ne rend pas de décisions au sens du code de procédure et de juridiction administrative, mais nécessite l'appui de la Direction en charge de la sécurité pour fixer la stratégie en matière de réduction des risques, par le biais de son ou sa secrétaire général-e.

2.3.3 Centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF)

Article 21 *Définition*

Jusqu'à présent, l'organisation de la chaîne secours est dotée d'une centrale d'engagement et d'alarme (CEA) de la police (112 et 117), d'une centrale d'engagement et d'alarme des sapeurs-pompiers (118) instaurée avec l'entrée en vigueur de la LDIS et d'une centrale d'appels sanitaires d'urgence (144) dont la mission est d'alerter les différents

acteurs concernés. Pour faire suite à la motion « Une seule centrale téléphonique – Fusion des tél. 117/118 avec 144 » (2019-GC-149) acceptée le 9 septembre 2021 par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat, l'article 20 du projet de loi instaure un centre d'engagement et d'alarme pour l'ensemble des services du canton « centrale feux bleus » appelée centre d'engagement, de conduite et d'alarme fribourgeois (CECAF).

Le CECAF permettra, via une plate-forme commune, la mutualisation d'un système d'aide à la conduite, d'un journal des interventions et des divers systèmes d'alarmes en assurant des prestations bilingues, voire multilingues.

La mise en place du CECAF est prévue en plusieurs étapes. Le renforcement de la collaboration des centrales 117 et 118 introduit par la LDIS basé sur l'infrastructure actuelle du CEA précèdera un transfert de celui-ci dans le nouveau bâtiment de la centrale feux bleus à construire avec une collaboration renforcée entre les partenaires par le biais de conventions. Parallèlement, le statut de la centrale 144 Fribourg-Jura sera renforcé de manière à réunir par la suite alarme et engagement dans la prise en charge des urgences préhospitalières. Une éventuelle cantonalisation des services des ambulances sera également examinée de manière séparée et en parallèle en fonction de la volonté des partenaires afin d'intégrer finalement la centrale 144 au site. L'horizon temporel global de réalisation du projet est fixé à 10 ans.

La responsabilité de la mise en place d'un tel centre appartient à la Police cantonale, qui a notamment la compétence de déclencher l'alarme et de prendre les premières mesures en la matière. Cette dernière demeure libre de conclure les conventions nécessaires pour assurer son exploitation à proprement parler, notamment avec d'autres partenaires de la chaîne secours (p. ex. ECAB et ambulances).

Le canton de Fribourg doit disposer d'une centrale propre, qui a la possibilité de recevoir des appels d'autres cantons ou de travailler au profit d'autres cantons.

2.3.4 Etat-major cantonal de protection de la population (EMCP)

Articles 22 et 23 Fonction et missions

Ces articles définissent les tâches et les compétences de l'EMCP.

La doctrine en matière de protection de la population comprend en particulier les directives pour la mise en place et l'exploitation du dispositif d'intervention et de secours.

L'image globale de la situation est un condensé de la représentation de la situation comprenant notamment :

- > les effectifs et moyens de chaque partenaire de la protection de la population ;
- > les effectifs et moyens des différents acteurs en particulier de la partie adverse ;
- > le nombre et le genre de victimes ;
- > la description du milieu et de la nature du danger.

Cette image doit permettre d'anticiper l'évolution de la situation dans l'espace et dans le temps, en décrivant :

- > la situation ayant une importance pour la protection de la population dans les différentes dimensions spatiales du territoire avec l'évolution attendue ;
- > l'état des interventions en cours et planifiées, avec l'évolution attendue,
- > la disponibilité et la capacité à durer des partenaires de la protection de la population pour les effectifs engagés et les moyens gardés en réserve ;
- > l'état des systèmes clés pour la logistique, les moyens d'aide au commandement et l'évolution attendue.

Plus précisément, s'agissant de l'article 23 al. 1 let. a), les risques résiduels sont ceux qui demeurent suite à la mise en œuvre des mesures de préventions. Moins les mesures de préventions sont complètes et efficaces, plus les risques résiduels sont grands.

Concernant l'article 23 al. 2 let. d), la notion de « forces de circonstance » est la traduction de « Task Force » et signifie groupement temporaire de moyens de la protection de la population chargés d'une mission déterminée.

2.3.5 Aide à la conduite des organisations partenaires

Article 24 Principes

Cet article précise les missions des moyens d'aide à la conduite. Les structures d'aide à la conduite font partie intégrante de la chaîne de commandement.

Les communes qui souhaitent disposer d'une structure d'aide à la conduite qui leur est propre peuvent le faire de manière individuelle ou collective.

2.3.6 Bureau communal de liaison

Articles 25 et 26 Organisation et tâches

Disposer en tout temps et en toute situation d'informations fiables provenant du terrain est primordial pour la conduite des interventions et l'établissement de l'image globale de la situation. C'est pourquoi des bureaux communaux de liaison de la protection de la population sont institués afin d'établir un lien privilégié et une relation de confiance avec les partenaires de la protection de la population. Ces bureaux n'ont en revanche pas de responsabilité de conduite concernant les moyens de protection de la population en charge de tâches de sécurité, de secours et de sauvetage.

Si plusieurs communes sont regroupées au sein d'une même structure d'aide à la conduite, chaque commune doit néanmoins conserver son bureau communal de liaison.

Pour la gestion des risques sur le plan local et l'établissement de la planification préalable appropriée, les bureaux de liaison sont en relation directe avec les états-majors des bataillons régionaux de PCi.

L'ordonnance sur la mobilisation de l'armée pour des services d'appui et des services actifs (OMob ; RS 519.2) prévoit à l'art. 14 « Mobilisation pour le service actif : obligations spécifiques », que les communes doivent effectuer certaines tâches, telles que placardage des affiches de mobilisation. Ces tâches peuvent être confiées au bureau communal de liaison.

2.4 Information

Article 27 Principes

Cet article précise que l'information est une action essentielle de support pour les interventions et pour la conduite des opérations. Les modalités de l'information et de la communication sont quant à elles fixées dans le règlement.

Le dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information regroupe le personnel et l'ensemble des moyens techniques afin d'avertir la population d'un danger et de lui transmettre des recommandations ou des consignes de comportement.

3 Mesures

3.1 Mesures ordinaires

Article 28 Mesures ordinaires

Les mesures ordinaires sont celles que les partenaires de la protection de la population peuvent prendre en vertu de la législation qui est propre à chacun des partenaires.

Article 29 Réquisition ordinaire

Cet article est applicable subsidiairement, à savoir sous réserve de l'application d'une loi spéciale propre au partenaire de la protection de la population devant faire usage du droit de réquisition. Par exemple, les sapeurs-pompiers disposent d'une législation spéciale qui prévoit ce droit de réquisition (LDis), alors que la PCi ne dispose pas d'une telle législation ; partant, la PCi se basera sur la LProtPop si elle doit faire usage du droit de réquisition. Dans tous les cas, si le ou la chef-fe d'intervention coordonne l'engagement de plusieurs partenaires, il ou elle peut se baser sur cet article.

3.2 Mesures extraordinaires et exceptionnelles

Article 30 *Réquisition extraordinaire*

Cet article est applicable lors de situations extraordinaires. La différence essentielle entre la réquisition ordinaire et la réquisition extraordinaire réside dans la durée, qui peut être plus longue, et dans l'espace, qui peut englober l'ensemble du territoire cantonal.

L'on entend par « conditions acceptables » toute réquisition qui est faite dans un rapport proportionné entre l'urgence de la situation, le volume de la réquisition, sa durée et son prix. Il s'agit d'une pesée des intérêts en présence qui ne peut se faire que de cas en cas.

Article 31 *Etat de catastrophe*

Dans la loi sur la protection de la population du 13 décembre 2007, l'état de catastrophe était évoqué à l'article 10 « Financement ». Il n'était en revanche pas précisé ce qu'était l'état de catastrophe, ni quelles étaient les mesures concrètes envisageables. La présente disposition dans le projet de loi, complétée par le règlement, précise cette notion.

CHAPITRE 4 Systèmes de communication

Article 32 *Gouvernance*

Pour toutes les questions liées à des systèmes de communication, la DSJS est compétente pour édicter les directives nécessaires dans les domaines d'activité en lien avec des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage. Les modalités de gouvernance du dispositif de communication sécurisée (POLYCOM) sont décrites dans le règlement. La Police cantonale est le centre de compétence pour l'ensemble des moyens de communication nécessaires à la coordination entre les partenaires de la protection de la population.

Article 33 *Dispositif cantonal d'alerte, d'alarme et d'information*

Ce dispositif comprend notamment, le réseau de sirènes d'alarme, l'application numérique fédérale d'alerte, le système d'urgence ICARO (Information Catastrophe Alarme Radio Organisation), une communication sur le site web de l'Etat et sur les réseaux sociaux, un service de renseignements téléphoniques d'urgence (hotline).

Les systèmes utilisés actuellement ne nécessitent pas de traitement de données personnelles proprement dit.

Article 34 *Dispositif cantonal de communication sécurisée*

Ce dispositif comprend actuellement le réseau radio national de sécurité (POLYCOM), qui est en cours d'optimisation afin de garantir son utilisation opérationnelle jusqu'en 2030. A l'avenir, il pourrait comprendre :

- > Le système d'échange de données sécurisé (SEDS) dont les chambres fédérales ont accepté le crédit d'engagement durant l'année 2019. Les bases légales à la mise en place et l'exploitation d'un tel système sont contenues dans l'article 19 LPPCi. Le SEDS comprend le réseau d'échange de données sécurisé, le système d'accès aux données sécurisé, le réseau de suivi de la situation destiné à remplacer le système de transmission de messages Vulpus, devenu obsolète²⁰. Le canton de Fribourg disposera d'un raccordement jusqu'au commandement de la Police cantonale pris en charge par la Confédération. Si les autorités cantonales jugent nécessaire de raccorder d'autres partenaires de la protection de la population, les frais seront à la charge du canton.
- > Le système mobile de communication de sécurité à large bande (CMS) tel que prévu par l'article 20 LPPCi doit permettre la transmission de données mobiles sécurisées pour la Confédération, les cantons et les tiers en toute situation. Lors d'un événement majeur ou d'une catastrophe, mais aussi en cas de panne électrique, les réseaux mobiles publics sont surchargés en permanence quand ils ne sont pas défectueux. Le CMS devrait palier à ces carences.

²⁰ VULPUS : système de transmission texte entre des instances de la Confédération chargées de la sécurité et les polices cantonales.

Les dispositifs fournis par la Confédération peuvent être complétés par d'autres applications sécurisées, utilisées à l'échelon cantonal, comme par exemple Threema.

Article 35 *Systèmes d'information*

Cet article établit une différence entre les systèmes métiers que chaque partenaire de la protection de la population est libre d'acquérir et d'exploiter, selon les principes en vigueur au sein de l'administration cantonale²¹ et un système cantonal d'information et de conduite entre les partenaires de la protection de la population dont l'EMCP est chargé d'établir le cahier des charges et de fixer les modalités d'exploitation.

CHAPITRE 5 Traitement des données

Article 36 *Principes*

Cette nouvelle disposition permet au service en charge de la protection de la population et à ses partenaires au sens de l'article 5 de se mettre en conformité avec la législation en matière de protection des données, en particulier l'article 5 de la loi sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1), lequel impose une base légale pour tout traitement de données personnelles. Les tâches concernées par le traitement de données personnelles, ainsi que les catégories de données personnelles sont précisées dans cette disposition.

Le catalogue des données traitées dans le cadre de la loi est fixé dans le règlement.

CHAPITRE 6 Finances

Article 37 *Financement*

L'Etat et les communes participent au financement de la protection de la population. Les lois spécifiques de chaque partenaire de la protection de la population règlent la répartition des coûts entre l'échelon cantonal et l'échelon communal.

Le Conseil d'Etat approuve les risques déterminés par l'OCRI. Il adopte les mesures de préventions transversales dont le financement sera assuré par une demande de crédit d'engagement au Grand Conseil. Ces mesures transversales sont proposées par l'OCRI en complément des mesures de préventions sectorielles prises par les unités administratives de l'Etat.

En ce qui concerne plus précisément les PRU, les communes sont responsables d'acquérir l'équipement nécessaire et d'assumer les frais d'exploitation. Le service en charge de la protection de la population fournit quant à lui les moyens de télécommunication et la signalétique.

Le but recherché par les mesures de protection des infrastructures critiques est d'atteindre un risque tolérable, c'est-à-dire un risque dont les conséquences négatives sont supportables par les individus concernés ou la collectivité concernée.

Pour le financement des moyens d'aide à la conduite et les systèmes de communication, par exemple, le maintien de la valeur opérationnelle de l'actuel réseau POLYCOM est réglé par un décret du Grand Conseil du 21 août 2020²².

Article 38 *Subventions*

La révision de la loi sur la protection de la population permet désormais, par cette disposition, de se mettre en conformité avec la loi sur les subventions (LSub ; RSF 616.1), plus particulièrement aux articles 8 et suivants. Actuellement, les bénéficiaires de ces subventions sont notamment : le secours alpin suisse (colonnes de secours) et les sociétés de sauvetage sur les lacs.

Article 39 *Frais de formation*

La majorité des frais liés à la formation des partenaires de la protection de la population sont à la charge des collectivités et des unités administratives dont ils dépendent.

²¹ Ordonnance sur la gestion de l'informatique et des télécommunications dans l'administration cantonale (RSF 122.96.11).

²² Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue du maintien de la valeur du réseau radio national POLYCOM.

Lors d'exercices organisés par l'EMCP, on entend par frais de personnel principalement les salaires et les indemnités, et par frais de fonctionnement, on entend ceux liés aux véhicules, équipements et matériel nécessaires à l'accomplissement de la mission.

Les frais de formation des membres obligatoires des bureaux communaux de liaison sont englobés dans les frais d'instruction de la PCi.

Article 40 *Frais d'intervention*

Le principe du cas dominant imposant à un partenaire de la protection de la population la conduite de l'intervention, c'est la législation spécifique à ce partenaire qui fixe la prise en charge des frais y relatifs.

Article 41 *Financement des mesures extraordinaires et exceptionnelles*

Afin de faire face immédiatement avec toute l'efficacité requise, l'EMCP dispose en situation particulière et extraordinaire d'une enveloppe financière et de compétences décisionnelles y relatives. Le principe visé n'est pas d'inscrire un montant au budget pour couvrir les éventuels besoins exceptionnels, ce qui ne ferait pas sens étant donné l'incertitude d'une réalisation. Il s'agit là d'une autorisation exceptionnelle d'engager des montants non prévus au budget sans accord préalable du Conseil d'Etat. Le controlling financier est assuré par un(e) économiste de l'administration des finances (AFin).

Si l'état de catastrophe est déclaré, l'Etat peut prendre tout ou partie des frais d'intervention à sa charge, selon ce que les arrêtés du Conseil d'Etat fixeront en la matière.

CHAPITRE 7 Voies de droit et sanctions

Article 42 *Voies de droit*

Cette nouvelle disposition vient préciser la réserve faite au code de procédure et de juridiction administrative pour les questions de recours.

C'est en raison de l'urgence de la situation (particulière ou extraordinaire) qu'un délai de recours plus court est prévu à l'alinéa 2.

Article 43 *Mesures administratives*

Les mesures administratives peuvent être prises à l'encontre de collectivités publiques, des partenaires de la protection de la population, mais aussi, selon le contenu des éventuels arrêtés du Conseil d'Etat, à l'encontre des personnes physiques ou morales. Ces mesures administratives sont prises lorsque les prescriptions administratives fixées par la loi n'ont pas été respectées ou honorées.

Certains exemples de prescriptions administratives peuvent être cités :

- > les obligations découlant directement de la loi, comme le fait de transmettre les informations nécessaires à l'organisation du contrôle périodique des abris ou de procéder au contrôle final des abris ;
- > lors de sécheresses, l'interdiction d'allumer des feux en plein air, selon les arrêtés du Conseil d'Etat ;
- > lors de crues et inondations, l'interdiction de naviguer sur les lacs, selon les arrêtés du Conseil d'Etat.

Lorsque l'état de catastrophe est déclaré, il existe une nécessité d'agir plus rapidement, raison pour laquelle une compétence est ainsi attribuée à la délégation du Conseil d'Etat.

Article 44 *Sanctions pénales*

Cet article établit que des sanctions pénales peuvent être prise à l'encontre de quiconque contrevient à la présente législation. La LProtPop étant une loi au sens formelle, c'est elle qui prévoit les conditions de la sanction pénale sous forme d'amende qu'il est possible d'infliger en cas d'infraction.

8 Dispositions finales

Article 45 *Dispositions transitoires*

Le présent projet de loi modifiera l'organisation des communes en matière de protection de la population et de l'approvisionnement économique, raison pour laquelle un délai transitoire de deux ans leur est octroyé. Cette phase transitoire permet ainsi aux communes de se mettre en conformité à la loi de manière progressive.

Section II

1. Loi sur la protection civile (LPCi ; RSF 52.1)

Article 6 Compagnies d'intervention

L'article 6 de l'actuelle LPCi est abrogé et remplacé par les articles 6a et 6b qui fixent pour le premier la gouvernance et le découpage institutionnel et pour le second l'organisation opérationnelle de la protection civile (PCi).

Les articles de loi fixent les principes, les modalités d'application sont renvoyées au règlement. C'est pourquoi les limites territoriales des régions PCi ne sont plus définies, mais seulement les principes qui prévalent à leur découpage. Le chiffre 1 de l'art. 6a fixe clairement que l'Etat est responsable d'organiser et de conduire la PCi. Le chiffre 2 fixe les principes qui doivent prévaloir au maintien ou au renouvellement des infrastructures de la PCi en particulier sous les aspects du commandement, de la logistique et de l'instruction.

L'organisation de 2013 en trois compagnies régionales est remplacée par une organisation régimentaire comprenant un bataillon d'état-major de PCi et trois bataillons d'intervention de PCi. Cette nouvelle organisation permet à la PCi de reprendre une grande partie des tâches confiés aux ORCOC dans la LProtPop de 2008.

Article 15 En général

Les communes étant responsables de l'attribution finale des places d'abris pour leur population résidente, il est cohérent que ces dernières soient mieux impliquées dans le processus de planification et de construction des abris de protection civile.

La rénovation des abris suit les mêmes procédures que la construction d'un nouvel abri.

Article 23 Administration, instruction et fonctionnement

Avec la mise en place des bureaux communaux de liaison de la protection de la population, une grande partie des tâches jusqu'alors accomplies par les ORCOC est transférée à la PCi, qui travaillera de concert avec ces bureaux communaux de liaison.

6 Conséquences du projet

6.1 Conséquences financières et en personnel

Dans le domaine de l'approvisionnement économique du pays, le projet de loi reprend les directives fédérales en la matière avec la création d'un poste de délégué-e à l'approvisionnement économique du pays. Ce poste n'existant pas à l'heure actuelle, il est nécessaire de le créer moyennant un 0.5 EPT. Ce poste permettra au canton de faire face aux menaces récurrentes sur l'approvisionnement en biens et services essentiels. Ce demi-poste supplémentaire doit permettre d'absorber la part croissante de responsabilités à l'échelon cantonal pour la planification et l'exécution des mesures d'approvisionnement économique du pays.

En ce qui concerne la protection de la population dans le domaine de la transmission de l'alerte et de l'alarme, il est nécessaire que l'EMCP puisse atteindre tous les échelons de la chaîne de commandement, jusqu'aux – et y compris – bureaux communaux de liaison. Cela implique le financement par le canton d'un dispositif adéquat et des licences nécessaires. A cet effet il faut prévoir 245'000 francs pour l'achat des terminaux Polycom nécessaires²³, puis 73'000 francs annuels pour les frais d'exploitation. A cela s'ajoute 4'000 francs annuels dédiés aux licences nécessaires pour des communications sécurisées via une messagerie instantanée.

²³ Puisque la PCi a été équipée par l'OFPP avec les nouveaux terminaux TPH 900, cet investissement pourra être différé. En effet, nous pourrions équiper les bureaux communaux de liaison de protection de la population ainsi que les préfectures avec les anciens terminaux TPH 700 de la PCi. Il est probable que cette solution couvre les dix années qui nous séparent du remplacement du réseau Polycom par un système de communication sécurisée à large bande.

Toujours dans la thématique de la protection de la population, s'agissant de la planification des places d'abris, afin que celle-ci puisse se faire de la même manière sur l'ensemble du territoire cantonal, il est nécessaire que le canton fournisse aux communes l'outil informatique et les licences nécessaires pour qu'elles puissent procéder à l'attribution finale desdites places. La mise à disposition des licences d'utilisation coûtera 4'000 francs par année. Les communes étant chargées de l'attribution finale des places d'abris, elles devront disposer du personnel administratif nécessaire pour effectuer cette tâche sur demande du service en charge de la protection de la population et/ou si la situation sécuritaire l'exige.

Afin d'avoir la vue d'ensemble des conséquences financières et en personnel, il faut cependant tenir compte du fait que le corollaire de la révision de la LProtPop est une modification de la LPCi. Dans ce cadre, la PCi reçoit des tâches spécifiques pour l'appréhension des dangers et la gestion des risques. En intervention, la PCi agit en tant que réserve opérative à disposition de l'EMCP ; à ce titre elle peut être engagée subsidiairement au profit des communes. Pour accomplir ces tâches, quatre postes de commandant de bataillon et un poste de chef engagement et coopération avec les partenaires de la protection de la population ont pu être créés ou transformés. Ces postes sont financés paritairement par l'Etat et les communes. Il en résulte une augmentation de charge de 114 000 francs, dont la moitié sera pris en charges par les communes, soit 57 000 francs. Les bataillons PCi nouvellement créés devront disposer des officiers et sous-officiers supérieurs de milice nécessaires à l'analyse des risques, à l'établissement des plans et à la conduite des engagements. Ces derniers seront indemnisés selon un principe similaire à ce que la PCi connaît déjà pour ses commandants de compagnies et leur remplaçant. L'ensemble des coûts sera reparti paritairement entre l'Etat et les communes selon le modèle en vigueur pour les frais d'instruction de la PCi. Ces coûts s'élèvent à 80 000 francs par année, dont 40 000 francs à la charge des communes. Les instructeurs PCi seront quant à eux, comme la loi fédérale l'autorise nouvellement, financés par le fonds de contribution de remplacement et non plus par l'Etat et les communes. La transformation d'une organisation PCi comprenant actuellement trois compagnies de 350 astreints PCi à un régiment PCi cantonal de 2300 astreints PCi, composé d'un bataillon d'état-major PCi et de trois bataillons PCi régionaux d'intervention, assure non seulement aux communes un soutien efficace dans le domaine de la protection de la population, mais garantit également un réel appui en toutes situations aux quatre autres partenaires de la protection de la population.

Finalement, le montant des salaires et des indemnités à payer par l'Etat et les communes restera dans le même ordre de grandeur qu'actuellement. Les communes qui, compte tenu de leur population résidente et des risques identifiés, limiteront leur structure d'aide à la conduite à un bureau communal de liaison de la protection de la population, devraient même voir ces charges baisser.

Quant à la création de PRU, cette dernière va engendrer pour les communes qui ne l'auraient pas encore fait un investissement initial d'environ 5000 francs par PRU.

6.2 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet

S'agissant de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, le projet clarifie les responsabilités de chacun. Les communes sont responsables, notamment par leurs services techniques, de garantir pour leurs habitantes et habitants l'accès aux services de bases prévus par la législation fédérale et cantonale. Cette responsabilité demeure en situation particulière et extraordinaire. La méthode et les moyens devront cependant vraisemblablement être adaptés. Dans ces conditions dégradées, les PRU permettront aux communes d'assurer l'accès à ces services de bases, ainsi qu'une aide d'urgence aux sinistrés. En outre, seul l'échelon communal est apte à pouvoir attribuer de façon cohérente à chacun de ses résidents une place d'abri.

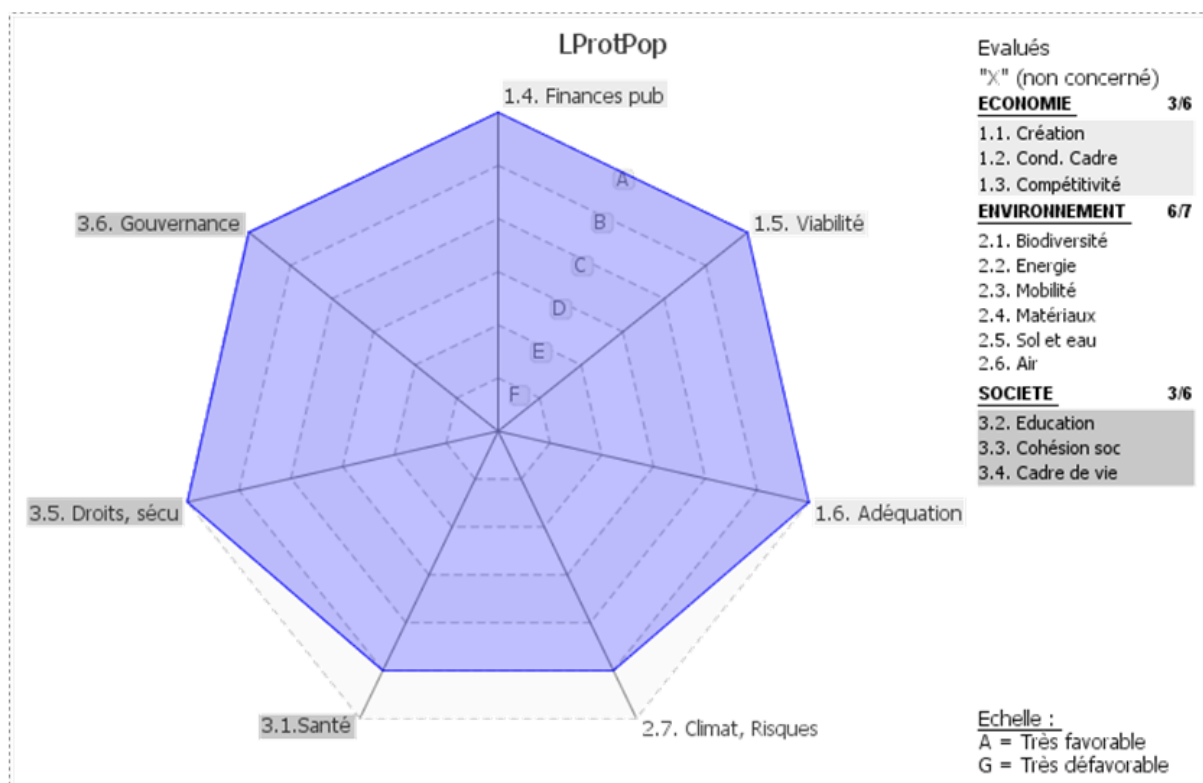
L'Etat, quant à lui, assure en toute situation les tâches qui lui sont confiées par la législation cantonale et fédérale. Il se tient prêt par ailleurs à soutenir subsidiairement les communes, lorsque leurs moyens propres ne suffisent plus à maîtriser et / ou à rétablir la situation. Dans ce cadre, la transmission de l'alerte et de l'alarme aux autorités communales est essentielle. Afin que cette aide soit efficace, une collaboration étroite est déjà nécessaire en situation ordinaire, en particulier pour l'appréhension des dangers et la gestion des risques. Dans ce cadre, les bureaux communaux de liaison de la protection de la population sont amenés à travailler étroitement avec la PCi. Quant à l'EMCP, il est chargé de garantir, en collaboration avec les partenaires de la protection de la population,

l'établissement de leur disponibilité de base et d'assurer la conduite et la synchronisation des opérations sur l'ensemble du territoire cantonal.

L'intégration de prescriptions en matière d'approvisionnement économique du pays au sein de la législation sur la protection de la population permet, tant à l'échelon cantonal que communal pour les communes qui le souhaitent, de ne disposer que d'un seul organe chargé de gérer les situations sortant de l'ordinaire ; l'EMCP pour l'Etat et les bureaux communaux de liaison de la protection de la population pour les communes.

Le présent projet est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.

Évaluation de chaque critère



Échelle de notation

A	Très favorable
B	Favorable
C	Favorable avec quelques réserves
D	Moyen
E	Défavorable avec quelques points favorables
F	Défavorable
G	Très défavorable
X	Pas concerné



Botschaft 2019-DSJS-10

27. August 2024

Entwurf des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz (BevSG) – Totalrevision

Dieses Dokument gibt Folge der:

Motion 2019-GC-149	Eine einzige Notfall-Telefonzentrale – Fusion der Notfall-Tel.-Nr. 117/118 mit 144
Urheberinnen:	Hänni-Fischer Bernadette / Bürgisser Nicolas

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund und Notwendigkeit des Entwurfs	3
1.1	Ursprung und Aktualität des Konzepts Bevölkerungsschutz	3
1.2	Klärung der Legitimität und Kompetenz für die Einsatzführung	3
1.3	Risikoentwicklung	4
1.4	Aufkommen von Alarmierungs-, Kommunikations- und Führungsinstrumenten	5
1.5	Synergien zwischen Bevölkerungsschutz und wirtschaftlicher Landesversorgung	5
1.6	Notwendigkeit des Entwurfs	5
1.7	Erfahrungen aus der Coronakrise	6
2	Vision des Staates für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen im Kanton Freiburg	6
2.1	Verlauf der Arbeiten und verfassungsrechtlicher Rahmen	6
2.2	Grundsätze	7
2.3	Vorgeschlagenes System	7
3	Erforderliche Änderungen	8
3.1	Integrierung des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung	8
3.2	Konsolidierung der bestehenden Verordnungen in einem Ausführungsreglement	8
3.3	Änderung der Gesetzgebung über den Zivilschutz	9
3.4	Änderung der Gesetzgebung über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG; KGVR)	9
4	Ergebnisse der Vernehmlassung	9
5	Kommentar zu den einzelnen Artikeln	10
6	Auswirkungen des Entwurfs	20
6.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen	20

6.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden, Übereinstimmung des Entwurfs mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Nachhaltigkeit des Entwurfs

21

1 Hintergrund und Notwendigkeit des Entwurfs

1.1 Ursprung und Aktualität des Konzepts Bevölkerungsschutz

Das Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG) ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Es ersetzte den Beschluss des Staatsrats vom 31. Oktober 1988 über die Einsetzung einer Organisation für den Katastrophenfall (ORKAF). Im kantonalen Gesetz wurden die Neuerungen der Bundesgesetzgebung, die am 1. Januar 2004 in Kraft getreten waren, übernommen. In seiner Botschaft zur Totalrevision der Gesetzgebung über den Zivilschutz vom 17. Oktober 2001, mit der der Grundsatz des Bevölkerungsschutzes de facto gesetzlich verankert wurde, hielt der Bundesrat Folgendes fest:

«Der Bevölkerungsschutz ist als ziviles Verbundsystem der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz konzipiert. Er baut konsequent auf den im Alltag (normale Lage) vorhandenen Einsatzmitteln auf. Die Aufgabenzuordnung an die einzelnen Partnerorganisationen orientiert sich an den jeweiligen Kernkompetenzen. Die Polizei (Sicherheit und Ordnung), die Feuerwehr (Rettung und allgemeine Schadenwehr), das Gesundheitswesen (Gesundheit und Sanität) und die technischen Betriebe (Gewährleistung der technischen Infrastruktur) bilden dabei die eingespielten Ersteinsatzmittel. Der Zivilschutz (Schutz, Betreuung und Unterstützung) wird als Schwergewichtsmittel der zweiten Staffel im Verbundsystem positioniert, um insbesondere die notwendige Durchhaltefähigkeit der anderen Partnerorganisationen bei grossen und lang andauernden Katastrophen und Notlagen zu erhöhen.»

Dieses Konzept des Bevölkerungsschutzes, das auf fünf Partnerorganisationen aufbaut, ist nach wie vor aktuell und entspricht dem Bedarf und der Praxis des Kantons Freiburg. Seit 2004 wurden bzw. werden die Strukturen der Partnerorganisationen weiterentwickelt, damit sie ihre Aufgaben weiterhin erfüllen können.

Im gleichen Absatz der oben genannten Botschaft heisst es zudem:

«Die Partnerorganisationen werden unter einem «Führungsdach» zusammengeführt. Unter der Gesamtverantwortung der zuständigen Behörden ist künftig auf jeder politischen Stufe nur noch ein politisch legitimes Führungsorgan für die Koordination, die Vorbereitung und für den Einsatz der Partnerorganisationen bei Schadenereignissen zuständig.»

Aus diesem Grund hat der Kanton Freiburg im Jahr 2008 ein kantonales Führungsorgan (KFO) eingesetzt. Eine kantonale Führungsstruktur bleibt unverzichtbar. Die verschiedenen Erfahrungen aus Übungen, nationalen Veranstaltungen sowie Grossereignissen und Katastrophen haben ausserdem gezeigt, dass dieses Gremium die Form eines Stabs haben muss.

1.2 Klärung der Legitimität und Kompetenz für die Einsatzführung

Seit dem Inkrafttreten des BevSG im Kanton Freiburg im Jahr 2008 haben sich die Strukturen der fünf Partnerorganisationen stark verändert. Ursprünglich verfügten die Gemeinden noch mehrheitlich über eigene Mittel für den Bevölkerungsschutz in Form von kommunalen Feuerwehr- und Zivilschutzeinheiten. Heute beschränken sich die rein kommunalen Mittel auf bestimmte technische Betriebe und bei den grösseren Gemeinden auf Ortspolizeien. Die immer komplexer werdenden Einsätze sowie die Grundsätze des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und der einheitlichen Aktion haben die Partnerorganisationen dazu bewogen, ihre Organisation und die Verteilung ihrer Mittel auf dem Kantonsgebiet zu überdenken. Infolgedessen ist die Führung von Einsätzen unterhalb der Katastrophenschwelle in die Verantwortung der Partnerorganisationen übergegangen, die sich im Laufe der Jahre alle mit den erforderlichen technischen und personellen Mitteln ausgestattet haben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Gemeinden bei Grossereignissen und Katastrophen auf ihrem Gebiet gar keine Verantwortlichkeiten mehr hätten. Das Gesetz berücksichtigt sowohl die Weiterentwicklung der Einsatzführungsdoktrin bei den Organisationen mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben, indem die kommunalen Führungsorgane (GFO) aufgehoben werden, als auch die Gemeindeautonomie, indem es Gemeinden, die dies für nötig erachten, die Möglichkeit lässt, eine eigene Führungsunterstützung einzurichten, zum Beispiel in Form eines kommunalen Krisenstabs. In einem

solchen Krisenstab wäre die kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz integriert, über die jede Gemeinde in Zukunft verfügen muss. Im weiteren Sinne soll das neue Gesetz die Verantwortlichkeiten der einzelnen Verwaltungsebenen des Kantons, das heisst der Gemeinden, der Bezirke und des Staates, klären und die Zuständigkeiten der einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes neu festlegen.

Aus operativer Sicht bedürfen die Entscheidungen, welche die Einsatzleitungen in normaler Lage vor Ort regelmässig treffen, keiner zusätzlichen Legitimation durch ein politisches Gremium. Die Legitimität der Führung ergibt sich aus den Spezialgesetzen zu den einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und aus der Art des Ereignisses, das den Einsatz erforderlich macht.

Die Frage der politischen Legitimität stellt sich dann, wenn der Chef oder die Chefin Schadenplatz verbindliche Massnahmen ergreifen muss, das heisst bei Grossereignissen (besondere Lage) und Katastrophen (ausserordentliche Lage). In der Praxis wird diese Frage geregelt, indem solche Massnahmen von der zuständigen Magistratsperson (Oberamtsperson, Richter/in oder Staatsrat) oder von einer Gemeinderätin bzw. einem Gemeinderat bestätigt werden. Um reaktionsfähiger zu werden und eine effektivere Steuerung zu etablieren, muss jedoch das Verhältnis zwischen dem Staatsrat und dem mit der Führung betrauten kantonalen Organ neu überdacht werden (vgl. Punkt 2.3).

1.3 Risikoentwicklung

Der Katalog der Risiken hat sich in den letzten fünfzehn Jahren nicht grundlegend verändert. Bei der Eintrittswahrscheinlichkeit und den Konsequenzen der Risiken gab es hingegen einen deutlichen Wandel.

Im Jahr 2008 wurde erwartet, dass die direkten Folgen des Klimawandels unseren Kanton nach 2030 betreffen würden. In der Zwischenzeit ist uns bewusst geworden, dass die Auswirkungen der globalen Erwärmung schon heute spürbar sind. Wetterereignisse an der Schwelle zur Katastrophe treten immer häufiger auf und ihre Zerstörungskraft nimmt zu. Seit unsere Nachbarländer ab 2015¹ von einer Reihe von Terroranschlägen getroffen wurden, wird die Bedrohung der inneren Sicherheit auch in der Schweiz anders wahrgenommen. Ein möglicher Terroranschlag gilt seither als wahrscheinlich. Der globalisierte Handel hat zudem das Risiko neu auftretender Krankheiten² drastisch erhöht. Überdies hat die exponentielle Zunahme des digitalen Informationsaustauschs die Anfälligkeit der Netzwerke für Ausfälle wegen technischer oder menschlicher Versagen sowie für böswillige Handlungen erhöht³. Ähnliche Risiken bestehen bei den Elektrizitätsnetzen.

Mit Russlands Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 ist auch der Krieg hoher Intensität zurück auf dem europäischen Kontinent. Es handelt sich um einen der wichtigsten strategischen Brüche seit dem Zerfall der Sowjetunion (UdSSR) im Jahr 1991. Obwohl die territoriale Integrität der Schweiz im Moment nicht gefährdet ist, sind unser Land und seine Bevölkerung schon heute Ziel von Aktionen der hybriden Kriegsführung⁴. Die Angriffe zielen darauf ab, das sozioökonomische Gefüge zu stören und das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden zu schwächen, um die nationale Einheit zu zerstören. Auf diese Gefahr gibt es keine rein militärische Antwort. Andere sicherheitspolitische Instrumente⁵ sind besser geeignet, diese Angriffe abzuwehren, wobei einige davon (z. B. Polizei und Bevölkerungsschutz) in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen.

Die Auswirkungen der aufgeführten Gefahren und Bedrohungen bergen namentlich das Risiko von Mangellagen⁶. Die wirtschaftliche Landesversorgung, die seit dem Ende des Kalten Krieges vernachlässigt wurde, steht nun wieder im Mittelpunkt des Interesses von Akteuren aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Sicherheit.

¹ Frankreich, Deutschland, Belgien, Vereinigtes Königreich, Spanien.

² Ebola, SaRS Cov 2 (COVID-19).

³ Wiederholte Ausfälle des Festnetzes und des Internets von Swisscom im ersten Quartal 2020.

⁴ Der Angreifer führt dabei einen «kontaktlosen» Krieg und setzt dafür unkonventionelle Mittel ein. Dazu gehören unter anderem Desinformationskampagnen, Cyberattacken, Angriffe auf die Wirtschaft, Erpressung durch die Androhung des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen und/oder Langstreckenraketen.

⁵ Die sicherheitspolitischen Instrumente sind: Aussenpolitik, Wirtschaftspolitik, Information und Kommunikation, Armee, Bevölkerungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Eidgenössische Zollverwaltung, Zivildienst.

⁶ Dies traf in der SARS-CoV-2-Pandemie namentlich auf einen grossen Teil des Schutzmaterials zu. Es wäre auch bei einer Strommangel-lage der Fall, wenn im Rahmen des OSTRAL-Plans eine Netzabschaltung nötig werden sollte.

Es stellt sich daher die Frage, ob die derzeit verfügbaren rechtlichen Mittel ausreichen, um die Kontinuität des staatlichen Handelns und den Schutz der Bevölkerung in akuten und anhaltenden Krisensituationen zu gewährleisten.

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass ein kantonales Risikoobservatorium (KRO) geschaffen werden muss, um eine schnellere und regelmässige Anpassung an die Risikoentwicklung zu ermöglichen (Art. 20).

1.4 Aufkommen von Alarmierungs-, Kommunikations- und Führungsinstrumenten

Im Jahr 2008 war der Kanton Freiburg noch nicht an das Sicherheitskommunikationsnetz des Bundes angeschlossen. Dies geschah 2014 mit dem kantonalen Sicherheitsfunknetz POLYCOM-Freiburg. Die Anfangsinvestitionen und die Investitionen für die Erhaltung des operativen Wertes dieses für die Einsatzführung zentralen Netzwerks sind sehr hoch. Momentan sind weder die Existenz des Netzwerks noch die Regeln für seine Finanzierung und seinen Betrieb gesetzlich verankert⁷.

In den Nullerjahren stellte sich die Frage der Einsatzführung mit Hilfe netzwerkzentrierter Führungsinstrumente⁸ auf kantonaler Ebene nicht direkt. Heute muss die Frage angegangen werden, damit der Kanton wenigstens an das vom Bund geplante Netzwerk für den sicheren Datenaustausch⁹ angeschlossen werden kann.

Die Alarmierung der Bevölkerung erfolgte im Jahr 2008 noch ausschliesslich über das Sirennetzwerk und über Nachrichten am Radio. Heute gibt es mehrere zusätzliche Möglichkeiten, die im BevSG berücksichtigt werden sollten¹⁰.

Unser Kanton muss zudem in der Lage sein, nicht nur die Bevölkerung zu alarmieren, sondern auch die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, insbesondere die Gemeinden und ihre Behörden, vorzuwarnen.

1.5 Synergien zwischen Bevölkerungsschutz und wirtschaftlicher Landesversorgung

Das kantonale Gesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (WLG; SGF 903.1) von 2012 sah die Schaffung von Organen auf Kantons- und Gemeindeebene vor, die nur teilweise eingesetzt wurden. Dabei handelt es sich auf kantonaler Ebene um ein «*Organ für die wirtschaftliche Landesversorgung*» und auf Gemeindeebene um «*Gemeindestellen für wirtschaftliche Landesversorgung*». Die semantische Nähe dieser Organe mit den Organen und Ämtern, die im BevSG von 2008 vorgesehen sind («*kantonales Führungsorgan*» und «*kommunale Führungsorgane*»), lässt darauf schliessen, dass zwischen dem Bevölkerungsschutz und der wirtschaftlichen Landesversorgung offensichtliche Synergien bestehen. Diese beiden Bereiche können somit in einem einzigen Gesetz geregelt werden, wodurch sich eine Vervielfachung der entsprechenden Ämter und Organe bei Kanton und Gemeinden vermeiden lässt.

1.6 Notwendigkeit des Entwurfs

16 bzw. 12 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung steht fest, dass einige Bestimmungen nie umgesetzt werden konnten und andere nicht mehr der Praxis der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes entsprechen.

In letzter Zeit hat sich gezeigt, dass die Aufgaben der Gemeinden in Sachen Risikoanalyse und -prävention geklärt werden müssen. Die GFO baten ihrerseits um eine Klärung ihrer Rolle bei der Vorbereitung und Führung von Einsätzen. Diese Fragen bewogen mehrere Oberamtmänner dazu, Thinktanks oder Arbeitsgruppen einzusetzen.

Die kantonale Gesetzgebung muss ausserdem erneuert werden, weil im Zuge der Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) auf Bundesebene verschiedene Neuerungen eingeführt wurden.

Schliesslich bietet die Totalrevision der kantonalen Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz die Gelegenheit, die Texte an die aktuell geltende Rechtsnomenklatur (ein Rahmengesetz und ein Ausführungsreglement) anzupassen.

⁷ Dekret vom 19. Mai 2010 über einen Verpflichtungskredit für ein kantonales Sicherheitsfunknetz (POLYCOM-Freiburg) (ASF 2010_059).

⁸ Informations- und Führungssystem des Typs LAFIS (Lage- und Führungsinformationssystem), das von den Kantonen ZH, BS, GR, GL, AR, AI, SG, SH, TG, LU verwendet wird, oder SAGA CRISIS, das vom Kanton VD eingesetzt wird.

⁹ Botschaft des Bundesrats zum Verpflichtungskredit für das nationale sichere Datenverbundsystem (SDVN) (AS 18.088)

¹⁰ Smartphone-Apps wie AlertSwiss, MeteoSwiss, SwissCovid usw.

1.7 Erfahrungen aus der Coronakrise

In der SARS-CoV-2-Epidemie im ersten Halbjahr 2020 konnten die Praktikabilität und die Kohärenz der neuen Grundsätze, die mit dem Inkrafttreten des BevSG angewandt werden sollen, eins zu eins überprüft werden. Dabei handelt es sich insbesondere um:

- > den Aufgabenbereich des kantonalen Stabs Bevölkerungsschutz (KSBS), der für die Formulierung des Staatsratsbeschlusses vom 13. März 2020 verwendet wurde. In diesem Beschluss wurde die operative Führung einem kantonalen Stab übertragen.
- > die drei Stufen ordentliche, besondere und ausserordentliche Lage, die auf Bundesebene verwendet werden.
- > den Katastrophenzustand, der es ermöglichte, auf kantonaler Ebene entschieden einzugreifen, um den anfänglichen Reaktionsmangel des Bundes auszugleichen.
- > die Möglichkeit zur Schaffung einer befristete Staatsratsdelegation (SRD) für den Bevölkerungsschutz, die den Austausch zwischen der operativen Führung des kantonalen Stabs und der politischen und strategischen Führung des Staatsrats vereinfachte.
- > die Möglichkeit, die Behörden und Verwaltungen der Gemeinden direkt zu informieren und auf dem ganzen Kantonsgebiet auf einheitliche und standardisierte Weise direkt mit ihnen zusammenzuarbeiten.
- > die Falldominanz, nach der die Einsatzführung in besonderer Lage der Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes übertragen wird, die am stärksten betroffen ist. Bei COVID-19 war dies eine von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) eingerichtete Gesundheits-Taskforce.
- > einen KSBS-eigenen Finanzrahmen für die Finanzierung von ersten Sofortmassnahmen in besonderer und ausserordentlicher Lage.

2 Vision des Staates für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen im Kanton Freiburg

2.1 Verlauf der Arbeiten und verfassungsrechtlicher Rahmen

Das Legislaturprogramm 2017–2021 sah eine Revision des BevSG vor.

Es wurde deshalb beschlossen, dass die Frage der Gemeindeautonomie in Situationen, die den gewöhnlichen Rahmen sprengen, von einer Begleitgruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen Kommandanten der Kantonspolizei geprüft werden sollte. Dieser Fachgruppe gehörten die vier Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, sowie Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und Bezirke und Mitglieder der GFO an. Im Oktober 2018 legte die Begleitgruppe dem Lenkungsausschuss (LA) einen Bericht mit sieben Empfehlungen vor.

Der LA nahm den Bericht der Fachgruppe zur Kenntnis und beschloss, das Gesetz von Grund auf zu überdenken und dem Staatsrat demnach eine Totalrevision des BevSG vorzuschlagen. Anschliessend wurde eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, einen vorläufigen Vorschlag für das Gesetz und das Reglement auszuarbeiten. Für fachspezifische Fragen konnte die Arbeitsgruppe auf entsprechende Beratungsplattformen zurückgreifen. Dies galt insbesondere bei Fragen im Zusammenhang mit der Information und der Kommunikation sowie für den Bereich der Kommunikationssysteme. Der LA liess die Änderungen und Ergänzungen anschliessend direkt in den vorliegenden Entwurf einfliessen. Er berücksichtigte bei seinen Überlegungen insbesondere den folgenden Aspekt:

- > Gemäss Artikel 3 der Kantonsverfassung ist «der Schutz der Bevölkerung» eines der grundlegenden Ziele des Staates. Dies verpflichtet ihn zur Gesetzgebung in diesem Bereich und verleiht ihm die nötige Legitimität, alle Mittel des Bevölkerungsschutzes im Kanton Freiburg zu koordinieren.

In mehreren Bereichen, die in direktem Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz und der wirtschaftlichen Landesversorgung stehen, tragen der Staat und die Gemeinden eine gemeinsame Verantwortung. Dies gilt insbesondere für die Verhinderung und Bewältigung von Katastrophen, für die Gewährleistung der öffentlichen

Ordnung und Sicherheit (bei welcher der Staat über das Gewaltmonopol verfügt) und für die Sicherstellung der Wasser- und Energieversorgung (Art. 75 ff. Kantonsverfassung).

2.2 Grundsätze

Die Vision für den Bevölkerungsschutz im Kanton Freiburg lautet wie folgt:

- a) Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem mit dem Zweck, die Koordination von Planung und Führung sicherzustellen, um in aussergewöhnlichen Lagen die Bevölkerung zu schützen, zu retten, ihr Hilfe zu leisten und ihre Lebensgrundlagen zu erhalten.
- b) Der Staat arbeitet über seine Verwaltungseinheiten (inkl. administrativ zugewiesene Einheiten) mit den Gemeinden zusammen, um solchen Lagen vorzubeugen und sie zu bewältigen.

Für die Verwirklichung dieser Vision stützt sich die vorgeschlagene Reform auf die folgenden Grundsätze:

1. Das Konzept des Bevölkerungsschutzes ersetzt das Konzept der ORKAF definitiv¹¹.
2. Die Vorbereitung und Koordination der Einsätze erfolgt nach dem Prinzip der Falldominanz. Die Führungsstäbe passen sich modular an den Schweregrad und das Ausmass der Lage an.
3. Die politische Steuerung wird gestärkt. Die Rolle und die Verantwortlichkeiten der einzelnen Ebenen (Staat – Oberämter – Gemeinden) werden geklärt.

Mangellagen in der wirtschaftlichen Landesversorgung gelten als ausserordentliche Lage.

2.3 Vorgeschlagenes System

1. Bevölkerungsschutz ist ein Konzept, das durch das koordinierte Vorgehen der vier Partnerorganisationen aus den Bereichen Sicherheit, Hilfeleistungen und Rettung in die Praxis umgesetzt wird. Die erste Ebene bilden die Polizei, die Feuerwehr und das Gesundheitswesen, die zweite Ebene bilden der Zivilschutz (ZS) und ein fünfter Partner, zu dem alle öffentlichen und privaten technischen Betriebe gehören.

Der Bevölkerungsschutz baut auf einer integrierten Kommandostruktur auf, welche alle mit der Planung und Führung eines Einsatzes betrauten Stellen miteinander verbindet. Diese integrierte Kommandostruktur ermöglicht den verschiedenen Behörden, die für den Bevölkerungsschutz zuständig sind, ihre Entscheidungsfindung zu koordinieren.

2. Bei einem Einsatz wird das Konzept des Bevölkerungsschutzes wie folgt umgesetzt:
 - > Anstelle des aktuellen KFO wird ein kantonaler Stab Bevölkerungsschutz (KSBS)¹² eingesetzt. Der KSBS übernimmt die Aufgaben, die bisher das KFO erfüllte. Der Stab ist das Bindeglied zu den Führungsstrukturen des Bundes für den Krisenfall¹³. Die kantonale Koordination aller Operationen über den KSBS erfolgt nur dann, wenn verhindert werden soll, dass sich eine Lage zu einer ausserordentlichen Lage verschlechtert oder wenn nach einer Katastrophe bereits eine solche eingetreten ist.
 - > Alle Gemeinden verfügen auf ihrer Ebene über eine kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz, die von ihrer Verwaltung und/oder ihrem Bauamt geführt wird. In normaler Lage wird der Kontakt zwischen dem KSBS und den kommunalen Verbindungsstellen von den regionalen Zivilschutzstäben (ZSSt) sichergestellt. Die Konzeptionsaufgaben, die bisher den GFO übertragen waren, werden vom ZS übernommen, der mit den kommunalen Verbindungsstellen oder, dort wo es sie gibt, mit den kommunalen Führungsunterstützungsstrukturen zusammenarbeitet.

¹¹ Diese Form der Organisation von Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsdiensten hat seit der Aufhebung des Staatsratsbeschlusses vom 31.10.1988 im Jahr 2008 (mit der eine kantonale Organisation für den Katastrophenfall (ORKAF) eingesetzt wurde) keine gesetzliche Grundlage mehr.

¹² Der KSBS besteht aus den Bereichen Kommando, Risiken und Gefahren, Operationen, Führungsunterstützung und Zusammenarbeit.

¹³ Politisch-Strategischer Krisenstab, Operativer Krisenstab und ein Teil des Ständigen Kernstabs.

-
- > Die Koordination der Beteiligten vor Ort übernimmt die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die vom Ereignis, von seinen Auswirkungen und von der massgeblichen Entwicklung der Lage am stärksten betroffen ist¹⁴.
3. Es kann eine befristete Delegation des Staatsrats (BSD) eingesetzt werden¹⁵. Diese hat den Auftrag, die Übernahme der Führung durch den KSBS zu bestätigen und die Ausführung der ausserordentlichen Massnahmen, die der Staatsrat beschlossen hat, zu überwachen.

Die Oberamtspersonen werden als Bevölkerungsschutzbehörden auf der Ebene ihres Bezirks bestätigt. Sie werden über die Vorsorgeplanung informiert, und über die Massnahmen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes für die Prävention, den Einsatz und die Instandstellung treffen. Die Oberamtspersonen arbeiten mit dem KSBS zusammen und ordnen die Massnahmen an, für die sie zuständig sind. Insbesondere können sie die Polizei und die nötigen Fachpersonen anfordern, um eine besondere Lage in ihrem Bezirk zu bewältigen.

Die Gemeinden sind im Bevölkerungsschutz weiterhin wichtige Akteure. Auf ihrem Territorium sind die Folgen eines Ereignisses für die Bevölkerung spürbar. Um Gefahren vorzubeugen, liefern sie den regionalen ZSS die für das Risikomanagement notwendigen Fakten. Bei Einsätzen werden die Mittel der Gemeinden in das Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsdispositiv integriert. Für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen können die Gemeinden subsidiär die Unterstützung des Staates anfordern. Die Mitglieder der kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz werden von den ZS-Instruktorinnen und -Instruktoren eigens in das entsprechende Verfahren eingeführt. Wenn es die Lage erfordert, sind die Gemeinden ausserdem dafür zuständig, Notfalltreffpunkte (NTP) zu betreiben, um die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Sie spielen auch bei einem bewaffneten Konflikt eine wichtige Rolle.

4. Bei einem Mangel an Gütern und Dienstleistungen sind dieselben Organisationsstrukturen aus dem Bevölkerungsschutz für die Bewältigung der Krise zuständig. In diesem Fall zieht der KSBS die nötigen Fachpersonen für Wirtschaft und Logistik für die operative Führung der wirtschaftlichen Landesversorgung des Kantons bei. Die Gemeinden stützen sich dabei auf ihre Verbindungsstelle.

3 Erforderliche Änderungen

3.1 Integrierung des Gesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung

Die gesetzlichen Bestimmungen zur wirtschaftlichen Landesversorgung werden in das BevSG integriert. Folglich wird das WLG aufgehoben.

3.2 Konsolidierung der bestehenden Verordnungen in einem Ausführungsreglement

Derzeit gibt es in der Nomenklatur der Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz drei Verordnungen:

- > Verordnung über die Ausbildung und die Übungen der für den Bevölkerungsschutz zuständigen Organe (SGF 52.22);
- > Verordnung über die Koordination und die Zusammenarbeit im Bereich des Bevölkerungsschutzes – Risikoanalyse und Prävention (SGF 52.23);
- > Verordnung über die Kommunikation bei ausserordentlichen Ereignissen (SGF 52.24).

Diese Verordnungen werden aufgehoben. Ihr Inhalt wird an das neue BevSG angepasst und in einem einzigen Ausführungsreglement über den Bevölkerungsschutz (BevSR) zusammengeführt.

¹⁴ Prinzip der Falldominanz.

¹⁵ Die BSD steht unter dem Vorsitz des Staatsrats oder der Staatsrätin, der oder die für die Sicherheit zuständig ist. Sie wird der zu bewältigenden Gefahr entsprechend ergänzt.

3.3 Änderung der Gesetzgebung über den Zivilschutz

Gemäss Artikel 75 der Kantonsverfassung treffen «*Staat und Gemeinden die notwendigen Massnahmen, um Katastrophen und Notsituationen vorzubeugen und sie zu bewältigen*». Es handelt sich also um eine geteilte Verantwortung. Im Zuge der Reform sollten die organisatorischen Strukturen des Bevölkerungsschutzes im Kanton vereinfacht, die Zahl der Akteure reduziert und gleichzeitig die Aufgaben der Gemeinden geklärt werden. Dabei stellte sich die Frage, welche Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes als Bindeglied zwischen Staat und Gemeinden fungieren und gleichzeitig die Aufgaben der Gemeindebehörden im Bereich der Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen wahrnehmen kann. Von den fünf Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes verfügt nur eine über eine Struktur, die alle Gemeinden und den Staat zusammenführt, nämlich der ZS. Das Modell, nach dem der Staat und die Gemeinden die Ausbildungsaufgaben des ZS gemeinsam finanzieren, funktioniert seit 2004 zur Zufriedenheit aller Beteiligten. Demnach erscheint es sinnvoll, dass der ZS die Gemeindebehörden bei der Katastrophenvorbeugung und -bewältigung unterstützt. Das Modell der paritätischen Finanzierung muss demnach auf die neuen Aufgaben des ZS ausgedehnt werden.

3.4 Änderung der Gesetzgebung über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG; KGVR)

Bei der Erarbeitung des Gesetzes über die Brandbekämpfung und die Hilfeleistungen (BBHG; SGF 731.3.1) wurde beschlossen, die Bestimmungen über die Organisation der Feuerwehr aus dem KGVG und dem KGVR zu streichen und sie in einem eigenen Gesetz zu regeln. Die Dienstpflicht wird nun in Artikel 29 BBHG geregelt und die Befreiung davon in Artikel 30. Die beiden Bestimmungen bieten genügend Anreize, um den Bestand der Feuerwehrebataillone sicherzustellen, ohne auf Bussen zurückgreifen zu müssen. Überdies wäre die Wirkung einer solchen Busse zweifelhaft, weil damit Leute zum Feuerwehrdienst gezwungen würden, die für den Dienst an der Sicherheit der Bevölkerung gar nicht motiviert sind. Im Gesetzgebungsprozess wurde allerdings darauf verzichtet, die Bestimmung über die Sanktionen bei einer Dienstverweigerung (Art. 129 Abs. 2 KGVG) zu streichen.

Da die Feuerwehr eine Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes ist und die Materie vereinheitlicht werden soll, wird das KGVG im Rahmen der BevSG-Revision geändert und Artikel 129 Abs. 2 KGVG aufgehoben.

4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Das externe Vernehmlassungsverfahren dauerte von 5. April bis 5. Juli 2023 und gab Anlass zu zahlreichen Bemerkungen von Seiten der konsultierten Einheiten, insbesondere vom Freiburger Gemeindeverband (FGV) und den Gemeinden, aber auch vom Amt für Gesetzgebung (GeGa). Obwohl die Gesamtrevision insgesamt positiv aufgenommen wurde, erlaubten die verschiedenen Stellungnahmen einige Fortschritte in zentralen Punkten der Revision, stellten aber auch einige Lösungen erneut in Frage.

In Bezug auf die Gemeindeautonomie wurde der Gesetzesentwurf im Sinne der Bemerkungen des FGV und der Gemeinden gesamthaft überarbeitet. Dies betrifft insbesondere die Organisation der Gemeinden und der aktuellen GFO sowie die Verwaltung und Planung der Schutzplätze in den Zivilschutzanlagen. Im Folgenden werden die wichtigsten Punkte aufgeführt:

- > Im Vorentwurf wurde die Auflösung der GFO vorgeschlagen. Der FGV wies jedoch darauf hin, dass die Gemeindeautonomie bei der Organisation garantiert sein müsse, und stellte die Auflösung der GFO in Frage, zumal das Gesetz zulässt, dass die verschiedenen, für den Bevölkerungsschutz zuständigen Partner über Führungsunterstützungsstrukturen verfügen und dass sich der Gemeinderat als Stab organisiert, wenn es eine besondere oder ausserordentliche Lage erfordert. Nach einer Überprüfung wird deshalb neu vorgeschlagen, dass Gemeinden, die dies wünschen, zusätzlich zur kantonalen Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz über einen eigenen Stab verfügen dürfen. Dies wird damit begründet, dass sich jede Gemeinde ihren Gegebenheiten, ihrer Grösse und ihren Risiken entsprechend selbst organisiert.

-
- > Der Gesetzesentwurf sah zudem vor, dass die Gemeinden die Zuweisung der Schutzplätze übernehmen sollten, obwohl das System 2013 kantonalisiert worden war. Hierzu ist anzumerken, dass die Gemeinden auch bei einer Beibehaltung des Status quo einige Aufgaben übernehmen müssten. Während die Gemeinden die Detailplanung heute in einer Excel-Tabelle erfassen, würde dies mit der vorgeschlagenen Lösung direkt in einem leistungsfähigeren Programm geschehen. Die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs zur Planung der Schutzplätze wurde dennoch so angepasst, dass der Kanton (d. h. das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt) die Erstplanung übernimmt und die Gemeinden die Kompetenz für die endgültige Zuweisung erhalten. Diese Lösung trägt der Tatsache Rechnung, dass der Deckungsgrad auf Ebene der Gemeinden ermittelt wird; es ist deshalb ihre Aufgabe, ihren Einwohnerinnen und Einwohnern die Schutzplätze zuzuweisen. Sobald auf Schweizer Territorium Feindseligkeiten ausbrechen, kann die Erstplanung zudem nur noch auf Gemeindeebene angepasst werden, da diese Ebene am ehesten weiss, welche Anlage noch benutzbar und von wo aus sie noch erreichbar ist. Für die periodischen Kontrollen der Schutzbauten ist hingegen weiterhin der Kanton zuständig, der sie auch finanziert.
 - > Die Frage der kritischen Infrastrukturen und jene der wirtschaftlichen Landesversorgung wurden, unter Vorbehalt der entsprechenden Kompetenzen des Bundes, ebenfalls auf Gemeindeebene geregelt.

Einige Bemerkungen, namentlich zur ordentlichen Requisition, zur Risikoanalyse oder zur Rolle der Oberämter, hatten Präzisierungen in der Botschaft oder in der Formulierung des Gesetzes zur Folge. Andere Stellungnahmen wie der Vorschlag, die kommunalen Verbindungsstellen in die Definition der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes aufzunehmen oder dass anstelle des Prinzips der Falldominanz die Kantonspolizei bei Ereignissen die Einsatzleitung übernehmen sollte, wurden verworfen, weil sie nicht dem politischen Willen entsprechen oder die Anforderungen der Bundesgesetzgebung nicht erfüllen. Des Weiteren wurden zahlreiche Fragen des FGV und der Gemeinden beantwortet, zum Beispiele jene zur Einrichtung der Notfalltreffpunkte und zu ihrer Finanzierung. Schliesslich wurden aufgrund der Bemerkungen des GeGa zahlreiche formale Anpassungen vorgenommen.

Der Entwurf des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz formalisiert ein bereits existierendes System und klärt mit seinen neuen Bestimmungen die Rolle der einzelnen Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes in Übereinstimmung mit ihrer Entwicklung und mit der Risikoentwicklung der vergangenen Jahre.

5 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

I. Abschnitt

ERSTES KAPITEL Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 **Gegenstand**

Der Gesetzesentwurf befasst sich mit der Funktionsweise des Bevölkerungsschutzes und mit seiner Organisation (zuständige Behörden und Finanzierung). Zudem regelt er Fragen im Bereich der kritischen Infrastrukturen und der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Die im Gesetz festgelegten Grundsätze sind sinngemäss auf Veranstaltungen von kantonaler und nationaler Bedeutung anwendbar.

Der Gesetzesentwurf gilt auch im Fall eines bewaffneten Konflikts, der die territoriale Integrität der Schweiz bedroht.

Artikel 2 **Begriffe – Lagen**

Der Gesetzentwurf definiert drei Stufen, mit denen eine Lage beschrieben werden kann:

- > Die normale Lage herrscht bei einem Alltagsereignis, das als nicht aussergewöhnlich eingestuft wurde.
- > Die besondere Lage wird durch ein Grossereignis verursacht.
- > Die ausserordentliche Lage wird durch eine Katastrophe verursacht.

Die Einteilung der Lage in drei Stufen wurde aus dem Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz¹⁶ und aus dem Handbuch «Führung Grossereignisse» der Feuerwehrkoordination Schweiz übernommen. Sie ist auch im Epidemienengesetz (EpG)¹⁷ enthalten. Zusätzlich zu den drei Stufen wird der Begriff «Katastrophe» definiert.

Je nach Schweregrad des Ereignisses und Komplexität der Lage, wird die Koordination der eingesetzten Mittel vor Ort verstärkt. Gerade bei komplexen Problemlagen wird die operative Führung durch den KSBS unerlässlich.

Artikel 3 *Begriffe – Integrales Risikomanagement*

Die Ermittlung der Risiken ist der erste Schritt im Handlungszyklus zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Als nächstes folgen die Präventionsmassnahmen, gefolgt von den Vorbereitungsmaßnahmen. Die Präventionsmassnahmen reduzieren die erkannten Risiken, die Vorbereitungsmaßnahmen vermindern deren Konsequenzen bei einem Auftreten. Der Einsatz basiert auf den Vorbereitungsmaßnahmen. Seine Wirksamkeit bei der Eindämmung der Auswirkungen hängt direkt von ihrer Qualität ab. Der Aufwand für die Instandstellung und den Wiederaufbau richtet sich danach, wie gut die Auswirkungen des Ereignisses gemeistert werden konnten.

Die Risikoermittlung ist demnach für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen entscheidend. Wird ein Risiko nicht erkannt, können weder gezielte Präventionsmassnahmen noch geeignete Vorbereitungsmaßnahmen ergriffen werden. Sollte das Risiko eintreten, wären die Folgen daher viel verheerender, weil die fehlende Vorbereitung auf das Risiko eine längere Reaktions- und Anpassungszeit der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zur Folge hätte.

Der Einsatz ist die Notfallphase einer Intervention. Auf diese Phase folgt wenn nötig die Instandstellung, um die Lebensgrundlagen der Bevölkerung zu sichern. Die Intervention endet mit dem Wiederaufbau. An dieser letzten Phase sind die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nicht beteiligt. Der Wiederaufbau wird von öffentlichen und privaten Unternehmen durchgeführt. Bei Bedarf übernimmt der Staat jedoch die Leitung dieser Phase.

2. KAPITEL Organisation

2.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 4 *Allgemeine Grundsätze*

Dieser Artikel verankert die Vision für den Bevölkerungsschutz gemäss Kapitel 2.2 im Gesetz.

Er legt ausserdem fest, welche Instanzen und Organisationen befugt sind, Einsätze zum Schutz der Bevölkerung zu führen.

Artikel 5 *Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes*

In diesem Artikel werden die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes aufgelistet.

Im Kanton Freiburg ist die Polizei auf kantonaler Ebene angesiedelt. Es gibt jedoch auf lokaler Ebene Gemeindepolizeien und interkommunale Polizeien. Bei dienstübergreifenden Einsätzen werden die Gemeindepolizeien der Kantonspolizei zur Verfügung gestellt. Diese kann in diesem Fall auf deren technische und personelle Dienste zurückgreifen.

Bei den Einheiten nach Absatz 2 Bst. c handelt es sich im Wesentlichen um kritische Infrastrukturen.

Artikel 6 *Bevölkerungsschutz*

Im Konzept des Bevölkerungsschutzes geht es nicht einfach darum, das Eintreten eines Grossereignisses oder einer Katastrophe abzuwarten, um dann die Ressourcen der Partnerorganisationen koordiniert einzusetzen, die Lage zu bewältigen und anschliessend die Instandstellung vorzunehmen. Es geht vor allem darum, die mit der Natur oder mit menschlichen Aktivitäten verbundenen Gefahren zu erkennen und ihnen vorzubeugen, das Eintreten einer besonderen oder ausserordentlichen Lage möglichst zu vermeiden oder zumindest ihre Folgen für die Bevölkerung und ihre

¹⁶ Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz (FiBS), Kap 2.11 Lageeskalation / Manuel de conduite de la Protection de la population (MCP), chap. 2.11 Escalade de la situation.

¹⁷ Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, SR 818.101, Art. 6 und 7

Lebensgrundlagen zu minimieren. Im Gegensatz zum sektoriellen Management bei den Spezialgesetzgebungen für bestimmte Bereiche strebt der Bevölkerungsschutz ein integriertes Risikomanagement an.

Artikel 7 *Schutz kritischer Infrastrukturen*

Bei den kritischen Infrastrukturen gibt es neun Sektoren, die in 27 Teilsektoren (Branchen) unterteilt sind¹⁸. Die neun Sektoren sind folgende: Behörden, Energie, Entsorgung, Finanzen, Gesundheit, Information und Kommunikation, Nahrung, öffentliche Sicherheit und Verkehr.

Es gelten grundsätzlich sämtliche Elemente (Betreiberfirmen, IT-Systeme, Anlagen, Bauten usw.) als Teil der kritischen Infrastrukturen, die Leistungen in einem der 27 Teilsektoren erbringen – unabhängig von ihrer Kritikalität. Die Kritikalität ist ein relatives Mass für die Bedeutung, die ein Ausfall der kritischen Infrastrukturen für die Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen hat. Sie ist abhängig von der jeweiligen Betrachtungsebene: So gibt es kritische Infrastrukturen, die auf lokaler oder kommunaler Ebene eine grosse Kritikalität haben, andere haben dagegen aus nationaler oder sogar internationaler Perspektive eine grosse Kritikalität.

Artikel 8 *Wirtschaftliche Landesversorgung*

Die Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung umfasst verschiedene Prozesse in den folgenden sechs Bereichen: Energie, Industrie, Nahrung, Logistik, Heilmittel sowie Informations- und Kommunikationstechnologien. In der Vorsorgephase stärkt die wirtschaftliche Landesversorgung die Widerstandsfähigkeit der Versorgungsprozesse. Ziel ist es, staatliche Eingriffe so lange wie möglich zu vermeiden. Zudem werden Unterstützungsmassnahmen für den Krisenfall vorbereitet. In der Interventionsphase werden die vorbereiteten Massnahmen unter Berücksichtigung des Schweregrads der Mangellage in den Versorgungsprozessen eingesetzt¹⁹.

Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt ist neu für die Umsetzung der wirtschaftlichen Landesversorgung verantwortlich. Bisher war das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) dafür zuständig. Der KSBS übernimmt die Aufgaben des kantonalen Organs für die wirtschaftliche Landesversorgung. Die Aufgaben der Gemeindestellen für wirtschaftliche Landesversorgung werden dagegen den Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz übertragen. Das zuständige Amt wird eine kantonale Delegierte oder einen kantonalen Delegierten für die wirtschaftliche Landesversorgung ernennen, der oder die den KSBS in Angelegenheiten der wirtschaftlichen Landesversorgung beraten und den Kontakt zum Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) gewährleisten wird.

2.2 Behörden

Artikel 9 *Staatsrat*

Dieser Artikel definiert die Aufgaben und Befugnisse des Staatsrats. Da das Bevölkerungsschutzsystem unvorhergesehene Situationen bewältigen muss, bleibt der Staatsrat zuständig, wenn das Gesetz keine andere Behörde und kein anderes Organ bestimmt (Absatz 4). Die Möglichkeit der Kompetenzdelegation an eine Direktion erlaubt dem Staatsrat namentlich, einen Auftrag an den KSBS zu vergeben, der direkt der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJS) zugewiesen ist.

In Absatz 5 wird ferner ausgeführt, dass der Staatsrat eine ständige Delegation für den Bevölkerungsschutz und/oder die wirtschaftliche Landesversorgung einsetzen kann.

Artikel 10 *Oberamtsperson*

Der Oberamtman oder die Oberamtfrau spielt im Bevölkerungsschutz auf der Ebene seines oder ihres Bezirks eine Schlüsselrolle. Dabei arbeitet er oder sie mit dem KSBS zusammen.

Artikel 11–13 *Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt*

In diesen Artikeln werden die Bestimmungen über das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt in den Bereichen Bevölkerungsschutz, kritische Infrastrukturen und wirtschaftliche Landesversorgung zusammengefasst. Die meisten Aufgaben kann das Amt nur in Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes erfüllen.

¹⁸ Vgl. [Die kritischen Infrastrukturen \(admin.ch\)](#)

¹⁹ Vgl. [Präsentation der wirtschaftlichen Landesversorgung \(admin.ch\)](#)

Artikel 14 *Gemeinden – Bevölkerungsschutz*

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gemeinden wieder dafür zuständig sind, ihrer Wohnbevölkerung im Hinblick auf einen bewaffneten Konflikt die Schutzplätze in den Zivilschutzanlagen definitiv zuzuweisen, während die Erstzuweisung Sache des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes ist. Sie sind ausserdem dafür verantwortlich, NTP zu organisieren, um auf lokaler Ebene die Auswirkungen von Grossereignissen, Katastrophen und Mangellagen zu bewältigen. Dort kann die Bevölkerung vorübergehend Schutz suchen und sich über die aktuelle Lage informieren. Die Einwohnerinnen und Einwohner sollten an den NTP auch Erste Hilfe erhalten und melden können, wenn sie auf Nothilfe angewiesen sind. Je nach Situation sollten an den NTP auch Strom, Trinkwasser und andere lebenswichtige Güter in begrenzten Mengen zur Verfügung stehen. Die NTP haben weiter zum Zweck, Unterstützungsangebote und -anfragen der Bevölkerung auf Gemeindeebene zu koordinieren, das heisst den Kontakt zwischen Personen, die Hilfe anbieten, und Personen, die Hilfe brauchen, herzustellen. Bei einer grossangelegten Evakuierung können die NTP auch als Sammelpunkte für jene Einwohnerinnen und Einwohner dienen, die das Gefahrengebiet nicht mit eigenen Mitteln verlassen können. Die NTP werden nur in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage betrieben oder wenn es ein Ereignis auf dem Gemeindegebiet rechtfertigt.

Die Gemeindebehörden können für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen und für die Wiederherstellung der Lebensgrundlagen für die Bevölkerung, das heisst für die Wiederherstellung der Infrastruktur, subsidiär die Unterstützung des Staates und seiner Verwaltungseinheiten anfordern. In diesem Fall würde zuerst der ZS aufgeboten, sofern er über die nötigen technischen Mittel verfügt. Die Gemeinden haben hingegen nicht die Kompetenz, auf lokaler Ebene Einsatzkräfte mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben zu führen.

Für das Management der Risiken auf dem Gemeindegebiet liefert die Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz dem Stab des regionalen ZS-Bataillons direkt die nötigen Fakten. Der Stab hat gemeinsam mit den Gemeindebehörden die Aufgabe, aus diesen Fakten einen Katalog zu erstellen und eine adäquate Vorsorgeplanung auszuarbeiten.

Artikel 15 *Gemeinden – Schutz kritischer Infrastrukturen*

Es gibt Infrastrukturen mit erhöhter Kritikalität auf lokaler oder kommunaler Ebene. Diese kritischen Infrastrukturen müssen dem für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amt gemeldet werden. Dieses entscheidet in Absprache mit den Gemeinden, ob die kritischen Infrastrukturen in die Datenbank des Bundes aufgenommen werden sollten. Die Gemeinden sind dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass die kritischen Infrastrukturen von kommunaler Bedeutung über einen Betriebsunterbruchsplan (Business-Continuity-Plan) verfügen.

Artikel 16 *Gemeinden – Wirtschaftliche Landesversorgung*

Die Gemeinden können bei der Umsetzung der Weisungen von Kanton und Bund auf ihre kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz zurückgreifen. Für die wirtschaftliche Versorgung ihrer Bevölkerung können sie zudem NTP einrichten.

2.3 Integrierte Kommandostruktur

2.3.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 17 *Prinzip der Falldominanz*

Das Prinzip der Falldominanz läutet einen Paradigmenwechsel bei der Einsatzführung ein. Seit der Einführung der ORKAF im Jahr 1998 war es gängige Praxis, dass die Kantonspolizei die allgemeine Einsatzkoordination übernahm, was sich auch mit Inkrafttreten des Bevölkerungsschutzkonzeptes 2008 nicht änderte.

Bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe hat die Polizei weiterhin die Aufgaben nach Artikel 2 PolG, das heisst den Alarm auszulösen und erste Massnahmen zu ergreifen. So sollen die folgenden Punkte sichergestellt werden:

- > die logistische Unterstützung;
- > die Umsetzung der Führungsunterstützung;
- > die Führung des nachrichtendienstlichen Zyklus.

Artikel 18 Integrierte Kommandostruktur – Zweck

Der Begriff integrierte Kommandostruktur des Bevölkerungsschutzes ersetzt das Akronym ORKAF, das von manchen Diensten immer noch verwendet wird. Die ORKAF wurde jedoch bereits 2008 durch das Bevölkerungsschutzkonzept ersetzt.

Neu sieht das Gesetz vor, dass jene Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die vom Ereignis, von seinen Auswirkungen und von der massgeblichen Entwicklung der Lage am stärksten betroffen ist, für die Einsatzkoordination zuständig ist. Die Dienste und Organisationen, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, das heisst die Polizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen und insbesondere die präklinischen Dienste (Sanitätsdienste) und der ZS müssen demnach über Stäbe, Kommandos oder Führungsorgane verfügen, welche die allgemeine Einsatzkoordination übernehmen können. Der fünfte Partner, das heisst die technischen Betriebe von Staat und Gemeinden, muss mindestens über einen Krisenstab verfügen, wobei bei den Gemeinden die kommunale Verbindungsstelle diese Funktion erfüllen kann. Der KSBS bietet auf Anfrage Unterstützung und Beratung bei der Einsetzung, Ausbildung und Durchführung solcher Krisenstäbe. Die Finanzierung richtet sich nach Artikel 40.

Wenn ausserkantonale Formationen für einen Einsatz auf Freiburger Kantonsgebiet aufgeboten werden, unterstehen sie der Freiburger Gesetzgebung und der Einsatzdoktrin im Bereich Bevölkerungsschutz. Bundesrecht bleibt vorbehalten, namentlich was den Einsatz der Armee betrifft.

Artikel 19 Kommandoposten

Die integrierte Kommandostruktur plant und führt die Einsätze so lange wie möglich oberirdisch. Für den Fall eines bewaffneten Konflikts muss sie jedoch über Schutzanlagen verfügen. Diese dienen als kombinierte Kommandoposten, wo alle Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes untergebracht sind. Der ZS verfügt über eigene Anlagen.

2.3.2 Kantonales Risikoobservatorium (KRO)

Artikel 20 Funktion

Mit dem KRO soll eine Lücke geschlossen werden, die in den vergangenen Jahren im Bereich der Risikoanalyse und Prävention zu Tage getreten ist.

Das KRO erlässt keine Entscheide im Sinne des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sondern ist bei der Festlegung der Strategie zur Risikoreduktion auf die politische Unterstützung der für die Sicherheit zuständigen Direktion angewiesen, die von ihrer Generalsekretärin oder ihrem Generalsekretär vertreten wird.

2.3.3 Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ)

Artikel 21 Definition

Heute besteht die Organisation der Rettungskette aus der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Polizei (112 und 117), der Einsatz- und Alarmzentrale der Feuerwehr (118), die mit Inkrafttreten des BBHG geschaffen wurde, und aus der Sanitätsnotrufzentrale (144), die den Auftrag hat, die verschiedenen betroffenen Akteure zu alarmieren. In Umsetzung der Motion «Eine einzige Notfall-Telefonzentrale – Fusion der Notfall-Tel. 117/118 mit 144» (2019-GC-149), die der Grosse Rat am 9. September 2021 auf Vorschlag des Staatsrats angenommen hat, wird mit Artikel 20 des Gesetzesentwurfs eine Einsatz- und Alarmzentrale für alle Blaulichtorganisationen des Kantons eingeführt, die den Namen Freiburger Einsatz-, Führungs- und Alarmzentrale (FEFAZ) tragen soll.

Mit der FEFAZ können das Führungsunterstützungssystem, das Einsatzjournal und die verschiedenen Alarmsysteme über eine gemeinsame Plattform zusammengelegt und eine zwei- oder sogar mehrsprachige Leistungserbringung sichergestellt werden.

Die FEFAZ soll in mehreren Schritten verwirklicht werden. Der erste Schritt besteht in der vom BBHG eingeführten verstärkten Zusammenarbeit der Zentralen 117 und 118 mit der heutigen Infrastruktur der EAZ. Anschliessend wird die Infrastruktur der EAZ in einen Neubau für die Blaulichtzentrale verlegt und die Zusammenarbeit der Partnerorganisationen auf der Basis von Vereinbarungen intensiviert. Gleichzeitig wird die Rolle der Sanitätsnotrufzentrale 144 Freiburg-Jura gestärkt, um anschliessend Alarm und Einsatz mit der präklinischen Notfallversorgung zu vereinen. Später wird eine allfällige Kantonalisierung der Sanitätsdienste

separat geprüft, wenn die Partnerorganisationen dazu gewillt sind, um schliesslich die Sanitätsnotrufzentrale 144 in den Standort zu integrieren. Der Zeithorizont für die Umsetzung des Gesamtprojekts beträgt 10 Jahre.

Die Verantwortung für die Umsetzung der Zentrale liegt bei der Kantonspolizei, die namentlich befugt ist, den Alarm auszulösen und erste Massnahmen zu ergreifen. Es steht ihr frei, Vereinbarungen abzuschliessen, die für den eigentlichen Betrieb der Zentrale erforderlich sind, namentlich mit anderen Partnerorganisationen der Rettungskette (z. B. KGV und Sanitätsdienste).

Der Kanton Freiburg muss über eine eigene Zentrale verfügen, die Notrufe aus anderen Kantonen entgegennehmen und für andere Kantone arbeiten kann.

2.3.4 Kantonaler Stab Bevölkerungsschutz (KSBS)

Artikel 22 und 23 Funktion und Auftrag

In diesen Artikeln werden die Aufgaben und der Auftrag des KSBS definiert.

Die Doktrin für den Bevölkerungsschutz umfasst insbesondere die Richtlinien für die Umsetzung und den Betrieb des Dispositivs für Einsatz und Hilfeleistungen.

Das Gesamtlagebild fasst die Lage zusammen und beinhaltet namentlich:

- > die Bestände und Mittel aller Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes;
- > die Bestände und Mittel der verschiedenen Akteure, namentlich der gegnerischen Seite;
- > Art und Zahl der Opfer;
- > eine Beschreibung von Art und Bereich der Gefahr.

Das Lagebild soll eine Einschätzung der zeitlichen und räumlichen Lageentwicklung ermöglichen, indem es insbesondere folgende Dinge beschreibt:

- > die für den Bevölkerungsschutz relevante Situation in den verschiedenen räumlichen Dimensionen des Territoriums mit der erwarteten Entwicklung;
- > den Stand der laufenden und geplanten Einsätze und ihre erwartete Entwicklung;
- > die Verfügbarkeit und Durchhaltefähigkeit der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in Bezug auf die eingesetzten Bestände und die Reservemittel;
- > den Zustand der Schlüsselsysteme für die Logistik, die Kommando-Hilfsmittel und ihre erwartete Entwicklung.

Restrisiken im Sinne von Artikel 23 Abs. 1 Bst. a sind Risiken, die nach der Umsetzung der Präventionsmassnahmen weiterbestehen. Je weniger vollständig und wirksam die Präventionsmassnahmen sind, desto grösser sind die Restrisiken.

Der Begriff «Einsatzgruppen» in Artikel 23 Abs. 2 Bst. d steht für «Taskforces» und bezeichnet die temporäre Gruppierung von Mitteln des Bevölkerungsschutzes mit einer bestimmten Aufgabe.

2.3.5 Führungsunterstützung der Partnerorganisationen

Artikel 24 Grundsätze

Dieser Artikel erläutert die Aufgaben der Führungsunterstützungsmittel. Die Führungsunterstützungsstrukturen sind integrierender Bestandteil der Kommandostruktur.

Gemeinden, die über eine eigene Führungsunterstützungsstruktur verfügen möchten, können diese individuell oder kollektiv einrichten.

2.3.6 Kommunale Verbindungsstelle

Artikel 25 und 26 Organisation und Aufgaben

Für die Einsatzführung und die Erstellung eines Gesamtlagebildes ist es unverzichtbar, zu jeder Zeit und in jeder Lage über verlässliche Informationen aus dem Einsatzgebiet zu verfügen. Deshalb werden auf Gemeindeebene Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz eingerichtet, die mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes eine direkte Verbindung und ein Vertrauensverhältnis unterhalten sollen. Die

Verbindungsstellen haben jedoch in Bezug auf die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, die mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben betraut sind, keine Führungsverantwortung.

Wenn mehrere Gemeinden in einer Führungsunterstützungsstruktur zusammengeschlossen sind, muss dennoch jede von ihnen über eine kommunale Verbindungsstelle verfügen.

Für das Risikomanagement auf lokaler Ebene und die Erstellung einer geeigneten Vorsorgeplanung stehen die Verbindungsstellen in direktem Kontakt mit den Führungsstäben der regionalen ZS-Bataillone.

Die Verordnung des Bundes über die Mobilmachung zu bestimmten Assistenz- und Aktivdiensten (VMob; SR 519.2) sieht in Artikel 14 mit dem Titel «Mobilmachung zum Aktivdienst: Spezifische Pflichten der Gemeinden» vor, dass die Gemeinden bestimmte Aufgaben wie die Verbreitung der Mobilmachung mittels Plakatanschlag übernehmen. Diese Aufgaben können der kommunalen Verbindungsstelle übertragen werden.

2.4 Information

Artikel 27 *Grundsätze*

Dieser Artikel hält fest, dass die Information bei Einsätzen und bei der Führung von Operationen eine entscheidende Unterstützung darstellt. Die Modalitäten der Information und Kommunikation werden hingegen im Reglement festgelegt.

Das kantonale Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv umfasst das Personal und alle technischen Mittel, mit denen die Bevölkerung vor einer Gefahr gewarnt wird und mit denen ihr Empfehlungen und Verhaltensanweisungen gegeben werden.

3 Massnahmen

3.1 Ordentliche Massnahmen

Artikel 28 *Ordentliche Massnahmen*

Ordentliche Massnahmen sind Massnahmen, die die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes gemäss ihrer jeweiligen Spezialgesetzgebung ergreifen können.

Artikel 29 *Ordentliche Requisition*

Dieser Artikel ist subsidiär anwendbar, das heisst unter dem Vorbehalt, dass für die Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes, die von ihrem Requisitionsrecht Gebrauch machen muss, kein Spezialgesetz anwendbar ist. So gibt es beispielsweise für die Feuerwehr eine Spezialgesetzgebung, die ein Requisitionsrecht vorsieht (BBHG), während für den ZS keine solche Gesetzgebung besteht. Demzufolge wird sich der ZS auf das BevSG stützen, wenn er vom Requisitionsrecht Gebrauch machen muss. Wenn die Einsatzleiterin oder der Einsatzleiter mehrere Partnerorganisationen koordiniert, kann er oder sie sich in jedem Fall auf diesen Artikel stützen.

3.2 Ausserordentliche Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen

Artikel 30 *Ausserordentliche Requisition*

Dieser Artikel ist in einer ausserordentlichen Lage anwendbar. Der entscheidende Unterschied zwischen einer ordentlichen und einer ausserordentlichen Requisition besteht darin, dass eine ausserordentliche Requisition länger dauern und das gesamte Kantonsgebiet betreffen kann.

Eine Requisition unter «annehmbaren Bedingungen» ist eine Requisition, bei der ein angemessenes Verhältnis zwischen der Dringlichkeit der Situation und dem Umfang, der Dauer und dem Preis der Requisition besteht. Es handelt sich um eine Interessenabwägung, die nur von Fall zu Fall möglich ist.

Artikel 31 *Katastrophenzustand*

Im Gesetz über den Bevölkerungsschutz vom 13. Dezember 2007 wurde der Katastrophenzustand unter Artikel 10 «Finanzierung» erwähnt. Es wurde jedoch nicht näher ausgeführt, was ein Katastrophenzustand ist und welche konkreten Massnahmen in einem solchen Fall ergriffen werden können. Die vorliegende Bestimmung des Gesetzesentwurfs definiert den Begriff, mit Ergänzungen im Reglement.

4. KAPITEL Kommunikationssysteme

Artikel 32 **Steuerung**

Bei allen Fragen in Zusammenhang mit Kommunikationssystemen ist die SJSD dafür zuständig, die nötigen Richtlinien für Tätigkeitsbereiche mit Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben zu erlassen. Die Einzelheiten der Steuerung des Sicherheitskommunikationsdispositivs (POLYCOM) werden im Reglement ausgeführt. Die Kantonspolizei ist das Kompetenzzentrum für alle Kommunikationsmittel, die für die Koordination zwischen den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes benötigt werden.

Artikel 33 **Kantonales Warn-, Alarm- und Informationsdispositiv**

Das Dispositiv umfasst namentlich das Sirennetz, die Alarm-App des Bundes, das Notfallsystem ICARO (Information Catastrophe Alarme Radio Organisation), eine Meldung auf der Website des Staates und in den sozialen Netzwerken und einen telefonischen Notfallauskunftsdienst (Hotline).

Die aktuell eingesetzten Systeme erfordern keine Bearbeitung von Personendaten im eigentlichen Sinne.

Artikel 34 **Kantonales Sicherheitskommunikationsdispositiv**

Momentan besteht dieses Dispositiv aus dem nationalen Sicherheitsfunknetz (POLYCOM), das gerade für den weiteren Einsatz bis 2030 optimiert wird. In Zukunft könnten folgende Elemente dazukommen:

- > Das sichere Datenverbundsystem (SDVS), für das die eidgenössischen Räte 2019 einen Verpflichtungskredit genehmigt haben. Die Rechtsgrundlage für die Einrichtung und den Betrieb eines solchen Systems sind in Artikel 19 BZG enthalten. Das SDVS beinhaltet das sichere Datenverbundsystem, das Datenzugangssystem und das Lageverbundsystem, welches das obsolet gewordene Meldesystem VULPUS ersetzen soll²⁰. Der Kanton Freiburg wird in der Kommandozentrale der Kantonspolizei über einen Anschluss verfügen, der vom Bund finanziert wird. Wenn es die kantonalen Behörden für notwendig erachten, andere Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes an das System anzuschliessen, so trägt der Kanton dafür die Kosten.
- > Das mobile breitbandige Sicherheitskommunikationssystem (MSK), das in Artikel 20 BZG vorgesehen ist, soll dem Bund, den Kantonen und Dritten in jeder Lage eine mobile gesicherte Datenübertragung ermöglichen. Bei einem Grossereignis oder einer Katastrophe, aber auch bei einem Stromausfall sind die öffentlichen Mobilfunknetze permanent überlastet, wenn sie nicht sogar ganz ausfallen. Das MSK soll in solchen Situationen Abhilfe schaffen.

Die vom Bund bereitgestellten Dispositive können mit anderen gesicherten, auf Kantonsebene verwendeten Anwendungen kombiniert werden (z. B. Threema).

Artikel 35 **Informationssysteme**

Mit diesem Artikel wird unterschieden zwischen Spezialsystemen, die alle Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes nach Gutdünken anschaffen und nach den in der Kantonsverwaltung geltenden Grundsätzen²¹ betreiben können, und einem kantonalen Informations- und Führungssystem für die Koordination zwischen den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, für das der KSBS das Pflichtenheft erstellt und die Betriebsmodalitäten festlegt.

5. KAPITEL Datenbearbeitung

Artikel 36 **Grundsätze**

Mit dieser neuen Bestimmung wird die Tätigkeit des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes und diejenige seiner Partner im Sinne von Artikel 5 mit der Datenschutzgesetzgebung in Einklang gebracht, und insbesondere mit Artikel 5 des Gesetzes über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1), der für die Bearbeitung von Personendaten eine

²⁰ VULPUS: System für die Übermittlung von Textmeldungen zwischen Bundesstellen, die für Sicherheit zuständig sind, und Kantonspolizeien.

²¹ Verordnung über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung (SGF 122.96.11).

gesetzliche Grundlage verlangt. In dieser Bestimmung sind die Aufgaben, bei denen Personendaten bearbeitet werden, und die bearbeiteten Datenkategorien aufgeführt.

Der Katalog der im Rahmen des Gesetzes bearbeiteten Daten wird im Reglement festgelegt.

6. KAPITEL Finanzen

Artikel 37 Finanzierung

Staat und Gemeinden beteiligen sich an der Finanzierung des Bevölkerungsschutzes. Die Verteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden ist in den Spezialgesetzen der einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes geregelt.

Der Staatsrat genehmigt die vom KRO ermittelten Risiken. Er beschliesst die übergreifenden Präventionsmassnahmen, deren Finanzierung mit Verpflichtungskreditanträgen an den Grossen Rat sichergestellt wird. Die übergreifenden Massnahmen werden vom KFO als Ergänzung zu den sektoriellen Präventionsmassnahmen der staatlichen Verwaltungseinheiten vorgeschlagen.

Im Fall der NTP beschaffen die Gemeinden die nötige Ausrüstung und kommen für die Betriebskosten auf. Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt stellt die Telekommunikationsmittel und die Beschriftung bereit.

Mit den Massnahmen zum Schutz der kritischen Infrastrukturen wird ein tolerierbares Risiko angestrebt, das heisst ein Risiko, dessen negative Konsequenzen für die betroffenen Personen oder das betroffene Gemeinwesen tragbar sind.

Was die Finanzierung der Führungsunterstützungsmittel und Kommunikationssysteme anbelangt, ist zum Beispiel die Erhaltung des operativen Wertes des heutigen Netzwerkes POLYCOM in einem Dekret des Grossen Rates vom 21. August 2020 geregelt²².

Artikel 38 Subventionen

Mit dieser Bestimmung wird das Gesetz über den Bevölkerungsschutz mit dem Subventionsgesetz (SubG; SGF 616.1), genauer gesagt mit den Artikeln 8 und folgende in Einklang gebracht. Von diesen Subventionen profitieren heute namentlich die Alpine Rettung Schweiz (Rettungskolonnen) und die Seerettungsdienste.

Artikel 39 Ausbildungskosten

Die Kosten für die Ausbildung der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes gehen mehrheitlich zu Lasten der Gemeinwesen und Verwaltungseinheiten, denen sie unterstehen.

Bei Übungen, die der KSBS organisiert, werden unter Personalkosten hauptsächlich Löhne und Vergütungen verstanden, und unter Betriebskosten die Ausgaben für Fahrzeuge, Ausrüstung und Material, die für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

Die Ausbildungskosten der obligatorischen Angehörigen der Verbindungsstellen sind in den ZS-Ausbildungskosten enthalten.

Artikel 40 Einsatzkosten

Da das Prinzip der Falldominanz einer Partnerorganisation des Bevölkerungsschutzes die Einsatzführung auferlegt, richtet sich die Übernahme der Einsatzkosten nach der Spezialgesetzgebung für diese Partnerorganisation.

Artikel 41 Finanzierung von ausserordentlichen Massnahmen und Ausnahmemaassnahmen

Damit der KSBS sofort und effizient reagieren kann, verfügt er in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen über einen Finanzrahmen und über die entsprechenden Entscheidungsbefugnisse. Allfällige ausserordentliche Bedürfnisse sollen grundsätzlich nicht mit einem, im Voranschlag eingetragenen Betrag gedeckt werden, was angesichts der Unsicherheit eines Eintritts nicht sinnvoll wäre. Vielmehr handelt es sich um eine Ausnahmewilligung zum Einsatz von Geldern, die nicht im Voranschlag eingetragene sind, und dies ohne

²² Dekret über einen Verpflichtungskredit für die Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM

vorgängige Zustimmung des Staatsrats. Das Finanzcontrolling wird von einer Ökonomin oder einem Ökonomen der Finanzverwaltung (FinV) durchgeführt.

Wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wird, kann der Staat die Einsatzkosten teilweise übernehmen, je nachdem was in den Staatsratsbeschlüssen festgelegt wird.

7. KAPITEL Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Artikel 42 *Rechtsmittel*

Diese neue Bestimmung ergänzt den Vorbehalt, wonach sich Fragen der Beschwerde nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege richten.

Aufgrund der Dringlichkeit einer (besonderen oder ausserordentlichen) Lage sieht Absatz 2 eine kürzere Beschwerdefrist vor.

Artikel 43 *Administrativmassnahmen*

Administrativmassnahmen können sich gegen Gemeinwesen, Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes oder, abhängig vom Inhalt der allfälligen Staatsratsbeschlüsse, auch gegen natürliche oder juristische Personen richten. Die Administrativmassnahmen werden ergriffen, wenn gesetzlich festgelegte Verwaltungsvorschriften nicht eingehalten oder erfüllt wurden.

Als Beispiele für Verwaltungsvorschriften sind zu nennen:

- > direkt im Gesetz enthaltene Pflichten wie die Pflicht, der Organisation, die für die periodische Kontrolle der Schutzbauten zuständig ist, die nötigen Informationen zuzustellen, oder die Pflicht zur Schlusskontrolle der Schutzbauten;
- > bei Dürren das Feuerverbot im Freien gemäss den Staatsratsbeschlüssen;
- > bei Hochwasser und Überschwemmungen das Schifffahrtsverbot auf den Seen gemäss den Staatsratsbeschlüssen.

Wenn der Katastrophenzustand ausgerufen wurde, besteht erhöhter Handlungsbedarf, weshalb die Kompetenz der Staatsratsdelegation zugewiesen wird.

Artikel 44 *Strafbestimmungen*

Dieser Artikel legt fest, dass bei einem Verstoß gegen diese Gesetzgebung strafrechtliche Sanktionen verhängt werden können. Da das BevSG ein Gesetz im formellen Sinn ist, werden darin die Bedingungen für die strafrechtlichen Sanktionen festgelegt, die bei einem Verstoß in Form einer Busse verhängt werden können.

8 Schlussbestimmungen

Artikel 45 *Übergangsbestimmungen*

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Organisation der Gemeinden in Sachen Bevölkerungsschutz und wirtschaftliche Landesversorgung geändert, weshalb ihnen eine Übergangsfrist von zwei Jahren gewährt wird. In der Übergangsphase können die Gemeinden ihre Organisation schrittweise an das neue Gesetz anpassen.

II. Abschnitt

1. Gesetz über den Zivilschutz (ZSG; SGF 52.1)

Artikel 6 *Einsatzkompanien*

Artikel 6 des aktuellen ZSG wird aufgehoben und durch die Artikel 6a und 6b ersetzt, die einerseits die Steuerung und die institutionelle Einteilung und andererseits die operative Organisation des Zivilschutzes (ZS) festlegen.

Die Gesetzesartikel legen die Grundsätze fest, während für die Einzelheiten der Umsetzung auf das Reglement verwiesen wird. Aus diesem Grund werden nicht mehr die Gebietsgrenzen der ZS-Regionen definiert, sondern nur noch die Grundsätze, die für ihre Aufteilung gelten. Ziffer 1 von Artikel 6a stellt klar, dass der Staat für Organisation und Führung des ZS verantwortlich ist. Ziffer 2 legt die Grundsätze fest, die bei der Aufrechterhaltung und Erneuerung der ZS-Infrastruktur anzuwenden sind, insbesondere in den Bereichen Kommando, Logistik und Ausbildung.

Die Organisation von 2013 mit drei regionalen Kompanien wird durch eine Regimentsorganisation mit einem ZS-Stabsbataillon und drei ZS-Einsatzbataillonen ersetzt. Mit dieser neuen Organisation kann der ZS einen grossen Teil der Aufgaben übernehmen, die das BevSG von 2008 den GFO übertragen hatte.

Artikel 15 Im Allgemeinen

Da die Gemeinden für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze an ihre Wohnbevölkerung zuständig sind, sollten sie auch stärker in den Planungs- und Bauprozess der Zivilschutzanlagen einbezogen werden.

Für die Renovation von Schutzbauten gelten dieselben Verfahren wie für neue Anlagen.

Artikel 23 Verwaltung, Ausbildung und Betrieb

Mit der Schaffung der kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz gehen die meisten Aufgaben, die bisher von den GFO erfüllt wurden, auf den ZS über, der mit den Verbindungsstellen zusammenarbeiten wird.

6 Auswirkungen des Entwurfs

6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung übernimmt der Gesetzesentwurf mit der Schaffung der Stelle einer/s Delegierten für die wirtschaftliche Landesversorgung die einschlägigen Bundesrichtlinien. Da es diese Stelle bisher nicht gab, müssen 0,5 VZÄ geschaffen werden. Dies wird es dem Kanton erlauben, die wiederkehrenden Gefahren bei der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu bewältigen. Mit der zusätzlichen halben Stelle sollen die neuen Verantwortlichkeiten des Kantons für die Planung und Umsetzung von Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung erfüllt werden.

Im Bereich des Bevölkerungsschutzes muss der KSBS für die Warnung und Alarmierung alle Ebenen der Kommandostruktur bis und mit den Verbindungsstellen erreichen können. Dafür muss der Kanton ein entsprechendes Dispositiv und die nötigen Lizenzen finanzieren. Es sind somit 245'000 Franken für die Beschaffung der benötigten POLYCOM-Endgeräte²³ und 73'000 Franken pro Jahr für die Betriebskosten vorzusehen. Hinzu kommen jährlich 4'000 Franken Lizenzgebühren für die Sicherheitskommunikation über einen Instant-Messaging-Dienst.

Im Bereich des Bevölkerungsschutzes muss der Kanton den Gemeinden ausserdem die Software und die Lizenzen für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze bereitstellen, damit die entsprechende Planung im ganzen Kanton auf dieselbe Weise erfolgen kann. Die Bereitstellung der Nutzungslizenzen wird 4'000 Franken pro Jahr kosten. Da die Gemeinden für die endgültige Zuweisung der Schutzplätze zuständig sind, müssen sie über das nötige Verwaltungspersonal verfügen, damit sie diese Aufgabe auf Anweisung des für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amtes und/oder wenn es die Sicherheitslage erfordert, erfüllen können.

Für eine Gesamtsicht der finanziellen und personellen Auswirkungen muss hingegen berücksichtigt werden, dass die Revision des BevSG eine Änderung des ZSG zur Folge hat. So werden dem ZS spezifische Aufgaben in den Bereichen Gefahrenermittlung und Risikomanagement übertragen. Bei einem Einsatz steht der ZS dem KSBS als operative Reserve zur Verfügung. In dieser Eigenschaft kann er subsidiär zur Unterstützung der Gemeinden aufgeboten werden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben konnten vier neue Stellen für Bataillonskommandantinnen/kommandanten und eine Stelle für eine Leiterin oder einen Leiter Einsatz und Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes geschaffen oder umgewandelt werden. Diese Stellen werden paritätisch vom Staat und von den Gemeinden finanziert. Dies hat einen Kostenanstieg von 114'000 Franken zur Folge, wovon die Hälfte – also 57'000 Franken – die Gemeinden übernehmen. Die neu geschaffenen ZS-Bataillone brauchen

²³ Da das BABS den ZS mit den neuen Endgeräten TPH 900 ausgerüstet hat, kann diese Investition aufgeschoben werden. Die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz und die Oberämter können somit die alten Endgeräte TPH 700 vom ZS übernehmen. Wahrscheinlich kann mit dieser Lösung der Zeitraum von zehn Jahren bis zur Ersetzung des POLYCOM-Netzwerks durch ein breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem überbrückt werden.

Milizoffiziere und höhere Milizunteroffiziere für die Risikoanalyse, die Erstellung der Pläne und die Einsatzführung. Letztere sollen nach dem gleichen Prinzip entschädigt werden wie schon die Kompaniekommandantinnen und -kommandanten des ZS und ihre Stellvertretenden. Die Gesamtkosten werden wie im heutigen System für ZS-Ausbildungskosten zu gleichen Teilen zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt. Die Kosten belaufen sich auf 80'000 Franken pro Jahr, von denen 40'000 Franken die Gemeinden übernehmen. Die ZS-Instruktorinnen und -Instruktoren werden – wie es das Bundesgesetz neu erlaubt – über den Ersatzbeitragsfonds finanziert, und nicht mehr von Staat und Gemeinden. Die Umwandlung der aktuellen ZS-Organisation mit drei Kompanien und je 350 Schutzdienstpflichtigen in ein kantonales ZS-Regiment mit 2300 Schutzdienstpflichtigen, die auf ein ZS-Stabsbataillon und drei regionale ZS-Einsatzbataillone verteilt sind, gewährleistet nicht nur eine effiziente Unterstützung der Gemeinden im Bereich Bevölkerungsschutz, sondern sichert den vier übrigen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes auch eine tatsächliche Verstärkung in jeder Lage.

Der Betrag, den Staat und Gemeinden für Löhne und Vergütungen zu zahlen haben, bleibt in etwa unverändert. Bei Gemeinden, die ihre Führungsunterstützungsstruktur aufgrund ihrer Wohnbevölkerung und der ermittelten Risiken auf eine kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz beschränken, dürften die Kosten sogar sinken.

Die Schaffung von NTP hat für die Gemeinden, die dies nicht bereits getan haben, eine Anfangsinvestition von rund 5000 Franken pro NTP zur Folge.

6.2 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden, Übereinstimmung des Entwurfs mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Nachhaltigkeit des Entwurfs

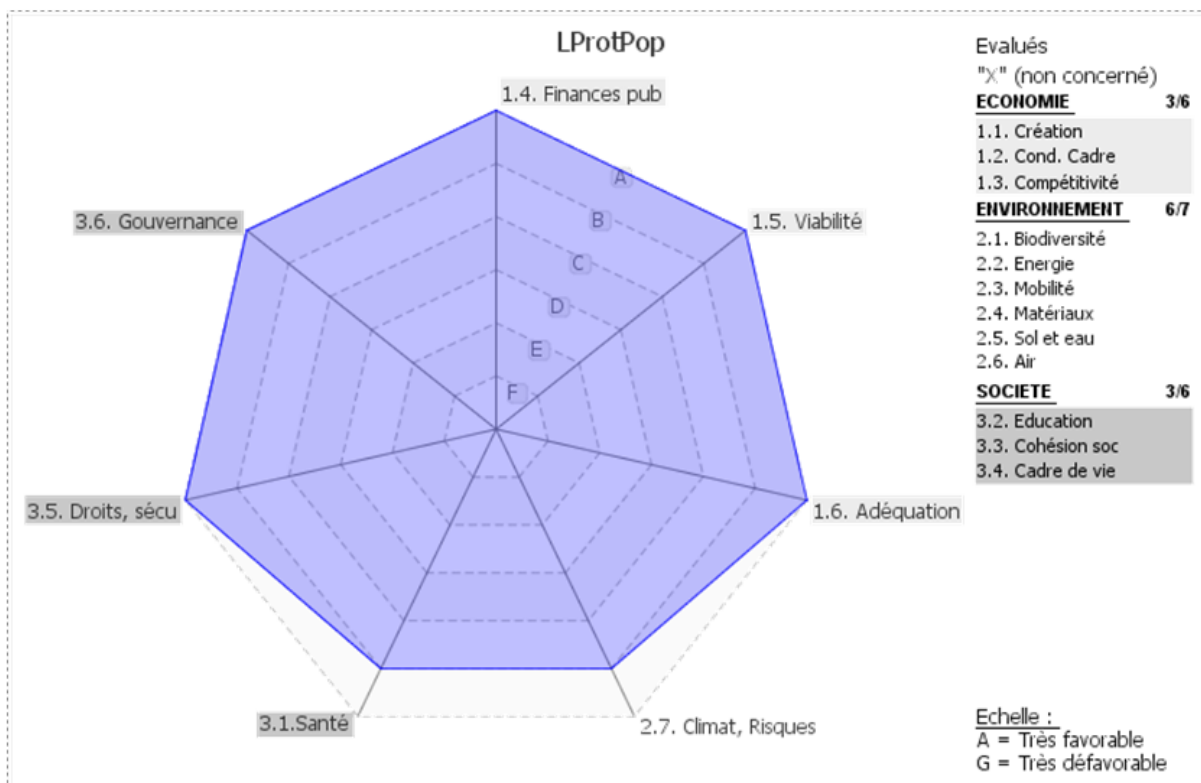
Der Gesetzesentwurf klärt die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden. Demnach sind die Gemeinden namentlich über ihre technischen Betriebe dafür zuständig, den Zugang ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu der von Kantons- und Bundesgesetzgebung vorgesehenen Grundversorgung sicherzustellen. Diese Zuständigkeit gilt auch in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen. Allerdings müssen Methode und Mittel wahrscheinlich angepasst werden. Mit den NTP können die Gemeinden den Zugang zur Grundversorgung und die Nothilfe für Opfer gewährleisten. Überdies ist nur auf Gemeindeebene eine kohärente Zuweisung der Schutzplätze an alle Einwohnerinnen und Einwohner möglich.

Demgegenüber erfüllt der Staat in jeder Lage die Aufgaben, die ihm die Kantons- und die Bundesgesetzgebung zuweisen. Er hält sich zudem bereit, die Gemeinden subsidiär zu unterstützen, wenn ihre eigenen Mittel für die Bewältigung der Lage und/oder für die Wiederherstellung nicht ausreichen. In diesem Zusammenhang sind die Warnung und Alarmierung der Gemeindebehörden zentral. Für eine wirksame Unterstützung ist schon in normaler Lage eine enge Zusammenarbeit erforderlich, insbesondere bei der Gefahrenerfassung und beim Risikomanagement. Dazu müssen die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz eng mit dem ZS zusammenarbeiten. Der KSBS hat die Aufgabe, gemeinsam mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes deren Grundbereitschaft zu ermitteln sowie die Führung und Synchronisierung der Operationen auf dem gesamten Kantonsgebiet sicherzustellen.

Indem Vorschriften zur wirtschaftlichen Landesversorgung in die Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz integriert werden, ist künftig sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene (auf Wunsch der Gemeinden) nur noch ein Organ für die Bewältigung von aussergewöhnlichen Lagen zuständig: Beim Staat ist es der KSBS, bei den Gemeinden sind es die kommunalen Verbindungsstellen für den Bevölkerungsschutz.

Der vorliegende Entwurf steht im Einklang mit übergeordnetem Recht, d. h. mit europäischem Recht, mit Bundesrecht und mit der Kantonsverfassung.

Évaluation de chaque critère



Échelle de notation

A	Très favorable
B	Favorable
C	Favorable avec quelques réserves
D	Moyen
E	Défavorable avec quelques points favorables
F	Défavorable
G	Très défavorable
X	Pas concerné

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DSJS-10

Projet de loi :

Loi sur la protection de la population (LProtPop) - Révision totale

Proposition de la commission ad hoc CAH-2024-014

Présidence : Marmier Bruno

Membres : Altermatt Bernhard, Esseiva Catherine, Galley Nicolas, Kehl Roland, Kubski Grégoire, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Thalmann-Bolz Katharina, Wüthrich Peter.

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 5 al. 1 let. a

¹ La protection de la population est un système coordonné regroupant les partenaires suivants:

a) la ~~P~~police cantonale;

Art. 5 al. 1 let. e

Ne concerne que la version allemande.

Anhang

GROSSER RAT

2019-DSJS-10

Gesetzesentwurf:

Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BevSG) - Totalrevision

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2024-014

Präsidium: Marmier Bruno

Mitglieder: Altermatt Bernhard, Esseiva Catherine, Galley Nicolas, Kehl Roland, Kubski Grégoire, Michellod Savio, Rey Alizée, Sudan Stéphane, Thalmann-Bolz Katharina, Wüthrich Peter.

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 5 Abs. 1 Bst. a

¹ Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, das die folgenden Partnerorganisationen umfasst:

a) die ~~Kantonsp~~Polizei;

Art. 5 Abs. 1 Bst. e (redaktionelle Änderung)

¹ Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, das die folgenden Partnerorganisationen umfasst:

[...]

e) die technischen Betriebe ~~von~~ des Staates und der Gemeinden.

Art. 5^{bis} (nouveau)

Formation

¹ La formation de base et la formation continue sont garanties pour les partenaires de la protection de la population qui sont engagés lors d'événements majeurs ou à la suite d'une catastrophe.

² Les autorités:

a) assurent l'interopérabilité des processus de planification et de conduite pour faire face à des situations particulières et extraordinaires;

b) veillent à ce que les personnes incorporées dans les structures d'aide à la conduite acquièrent les connaissances d'état-major.

Art. 11 al. 2 (nouveau)

¹ Le service en charge de la protection de la population (ci-après : le Service) est le point de contact pour toutes les questions en lien avec la protection de la population. Il dispose des attributions suivantes:

[...]

² Le Service peut, à la demande des organisations partenaires de la protection de la population ou des communes, organiser l'instruction et l'entraînement de leurs structures d'aide à la conduite.

Art. 38 al. 1

¹ La Direction, par l'intermédiaire du Service, peut allouer annuellement des subventions aux organisations à but non lucratif appuyant les partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage et permettant le financement pour partie de leur équipement.

Art. 39 al. 4 (nouveau)

⁴ Les frais de formations organisées conjointement entre les partenaires étatiques et les organisations à but non lucratif appuyant les partenaires de la protection de la population en charge des tâches de sécurité, de secours et de sauvetage, sont à la charge de l'Etat.

Art. 5^{bis} (neu)

A3

Ausbildung

¹ Die Aus- und Weiterbildung ist für die Partner des Bevölkerungsschutzes, die bei Grossereignissen oder nach Katastrophen eingesetzt werden, gewährleistet.

² Die Behörden:

a) stellen die Interoperabilität der Planungs- und Führungsprozesse zur Bewältigung besonderer und aussergewöhnlicher Lagen sicher;

b) sorgen dafür, dass die in den Führungsunterstützungsstrukturen eingeteilten Personen Stabskenntnisse erwerben.

Art. 11 Abs. 2 (neu)

A4

¹ Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt (das Amt) ist die Anlaufstelle für alle Fragen in Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz. Es hat folgende Befugnisse:

[...]

² Das Amt kann auf Antrag der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes oder der Gemeinden die Ausbildung und das Training der Strukturen zur Führungsunterstützung organisieren.

Art. 38 Abs. 1

A5

¹ Die Direktion kann nicht gewinnorientierten Organisationen, welche die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bei Sicherheits-, Hilfeleistungs- und Rettungsaufgaben unterstützen und die Finanzierung eines Teils ihrer Ausrüstung ermöglichen, über das Amt jährlich Subventionen gewähren.

Art. 39 Abs. 4 (neu)

A6

⁴ Der Staat trägt die Kosten für Ausbildungen, wenn sie gemeinsam von staatlichen Partnern und nicht gewinnorientierten Organisationen, welche die mit Sicherheits-, Hilfs- und Rettungsaufgaben beauftragten Partner des Bevölkerungsschutzes unterstützen, organisiert werden.

Art. 45 al. 1

¹ Les communes disposent d'un délai de ~~deux~~ trois ans, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, pour:

- a) créer leur bureau communal de liaison de protection de la population;
- b) dissoudre ou adapter leur organe communal de conduite (ORCOC) et leur office communal de l'approvisionnement économique du pays;
- c) mettre en place les PRU.

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 12 novembre 2024

Art. 45 Abs. 1

A7 ¹ Innert ~~zwei~~ drei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes müssen die Gemeinden:

- a) ihre kommunale Verbindungsstelle für den Bevölkerungsschutz schaffen;
- b) ihr kommunales Führungsorgan (GFO) und ihre Gemeindestelle für wirtschaftliche Landesversorgung auflösen oder anpassen;
- c) die NTP einrichten.

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projekt bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 12. November 2024



Rapport 2024-DEEF-34

10 septembre 2024

—
Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le Postulat 2022-GC-157 Berset Christel / de Weck Antoinette.

Table des matières

—

1	Résumé du postulat	2
2	Préambule	2
3	Expertise et réponses aux questions formulées dans le postulat 2022-GC-157	3
4	Analyse et conclusions du Conseil d'Etat	4

1 Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 9 septembre 2022, les députées Christel Berset et Antoinette de Weck, ainsi que 28 cosignataires, ont demandé au Conseil d'Etat qu'une enquête administrative soit confiée à un expert indépendant externe choisi par le Conseil d'Etat, sans l'aval de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF). Cette enquête doit porter sur l'indépendance de la société ennova SA, mandatée pour l'élaboration du chapitre éolien du Plan Directeur Cantonal (PDCant) fribourgeois. Dans le cadre de leur demande, les députées s'appuient sur divers faits et arguments qui, à leur avis, démontrent que dite société a poursuivi ses activités de développeur de l'éolien pendant qu'elle remplissait le mandat confié par le canton et a continué à le faire par la suite. Ainsi, ennova SA semblait donc directement impliquée dans le développement de sites susceptibles d'être éligibles à l'installation de parcs éoliens et avait donc intérêt à profiter de son mandat d'expert pour influencer les critères et leur pondération, afin que les sites prospectés par elle se retrouvent dans le PDCant. Sur la base de ces constatations, les députées Berset et de Weck estiment que l'enquête administrative qu'elles sollicitent doit répondre à une série de questions portant sur la procédure d'examen de l'indépendance d'un expert externe par l'Etat et sur la procédure d'octroi du mandat à ennova SA en regard des marchés publics.

2 Préambule

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que la planification éolienne est une contrainte fédérale. Le canton avait notamment l'obligation d'identifier des secteurs propices où des parcs éoliens pouvaient être étudiés, sur la base de critères fédéraux et cantonaux approuvés par la Confédération, et d'inscrire ces périmètres dans son Plan directeur cantonal.

Pour ce faire, l'Etat a constitué en 2015 un groupe de travail (GT) composé de représentants des services cantonaux suivants (selon appellation en 2015) : Service de l'aménagement et des constructions (SeCA), Service de l'environnement (SEn), Service des forêts et de la faune (SFF), Service de la Nature et du Paysage (SNP), Service de l'énergie (SdE). Le chef de service de ce dernier a présidé ce GT.

Ce Groupe de travail avait été chargé de soumettre au Comité de pilotage de la révision du Plan directeur cantonal (Copil), une proposition de modification du thème éolien du plan directeur cantonal jusqu'à la fin de l'année 2016 au plus tard.

Le Copil, présidé par le directeur de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) (selon appellation en 2016) était composé de la directrice de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF, du directeur de la DEE, des préfets de la Gruyère et de la Sarine, de deux représentants de l'Association des communes fribourgeoises et de la responsable de communication de la DAEC.

Il a été chargé de suivre l'évolution des travaux en lien avec les thématiques concernés et de valider les différentes fiches de projet, avant soumission de l'ensemble du Plan directeur cantonal révisé au Conseil d'Etat.

Le Copil a ainsi validé fin 2016, (soit avant l'entrée en fonction du nouveau gouvernement), la fiche relative au site éolien « Côte du Glaney », puis en janvier 2017 les fiches relatives aux sites « Collines de la Sonnaz », « Monts de Vuisternens » et « Massif du Gibloux », et en avril 2017 celles relatives aux sites « Schwyberg », « Autour de l'Esserta » et « Surpierre-Cheiry ».

Vu l'importance et la complexité du sujet, le GT s'est fait accompagner durant ses travaux par différents bureaux spécialisés pour la réalisation d'études spécifiques. Le choix des mandataires a été fait par ledit GT.

C'est dans ce cadre que la société ennova SA a été impliquée, dans le cadre d'un mandat conclu en janvier 2016. Sous la supervision du GT, la société a notamment rédigé des études en lien avec la planification éolienne et assuré la coordination d'autres prestataires.

3 Expertise et réponses aux questions formulées dans le postulat 2022-GC-157

Le Conseil d'Etat a mandaté l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne (UNIL) pour réaliser une expertise sur les points soulevés dans le cadre du présent postulat. Cette expertise indépendante a été menée par la Professeure Sophie Weerts (Responsable UER-Droit public et régulation), secondée par la Professeure Odile Amman (Ecole de droit de l'UNIL, Centre de droit public), et a porté sur l'ensemble des questions formulées par les députées Berset et de Weck.

Le Conseil d'Etat met à disposition du Grand Conseil, en annexe du présent rapport, l'expertise finalisée par l'IDHEAP le 13 juin 2024. Le Conseil d'Etat a expressément demandé à cet institut de répondre aux questions posées par les députées Berset et de Weck. Les réponses des autrices de l'étude sont les suivantes, étant précisé que le Conseil d'Etat les résume pour certaines d'entre elles (cf. *Etude relative à la procédure d'attribution de mandat par l'Etat de fribourg au bureau d'études ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal*, p. 101 et suivantes) :

1. Quelle est la procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe ? Quels sont les critères appliqués ?

L'étude des pièces du dossier ne permet pas d'identifier une procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe. En revanche, l'analyse juridique a mis en évidence qu'en vertu des principes de bonne administration, l'administration a le devoir d'adopter un comportement prudent, une prudence qui s'impose d'autant plus dans un environnement particulièrement dynamique auquel se mêlent des intérêts économiques et commerciaux. Une modification du cadre légal, et plus précisément de la LOCEA-FR ou, à tout le moins, l'adoption d'une directive concernant les mesures de due diligence à prendre dans le cadre de l'engagement de mandataires externes par des services ou des directions, permettraient une meilleure prévention des conflits d'intérêts. Il convient à ce titre de renvoyer aux bonnes pratiques fédérales et cantonales mentionnées dans ce rapport.

2. Comment cette procédure a-t-elle été appliquée dans le cas présent ?

La réponse à celle-ci découle de la réponse à la question 1.

3. Quelles démarches ont été accomplies auprès de tiers pour savoir si ennova était vraiment libre de tout mandat auprès de développeurs éoliens ?

Il convient à nouveau de renvoyer à la réponse apportée à la question 1. Certes, la note interne rédigée par le chef du SdE précise que ce dernier, après avoir approché le bureau New Energy Scout, sans succès, « a alors pris des renseignements auprès d'autres cantons, de la Confédération et de l'association Suisse Eole », avant de finalement se tourner vers ennova SA. Toutefois, les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier des démarches spécifiques que le SdE et le GT auraient entreprises dans le cadre de ces demandes de renseignements dans le but de s'assurer de l'impartialité d'ennova SA.

4. Pourquoi la DEEF n'a-t-elle pas tenu compte du rapport effectué par la société Garrad Hassan qui juge très sévèrement la manière de travailler d'ennova ?

Ce document [ndlr : qui date du 4 octobre 2013] recommande certes que des correctifs soient apportés aux estimations effectuées par ennova SA. Cependant, il ne paraît pas identifier des manquements graves de la part d'ennova SA qui auraient dû alerter l'administration publique fribourgeoise (laquelle, d'après le chef du SdE, n'a jamais eu connaissance de ce document avant qu'il soit transmis à l'Etat de Fribourg sur demande des autrices du présent rapport [ndlr : transmise le 5 septembre 2023]). Il convient cependant de souligner que le document transmis aux autrices de ce rapport est avant tout de nature technique, comme le suggère d'ailleurs son titre (« Financial model technical input review »). Eu égard à leur champ d'expertise et au fait que la présente étude

se limite aux aspects de gouvernance et de droit public (supra, 1.), les autrices de ce rapport ne peuvent donc s'exprimer sur ce contenu technique.

5. Est-ce que ce mandat n'était pas soumis aux règles de l'attribution de marchés publics vu les montants totaux payés à l'ensemble des mandataires chargés du volet éolien du PDCant ?

Il ressort de la présente étude que le mandat attribué à ennova SA aurait dû être soumis à un appel d'offres et non être attribué en procédure de gré à gré. En effet, l'étude des pièces montre un lien de connexité entre les prestations de la société ennova SA et celles des autres mandataires externes (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, Natura) dans le cadre de l'élaboration du volet éolien. L'ensemble de ces prestations s'élève à une valeur de 190'109,50 CHF HT, c'est-à-dire au-dessus du seuil de 150'000 CHF hors TVA permettant de recourir à la procédure de gré à gré.

6. Quelle est l'indépendance de la DEEF face à Groupe E étant donné que cette société a alimenté le Fonds de l'énergie, fonds qui a, semble-t-il, servi à payer les mandataires du volet éolien, dont ennova ? Quels sont les critères pour l'utilisation de ce fonds ?

L'étude (des) dispositions légales ne permet pas d'identifier des aspects qui contreviendraient aux principes juridiques applicables à l'activité de l'administration. En particulier, le cadre légal régissant le fonctionnement du fonds de l'énergie ne permet pas de conclure que Groupe E aurait pu, à travers l'alimentation de ce fonds, exercer une influence propre à remettre en cause l'impartialité de l'administration publique fribourgeoise et plus particulièrement de la DEEF.

4 Analyse et conclusions du Conseil d'Etat

Après analyse du rapport final, le Conseil d'Etat constate que l'IDHEAP parvient à deux conclusions principales au sujet de l'attribution par le SdE du mandat à la société ennova SA le 14 janvier 2016 dans le cadre de l'établissement du volet éolien du Plan directeur cantonal.

Premièrement, il constate au niveau de l'Etat des **carences dans les procédures relatives à l'attribution de mandats externes** et, deuxièmement, un **non-respect, du moins apparent, des règles relatives aux marchés publics**. Sur la base de ce constat, le rapport énumère un certain nombre de recommandations relatives à la prévention des conflits d'intérêts au sein de l'administration publique en général. Le CE va examiner de manière approfondie par quel moyen il peut mettre en œuvre les recommandations qui lui paraissent judicieuses.

Pour le cas qui a fait l'objet de cette étude, le Conseil d'Etat se positionne donc comme suit :

Concernant tout d'abord le **mandat externe attribué à ennova SA**, le Conseil d'Etat admet la conclusion selon laquelle le choix de l'entreprise ennova SA pouvait être considéré comme délicat du point de vue d'un **éventuel conflit d'intérêts**. Il s'agit d'un risque inhérent au contexte particulier relatif à une planification éolienne, qualifié « d'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques » (cf. étude, p. 80 pt. 5.2.1).

Le Conseil d'Etat relève toutefois que le groupe de travail en charge de la planification éolienne a tenu compte de cette situation car le mandat n'a été attribué à la société qu'à la condition expresse que cette dernière n'ait pas ou plus d'activités en lien avec un projet éolien dans le canton. Au moment de l'attribution du mandat, seul le démontage d'un mât de mesure sur la commune du Châtelard impliquait encore ennova SA dans le canton de Fribourg. Cette activité avait été déclarée aux autorités cantonales de manière transparente (cf. étude p. 82, point 5.2.1.). En outre, le statut de planificateur, et non de développeur, d'ennova SA dans ce dossier a été confirmé dans le rapport de consultation sur le PDCant, datant du 28 juin 2018, en réponse à une observation de l'association Vents contraires (cf. Révision du plan directeur cantonal. Rapport de consultation publique, DAEC, 28 juin 2018, p. 180).

Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à un récent **arrêt du Tribunal cantonal neuchâtelois** : Alors que l'indépendance de la société ennova SA était également remise en cause dans le cadre de l'établissement d'un rapport d'impact sur le projet éolien des Quatre Bornes, les juges ont relevé que « *Force est de constater tout d'abord que selon l'extrait du registre du commerce d'ennova SA, celle-ci a notamment pour but de rédiger des expertises dans le but de promouvoir l'efficacité énergétique et non seulement la gestion de projets et l'exploitation d'installations de production d'énergie renouvelable. Par ailleurs, la jurisprudence a précisé que le spécialiste chargé de rédiger un chapitre du RIE n'est pas dans la même position qu'un mandataire ordinaire du maître de l'ouvrage, car le cadre de son travail est aussi défini préalablement par l'administration dans le cahier des charges prévues à l'article 8 OEIE. L'objet du mandat implique une objectivité et un devoir de diligence particulier. Le rapport d'impact, en tant qu'il contient des informations scientifiques ou techniques, a en quelque sorte valeur d'expertise, étant donné qu'après son évaluation par le service spécialisé de la protection de l'environnement...* » (cf. Tribunal cantonal neuchâtelois, arrêt du 11 août 2023 dans la cause Cuche et consorts contre Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), Conseil d'Etat et Groupe E Greenwatt SA, CDP.2022.149). Cet arrêt, même s'il fait encore l'objet d'un recours au Tribunal fédéral, fournit un éclairage utile dans le cas d'espèce.

Les griefs tirés d'un éventuel conflit d'intérêts de la société concernée, en sa qualité d'expert dans la planification d'un projet éolien, ont été écartés, à l'aune des principes d'ailleurs rappelés par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 27 octobre 2022, référence 1C_407/2020. Dans cette jurisprudence, qui portait sur un mandat d'étude d'impact, le Tribunal fédéral a rappelé que ce n'était pas tant la personne de l'auteur du rapport qui est centrale pour résoudre la problématique, mais le caractère complet et la conformité au droit fédéral de ce document. Le Tribunal a également relevé que le fait que « *...l'auteur du rapport intervienne sur mandat des promoteurs et qu'il ait œuvré à l'établissement des EIE dans d'autres projets éoliens du canton ne suffit pas à démontrer qu'il manquerait d'objectivité.* ». Il ajoute que « *...l'auteur d'un RIE n'est pas dans la même position qu'un mandataire ordinaire du maître de l'ouvrage car le cadre de son travail est aussi défini préalablement par l'administration et doit répondre aux exigences de l'art. 8 OEIE ; ses résultats font en outre l'objet d'une évaluation officielle* » (considérant 3). Il est utile de noter qu'à la différence de la situation dans le canton de Fribourg, où le mandat d'ennova SA portait sur le volet éolien du plan directeur cantonal, c'est-à-dire sur l'instrument de planification spatiale vérifié par les services concernés de l'Etat, les arrêts du Tribunal cantonal neuchâtelois et du tribunal fédéral cités ci-dessus concernent une étude d'impact liée à la planification d'un projet concret. Dans un tel cas, le risque qu'un potentiel conflit d'intérêt se réalise peut donc être considéré comme beaucoup plus élevé.

Dans une perspective plus générale, et indépendamment du cas présent, le Conseil d'Etat admet que des procédures internes à l'Etat prévalant aux contrôles nécessaires de la probité et de l'indépendance des mandataires externes et du contenu des contrats passés doivent être mises en place. Aucune disposition légale ne fixe en effet les modalités d'examen préalable de l'absence de conflits d'intérêts dans le cadre du recours à des mandataires externes. Ces carences procédurales, n'ont toutefois pas empêché le SdE, ni le groupe de travail en charge de la planification éolienne d'analyser la problématique du conflit d'intérêts en amont des travaux (cf. étude, p. 83 et suivante, en particulier le point 5.2.2. lettre a).

Enfin, le Conseil d'Etat constate que, si, en l'espèce, l'IDHEAP parvient à la conclusion de l'existence d'un risque théorique, les expertes n'indiquent nullement que celui-ci s'est réalisé et que ennova SA aurait exercé son mandat dans l'idée de favoriser la position d'un développeur de projet éolien en particulier. La planification éolienne du canton a par ailleurs fait l'objet d'un contrôle minutieux de la part des services de la Confédération, à la suite de quoi elle a été validée par le Conseil fédéral, confirmant ainsi que les exigences de planification définies par le droit fédéral en vigueur (art.10 LENE) ont été respectées.

S'agissant d'une possible **violation des règles relatives aux marchés publics**, le Conseil d'Etat relève que les expertes de l'IDHEAP reconnaissent la difficulté d'estimer la valeur d'un marché à l'avance (cf. étude, p. 100, 2ème §). Dans le domaine particulier de la planification éolienne, il souligne que cette estimation était particulièrement difficile – voire impossible –, puisque le canton de Fribourg était le premier canton à planifier selon la nouvelle conception fédérale.

Le Gouvernement prend note du fait que, de l'avis des expertes, le SdE aurait contrevenu aux dispositions légales d'attribution des marchés, par le biais d'une « connexité matérielle » des prestations effectuées par différents mandataires, dont la valeur totale a dépassé le seuil de la procédure d'attribution de marché dite de « gré à gré ».

Le Conseil d'Etat ne partage pas cette conclusion, car même si l'ensemble des prestations exécutées par les différents mandataires tendaient à un but unique (réalisation d'une planification éolienne), leurs contenus étaient distincts, les méthodes de réalisation différaient, les expertises n'étaient pas matériellement comparables et les prestations n'avaient pas non plus à être fournies par la même société.

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que l'étude réalisée par l'IDHEAP **n'a pas révélé l'existence d'un conflit d'intérêts avéré et clairement déterminé lors de l'attribution du mandat à l'entreprise ennova SA** dans le cadre de l'établissement de la planification éolienne cantonale.

A un niveau plus général, le Conseil d'Etat est conscient du fait que les procédures lors de l'attribution de mandats peuvent être lacunaires, s'agissant du contrôle de la probité des partenaires contractuels concernés. Partant, il examinera cette question et prendra les mesures nécessaires, en évaluant notamment la possibilité de renforcer sa cellule transversale « marchés publics ».

Quant à la question d'une éventuelle violation des règles relatives aux marchés publics dans ce dossier, le Conseil d'Etat note qu'à ce jour, aucune procédure n'a été intentée par un éventuel concurrent. Partant, il la considère comme réglée.

A la suite de l'adoption partielle d'un mandat demandant la révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (2022-GC-63), **le Conseil d'Etat a mis en place un comité de pilotage (COPIL éolien)**. Les membres du comité, 15 au total, sont issus d'associations défendant des intérêts variés, des représentants des communes concernées, des experts neutres ainsi que des représentants du Grand Conseil.

Le comité est co-présidé par le directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement et le directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Ce COPIL éolien a pour mission de réexaminer la planification éolienne, de l'actualiser si nécessaire et de vérifier si d'autres critères que ceux retenus peuvent déterminer le choix des sites se prêtant le mieux à l'exploitation de l'éolien, dans le respect des procédures légales. Cette démarche va confirmer ou infirmer l'état des sites actuellement inscrits, et potentiellement faire ressortir d'autres sites à inscrire.

En conclusion, estimant que le présent rapport et l'étude annexée permettent de mettre en lumière les éléments demandés par le postulat, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à en prendre acte.

Annexe :

—
Etude relative à la procédure d'attribution de mandat par l'Etat de Fribourg au bureau d'études ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal



Bericht 2024-DEEF-34

10. September 2024

—

Forderung einer Administrativuntersuchung zum Auftrag, den der Staat der Firma ennova SA erteilt hat

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat 2022-GC-157 Berset Christel / de Weck Antoinette.

Inhaltsverzeichnis

—

1	Zusammenfassung des Postulats	2
2	Einleitung	2
3	Gutachten und Antworten auf die Fragen des Postulats 2022-GC-157	3
4	Analyse und Schluss des Staatsrats	4

1 Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 9. September 2022 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossrätinnen Christel Berset und Antoinette de Weck zusammen mit 28 Mitunterzeichnenden, dass der Staatsrat einem unabhängigen externen Experten eine Administrativuntersuchung in Auftrag gibt, ohne die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) dazu anzuhören. Im Rahmen dieser Untersuchung soll die Unabhängigkeit der Firma ennova SA geprüft werden, die mit der Ausarbeitung des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans (KantRP) beauftragt worden war. Ihre Forderung begründen die Grossrätinnen damit, dass es ihrer Meinung nach verschiedene Fakten und Hinweise gibt, die zeigen, dass die genannte Firma Windenergieprojekte entwickelte, während sie den Auftrag des Kantons ausführte, und dass sie diese Entwicklungstätigkeit auch danach fortsetzte. Demnach schien die ennova SA direkt an der Entwicklung von Standorten beteiligt zu sein, die als Windenergiegebiete für den kantonalen Richtplan in Frage kamen. Sie konnte also ein Interesse daran haben, ihren Auftrag als Expertin zu nutzen, um die Kriterien und ihre Gewichtung so zu beeinflussen, dass die von ihr erkundeten Standorte in den KantRP aufgenommen werden. Aufgrund dieser Feststellungen verlangen die Grossrätinnen Berset und de Weck eine Administrativuntersuchung, die eine Reihe von Fragen beantwortet, die das Verfahren des Staats zur Prüfung der Unabhängigkeit von externen Experten sowie das Verfahren für die Erteilung des Auftrags an die ennova SA im Hinblick auf das öffentliche Beschaffungswesen betreffen.

2 Einleitung

Der Staatsrat ruft in Erinnerung, dass die Windenergieplanung einer Anforderung des Bundes entspricht. Der Staat hatte namentlich die Pflicht, gestützt auf die Kriterien des Bundes und die von Bund genehmigten Kriterien des Kantons Gebiete zu bestimmen, die sich für die Prüfung von Windparks eignen, und sie in den kantonalen Richtplan aufzunehmen.

Zu diesem Zweck hat der Staat im Jahr 2015 eine Arbeitsgruppe (AG) aufgestellt, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der folgenden Dienststellen des Kantons zusammensetzt (gemäss deren Bezeichnung im Jahr 2015): das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), das Amt für Umwelt (AfU), das Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA), das Amt für Natur und Landschaft (ANL) und das Amt für Energie (AfE). Der Vorsteher des AfE hatte den Vorsitz dieser Arbeitsgruppe inne.

Diese Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, dem Lenkungsausschuss für die Revision des kantonalen Richtplans (LA) bis spätestens Ende 2016 einen Vorschlag zur Änderung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans zu unterbreiten.

Der LA unter dem Vorsitz des Direktors der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) (gemäss ihrer Bezeichnung im Jahr 2016) setzte sich aus der Direktorin der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), dem Direktor der VWD, den Oberamtmännern des Greyerz- und des Saanebezirks, zwei Vertretern des Freiburger Gemeindeverbands und der Kommunikationsbeauftragten der RUBD zusammen.

Der LA hatte den Auftrag, die Entwicklung der Arbeiten an den betroffenen Themen zu überwachen und die verschiedenen Projektblätter zu validieren, bevor der revidierte kantonale Richtplan dem Staatsrat vorgelegt wird.

Der LA hat Ende 2016 (das heisst vor Antritt der neuen Regierung) das Projektblatt zum Windenergiegebiet «Côte du Glaney», im Januar 2017 die Blätter zu den Gebieten «Collines de la Sonnaz», «Monts de Vuisternens» und «Massif du Gibloux» und im April 2017 die Projektblätter zu den Gebieten «Schwyberg», «Autour de l'Esserta» und «Surpierre-Cheiry» genehmigt.

Aufgrund der Bedeutung und Komplexität des Themas liess sich die Arbeitsgruppe bei ihren Arbeiten von verschiedenen spezialisierten Ingenieurbüros begleiten, denen sie die Ausarbeitung von spezifischen Studien übertragen hat. Die Wahl der Auftragnehmer wurde von der Arbeitsgruppe getroffen.

Dies ist der Rahmen, in dem die Firma ennova SA im Januar 2016 mit einem Auftrag in die Arbeiten einbezogen wurde. Unter der Aufsicht der Arbeitsgruppe hat die Firma namentlich Studien im Zusammenhang mit der Windenergieplanung aufgestellt und die Koordination mit anderen Leistungserbringern gewährleistet.

3 Gutachten und Antworten auf die Fragen des Postulats 2022-GC-157

Der Staatsrat hat das Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne (UNIL) damit beauftragt, ein Gutachten über die Punkte aufzustellen, die im Rahmen des Postulats vorgebracht wurden. Das unabhängige Gutachten wurde von Professorin Sophie Weerts (Verantwortliche UER – öffentliches Recht und Regulierung) mit der Unterstützung von Professorin Odile Amman (Ecole de droit der Universität Lausanne, Centre de droit public) erstellt und befasste sich mit allen Fragen, die von den Grossrätinnen Berset und de Weck gestellt wurden.

Der Staatsrat stellt dem Grossen Rat im Anhang zu diesem Bericht das Gutachten des IDHEAP vom 13. Juni 2024 zur Verfügung (nur Französisch). Der Staatsrat hat ausdrücklich verlangt, dass das Institut auf die von den Grossrätinnen Berset und de Weck gestellten Fragen antwortet. Die Antworten der Verfasserinnen des Berichts lauten wie folgt, wobei der Staatsrat einige der Antworten zusammenfasst (vgl. Prüfung des Verfahrens zur Vergabe des Auftrags an das Beratungsbüro ennova SA im Rahmen der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans, S. 101 und folgende):

1. Wie lautet das von der VWBD aufgestellte Verfahren, um die Unabhängigkeit eines externen Experten zu prüfen? Welche Kriterien werden angewendet?

In den Akten ist kein bestimmtes, von der VWBD aufgestelltes Verfahren ersichtlich, nach dem die Unabhängigkeit eines externen Experten geprüft wird. Die juristische Prüfung hat ihrerseits ergeben, dass nach den Grundsätzen einer guten Verwaltungspraxis die Verwaltung verpflichtet ist, umsichtig vorzugehen, wobei vor allem dann besondere Umsicht angezeigt ist, wenn das Umfeld besonders dynamisch ist und wirtschaftliche und kommerzielle Interessen vorhanden sind. Eine Änderung des rechtlichen Rahmens, namentlich des SVOG-FR oder zumindest der Erlass einer Weisung über die Sorgfaltspflichten, die die Dienststellen und Direktionen bei der Vergabe von Arbeiten an externe Auftragnehmer anwenden müssen, würde Interessenkonflikten besser vorbeugen. Diesbezüglich wird auf die in diesem Bericht erwähnte gute Praxis des Bundes und der Kantone verwiesen.

2. Wie wurde dieses Verfahren im vorliegenden Fall angewendet

Die Antwort auf diese Frage geht aus der Antwort auf die Frage 1 hervor.

3. Wie wurde gegenüber Dritten geprüft, ob ennova wirklich frei von jeglichen Aufträgen bei Windenergie-Entwickeln ist?

Es wird erneut auf die Antwort auf Frage 1 verwiesen. Die interne Notiz des Vorstehers des AfE präzisiert, dass er zuerst erfolglos das Büro New Energy Scout für den Auftrag angefragt hat und sich anschliessend bei anderen Kantonen, beim Bund und beim Verein Suisse Eole nach Auftragnehmern erkundigte, bevor er schliesslich die ennova SA kontaktierte. Doch aus den Akten gehen keine spezifischen Schritte hervor, die das AfE und die Arbeitsgruppe im Rahmen dieser Auskunftsanfragen unternommen hätten, um sich der Unbefangenheit der ennova SA zu versichern.

4. Warum hat die VWBD den Bericht der Firma Garrad Hassan nicht berücksichtigt, der die Arbeitsweise der ennova sehr harsch kritisiert?

Der Bericht [Anm. d. Red.: datierend vom 4. Oktober 2013] empfiehlt zwar, dass die Schätzungen der ennova SA korrigiert werden. Er scheint aber keine schwerwiegenden Fehler aufzudecken, die der ennova SA angelastet werden könnten und die die öffentliche Verwaltung des Kantons Freiburg hätten alarmieren müssen (die dem Vorsteher des AfE zufolge keine Kenntnis von diesem Dokument hatte, bevor es dem Staat Freiburg von den Verfasserinnen dieses Berichts vorgelegt wurde [Anm. d. Red.: am 5. September 2023]). Dem ist jedoch anzufügen, dass das Dokument, das den Verfasserinnen dieses Berichts vorgelegt wurde, vor allem technischer Art ist, wie übrigens aus seinem Titel («*Financial model technical input review*») hervorgeht. Aufgrund des Fachgebiets der Verfasserinnen dieses Berichts und da sich die vorliegende Studie auf Fragen der Führung und des öffentlichen Rechts beschränkt (vgl. Punkt 1 weiter oben), können sich die Verfasserinnen nicht zum fachlichen Inhalt des Dokuments äussern.

5. Unterstand dieser Auftrag nicht den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens angesichts des Gesamtbetrags, der den Auftragnehmern des Kapitels Windenergie des KantRP ausgezahlt wurde?

Aus der vorliegenden Studie geht hervor, dass der Auftrag der ennova SA hätte öffentlich ausgeschrieben werden müssen und nicht im freihändiges Verfahren hätte vergeben werden dürfen. Die Prüfung der Akten hat ergeben, dass es bei der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie eine Verbindung zwischen den Leistungen der Firma ennova SA und jenen der anderen externen Auftragnehmer (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, Natura) gab. Alle Leistungen zusammengerechnet ergeben einen Wert von 190 109,50 CHF ohne MWST, was über der Grenze von 150 000 CHF ohne MWST für das freihändige Verfahren liegt.

6. Wie unabhängig ist die VWBD von Groupe E in Anbetracht der Tatsache, dass diese Firma in den Energiefonds eingezahlt hat, aus dem die Auftragnehmer des Kapitels Windenergie, darunter die ennova, bezahlt wurden? Nach welchen Kriterien werden die Mittel des Fonds verwendet?

Die Prüfung der Gesetzesgrundlagen hat ergeben, dass kein Verstoß gegen die Rechtsgrundsätze vorliegt, die für die Verwaltungstätigkeit gelten. Insbesondere lässt der rechtliche Rahmen, der die Funktionsweise des Energiefonds regelt, nicht den Schluss zu, dass Groupe E durch die Speisung des Fonds hätte einen derartigen Einfluss gewinnen können, dass die Unbefangenheit der öffentlichen Verwaltung des Kantons Freiburg und besonders der VWBD beeinträchtigt worden wäre.

4 Analyse und Schluss des Staatsrats

Der Staatsrat stellt nach Prüfung des Schlussberichts fest, dass das IDHEAP hauptsächlich zu zwei Schlussfolgerungen gelangt, was den Auftrag betrifft, den das AfE der Firma ennova SA am 14. Januar 2016 im Rahmen der Ausarbeitung des Windkraftkapitels des kantonalen Richtplans erteilt hat.

Erstens stellt es fest, dass es auf Ebene Staat **Verfahrenslücken gibt, was die Vergabe von externen Aufträgen betrifft** und zweitens, dass **zumindest scheinbar gegen die Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen** verstossen wurde. Gestützt auf diese Feststellung listet das Gutachten eine Reihe von Empfehlungen auf, die es der öffentlichen Verwaltung erlauben, Interessenkonflikten allgemein vorzubeugen. Der Staatsrat wird genauer prüfen, wie er diese Empfehlungen, die ihm sinnvoll erscheinen, umsetzen kann.

Was den vorliegenden Fall betrifft, nimmt der Staat wie folgt Stellung zum Gutachten:

Was den **externen Auftrag an die ennova SA** betrifft, stimmt der Staatsrat mit dem Schluss überein, dass die Wahl der Firma ennova SA hinsichtlich eines **allfälligen Interessenkonflikts** heikel ist. Das Risiko eines Interessenkonflikts ist auf den besonderen Kontext der Windenergieplanung zurückzuführen, bei der sich «*öffentliche und wirtschaftliche Interessen überschneiden*» (vgl. Studie S. 80 Pt. 5.2.1).

Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass die mit der Windenergieplanung beauftragte Arbeitsgruppe diesem Umstand Rechnung getragen hat, da der Auftrag an die Firma nur unter der ausdrücklichen Bedingung erteilt wurde, dass sie nicht bzw. nicht mehr im Zusammenhang mit einem Windenergieprojekt im Kanton tätig ist. Als der Auftrag erteilt wurde, gab es nur noch die Demontage eines Windmessmasts auf dem Gemeindegebiet von Le Châtelard, an der die ennova SA noch im Kanton Freiburg beteiligt war. Diese Tätigkeit wurde den Kantonsbehörden vollkommen transparent mitgeteilt (vgl. Studie S. 82, Punkt 5.2.1.). Zudem wurde der Status der Firma ennova SA als Planungs- und nicht als Entwicklungsbüro in diesem Dossier im Vernehmlassungsbericht vom 28. Juni 2018 zum kantonalen Richtplan in Antwort auf eine Bemerkung des Vereins «Vents contraires» bestätigt (vgl. Revision des kantonalen Richtplans, Vernehmlassungsbericht, 28. Juni 2018, S. 180).

Der Staatsrat weist in diesem Zusammenhang auf einen kürzlich ergangenen **Entscheid des Neuenburger Kantonsgerichts** hin: In einem Gerichtsfall, in dem im Zusammenhang mit der Erstellung eines Umweltverträglichkeitsberichts zum Windenergieprojekt Quatre Bornes ebenfalls die Unabhängigkeit der ennova SA in Frage gestellt wurde, haben die Richter auf Folgendes hingewiesen: *«Als Erstes ist festzuhalten, dass gemäss Handelsregisterauszug der Firmenzweck der ennova SA nicht nur das Projektmanagement und den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen beinhaltet, sondern namentlich auch das Erstellen von Gutachten zur Förderung der Energieeffizienz. Darüber hinaus haben die Richter klargestellt, dass der Spezialist, der den Auftrag hatte, ein Kapitel des Umweltverträglichkeitsberichts zu schreiben, sich nicht in der gleichen Position befindet wie ein gewöhnlicher Beauftragter des Bauherrn. Die Verwaltung legt den Rahmen für seine Arbeit vorab auch in einem Pflichtenheft gemäss Artikel 8 UVPV fest. Der Gegenstand des Auftrags setzt besondere Objektivität und Sorgfalt voraus. Der Umweltverträglichkeitsbericht, der aufgrund seines wissenschaftlichen oder technischen Inhalts gewissermassen den Rang eines Gutachtens hat, da er nach seiner Bewertung durch das Amt für den Umweltschutz ...»* (vgl. Kantonsgericht Neuenburg, *Arrêt du 11 août 2023 dans la cause Cuche et consorts contre Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), Conseil d'Etat et Groupe E Greenwatt SA, CDP.2022.149*). Dieser Gerichtsentscheid, auch wenn der Fall inzwischen an das Bundesgericht weitergezogen wurde, liefert eine nützliche Einsicht für den vorliegenden Fall.

Die Rüge, dass das betroffene Unternehmen in seiner Eigenschaft als Experte für die Planung eines Windenergieprojekts befangen sein könnte, wurde abgewiesen mit Verweis auf die Grundsätze, die im Übrigen vom Bundesgericht im Urteil 1C_407/2020 vom 27. Oktober 2022 in Erinnerung gerufen werden. In dieser Entscheidung, die sich auf eine Umweltverträglichkeitsstudie bezog, hat das Bundesgericht darauf hingewiesen, dass die zentrale Frage weniger im Autor des Berichts liegt als in der Vollständigkeit und der Übereinstimmung des Berichts mit dem Bundesrecht. Das Gericht hat zudem dargelegt, dass mangelnde Objektivität nicht allein schon dann vorgeworfen werden kann, wenn der Verfasser des Berichts vom Projektträger damit beauftragt wurde und bereits an der Erstellung weiterer Umweltverträglichkeitsstudien für andere Windenergieprojekte im Kanton beteiligt war. Dem Gericht zufolge ist der Verfasser eines Umweltverträglichkeitsberichts nicht in der gleichen Position wie ein gewöhnlicher Auftragnehmer des Bauherrn, denn seine Aufgabe wurde von der Verwaltung zum Voraus festgelegt und muss die Anforderungen von Artikel 8 UVPV erfüllen. Seine Schlussfolgerungen werden ausserdem amtlich geprüft (Erw. 3).

Dem ist anzufügen, dass im Kanton Freiburg der Auftrag der ennova SA im Zusammenhang mit dem Windenergiekapitel des kantonalen Richtplans stand, das heisst dem Raumplanungsinstrument, das von den zuständigen Dienststellen des Staats geprüft wird, während die oben erwähnten Entscheide des Neuenburger Kantonsgerichts und des Bundesgerichts eine Umweltverträglichkeitsstudie für die Planung eines konkreten Projekts betrafen, wo das Risiko, dass ein möglicher Interessenkonflikt entsteht, viel grösser erscheint.

Generell und unabhängig vom vorliegenden Fall räumt der Staatsrat allerdings ein, dass staatsinterne Verfahren zur Kontrolle der Integrität und Unabhängigkeit von externen Auftragnehmern und des Inhalts der abgeschlossenen Verträge aufgestellt werden müssen. Es gibt nämlich keine gesetzliche Bestimmung, die festlegt, wie vorab geprüft wird, ob bei der Beauftragung von externen Auftragnehmern keine Interessenkonflikte vorliegen. Diese Verfahrenslücken haben aber weder das AfE noch die Arbeitsgruppe für die Windenergieplanung daran gehindert, die Frage des Interessenkonflikts zu prüfen, bevor die Arbeiten vergeben wurden (vgl. Studie, S. 83 und folgende, insbesondere Punkt 5.2.2. Buchstabe a).

Abschliessend stellt der Staatsrat fest, dass das IDHEAP im vorliegenden Fall zwar zum Schluss kommt, dass ein theoretisches Risiko bestand, die Expertinnen aber keineswegs behaupten, dieses Risiko sei eingetreten und die ennova SA ihren Auftrag mit der Absicht ausgeübt habe, die Position eines bestimmten Windenergieentwicklers zu begünstigen. Die Windenergieplanung des Kantons wurde im Übrigen von den Dienststellen des Bundes genau geprüft und anschliessend vom Bundesrat genehmigt. Das bedeutet, dass die Planungsanforderungen nach geltendem Bundesrecht (Art.10 EnG) eingehalten wurden.

Was den möglichen **Verstoss gegen die Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen** betrifft, weist der Staatsrat darauf hin, dass die Expertinnen des IDHEAP selbst einräumen, dass es schwierig ist, einen öffentlichen Auftrag im Voraus zu schätzen (vgl. Studie, S. 100, 2. Absatz). Er unterstreicht, dass im speziellen Bereich der Windenergieplanung eine solche Schätzung besonders schwierig – wenn nicht gar unmöglich – war, da der Kanton Freiburg der erste Kanton war, der nach dem neuen Konzept des Bundes plante.

Der Staatsrat nimmt zur Kenntnis, dass das AfE nach Ansicht der Expertinnen gegen die gesetzlichen Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen verstossen habe, da ein «sachlicher Zusammenhang» zwischen den Leistungen der verschiedenen Auftragnehmer existierte und der Gesamtwert dieser Leistungen den Grenzbetrag für das freihändige Verfahren überstieg.

Der Staatsrat teilt diese Ansicht jedoch nicht. Denn auch wenn die Leistungen der verschiedenen Auftragnehmer dem gleichen Ziel dienten (Ausarbeitung einer Windenergieplanung), befassten sie sich mit unterschiedlichen Inhalten und wendeten unterschiedliche Methoden an. Zudem waren ihre Gutachten sachlich nicht miteinander vergleichbar und die Leistungen mussten nicht unbedingt von ein und derselben Firma erbracht werden.

Abschliessend stellt der Staatsrat fest, dass die vom IDHEAP aufgestellte Studie **keinen nachweislichen und klar bestimmten Interessenkonflikt bei der Vergabe des Auftrags an die Firma ennova SA** im Rahmen der kantonalen Windenergieplanung festgestellt hat.

Hinsichtlich der Vergabe von Aufträgen im Allgemeinen räumt er jedoch ein, dass die Verfahren für die Prüfung der Integrität der Auftragnehmer lückenhaft sein können. Der Staatsrat wird diesen Punkt prüfen und die nötigen Massnahmen treffen. Er wird namentlich die Möglichkeit prüfen, seine zentrale Stelle «öffentliches Beschaffungswesen» zu verstärken.

Zur Frage eines eventuellen Verstosses gegen die Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens merkt der Staatsrat an, dass im vorliegenden Fall bislang kein Verfahren von einem möglichen Konkurrenten angestrengt wurde. Er betrachtet die Frage daher als geregelt.

Im Anschluss an die teilweise Annahme des parlamentarischen Auftrags, der die Revision des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans verlangte (2022-GC-63), **hat der Staatsrat einen Lenkungsausschuss (LA Windenergie) aufgestellt**, dessen Zusammensetzung im Januar 2024 beschlossen wurde. Die 15 Mitglieder des LA setzen sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern von Vereinen, die für verschiedene Interessen eintreten, aus Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Freiburger Gemeinden, aus neutralen Expertinnen und Experten sowie aus Vertreterinnen und Vertretern des Grossen Rats.

Der LA Windenergie wird vom Direktor für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt und vom Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektor gemeinsam präsiert.

Er hat die Aufgabe, die Windenergieplanung zu überprüfen, sie wenn nötig zu aktualisieren und zu kontrollieren, ob andere Kriterien herangezogen werden müssen, als jene, die unter Beachtung der gesetzlichen Verfahren angewendet wurden, um die Standorte auszuwählen, die sich am besten für den Betrieb eines Windparks eignen. Dieses Vorgehen wird es ermöglichen, die Auswahl der aktuell im Richtplan befindlichen Standorte zu bestätigen oder zu verwerfen und möglicherweise weitere Standorte aufzuzeigen, die in den Richtplan aufgenommen werden können.

Abschliessend ist der Staatsrat der Ansicht, dass der vorliegende Bericht und die beigefügte Studie die vom Postulat verlangten Elemente aufzeigen, und bittet den Grossen Rat, davon Kenntnis zu nehmen.

Anhang:

—
Etude relative à la procédure d'attribution de mandat par l'Etat de Fribourg au bureau d'études ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal (nur Französisch)

**ÉTUDE RELATIVE À LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DE MANDAT
PAR L'ÉTAT DE FRIBOURG AU BUREAU D'ÉTUDES ENNOVA SA
DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DU VOLET ÉOLIEN DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL**

À l'attention des membres du Conseil d'Etat du Canton de Fribourg

Prof. Sophie Weerts, Professeure associée,
Institut de hautes études en administration publique,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Prof. Odile Ammann, Professeure associée, Ecole de droit,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Remis le 31 octobre 2023

Modifié le 13 juin 2024

Table des matières

1. Objet du présent rapport et cadre de travail	4
2. Contexte	7
2.1. Le plan directeur cantonal comme instrument de planification	7
2.2. Le volet éolien dans la planification territoriale	9
3. Description des principaux acteurs impliqués.....	12
3.1. L'administration publique cantonale : le Service de l'énergie et les autres unités administratives du canton de Fribourg	12
3.2. Les autres acteurs.....	39
3.2.1. Les principaux développeurs de projets éoliens	39
3.2.2. ennova SA comme mandataire externe.....	43
3.2.3. Autres mandataires externes	57
4. Enjeux théoriques.....	60
4.1. Enjeux de gouvernance.....	60
4.2. Enjeux juridiques	63
4.2.1. Le principe de la légalité et le recours à des mandataires externes et au contrat de mandat.....	63
4.2.2. Le respect de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts	67
4.2.3. Le droit des marchés publics	75
5. Analyse.....	80
5.1. Introduction.....	80
5.2. Mise en évidence des problèmes.....	80
5.2.1. L'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques.....	80
5.2.2. Le risque de conflits d'intérêts	83
5.2.3. Le droit des marchés publics	95
5.3. Réponses aux questions posées.....	101
5.3.1. Question 1 : Procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe.....	101
5.3.2. Question 2 : Application de cette procédure dans le cas présent.....	101
5.3.3. Question 3 : Démarches accomplies auprès de tiers	101
5.3.4. Question 4 : Rapport effectué par la société Garrad Hassan	101

5.3.5. Question 5 : Marchés publics	105
5.3.6. Question 6 : Indépendance de la DEEF face à Groupe E	105
6. Conclusion et recommandations.....	107

1. OBJET DU PRÉSENT RAPPORT ET CADRE DE TRAVAIL

Le présent rapport a été rédigé dans la cadre d'un **mandat** attribué¹ par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg (ci-après : le Conseil d'Etat ou le mandant) aux professeures Sophie Weerts (Professeure associée, Institut de hautes études en administration publique [IDHEAP], Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) et Odile Ammann (Professeure associée, Ecole de droit, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) (ci-après : les mandataires).

De manière générale, le rapport vise à clarifier si l'État de Fribourg, par l'intermédiaire de son Service de l'énergie (ci-après : le SdE), a respecté le **cadre légal applicable lors du recours à un mandataire externe**, à savoir au bureau d'études ennova SA, pour le soutenir dans l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal.

Plus précisément, les **questions** qui guident ce contrat de mandat sont celles qui ont été adressées au Conseil d'Etat dans le cadre du postulat 2022-GC-157 (« Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA » ; ci-après : le postulat)². Il s'agit des six questions suivantes :

1. *Quelle est la procédure établie par la DEEF [Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle] pour examiner l'indépendance d'un expert externe ? Quels sont les critères appliqués ?*
2. *Comment cette procédure a-t-elle été appliquée dans le cas présent ?*
3. *Quelles démarches ont été accomplies auprès de tiers pour savoir si ennova était vraiment libre de tout mandat auprès de développeurs éoliens ?*
4. *Pourquoi la DEEF n'a-t-elle pas tenu compte du rapport effectué par la société Garrad Hassan qui juge très sévèrement la manière de travailler d'ennova ?*
5. *Est-ce que ce mandat n'était pas soumis aux règles de l'attribution de marchés publics vu les montants totaux payés à l'ensemble des mandataires chargés du volet éolien du PDCant ?*
6. *Quelle est l'indépendance de la DEEF face à Groupe E étant donné que cette société a alimenté le Fonds de l'énergie, fonds qui a, semble-t-il, servi à payer les mandataires du volet éolien, dont ennova ? Quels sont les critères pour l'utilisation de ce fonds ?*

Les parties au contrat de mandat ont convenu que, d'une part, le **champ d'étude** couvert par le présent rapport concernerait exclusivement les enjeux de gouvernance et de droit public,

¹ Voir aussi la Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2022-GC-63, Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (PDC), 26 juin 2023, p. 3, https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-64d9d22ae473f/fr_RCE_Mandat_rvision_volet_olien_PDC.pdf, consulté le 30 octobre 2023.

² Le postulat, déposé par les députées Christel Berset et Antoinette de Weck et soutenu par 28 cosignataires, a été transmis au Conseil d'Etat le 9 septembre 2022 ; BERSSET, Christel/DE WECK, Antoinette, Demande d'une enquête administrative concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA (postulat 2022-GC-157), 9 septembre 2022.

à l'exclusion notamment d'une évaluation de la solidité, sur le plan technique ou environnemental, de la qualité des études préalables coordonnées par ennova SA. D'autre part, il a été spécifié que les mandataires n'exécuteraient **pas d'enquête administrative** ; à ce titre, aucun pouvoir d'enquête spécifique ne leur a été octroyé.

L'attribution du mandat a été précédée d'une **réunion préliminaire** entre les mandataires et M. Christophe Aegerter, Secrétaire général de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle du canton de Fribourg (ci-après : la DEEF), ainsi que M. Serge Boschung, chef du SdE de la DEEF. Cette réunion a eu lieu le mercredi 5 avril 2023 dans les locaux de la DEEF et a permis aux mandataires d'estimer la charge de travail.

Pour que les mandataires puissent mener à bien leur étude, l'administration fribourgeoise leur a remis **six classeurs de documents**. Ces classeurs ont été transmis par M. Boschung à l'occasion d'une rencontre qui a eu lieu le 6 juillet 2023 dans les bureaux de l'IDHEAP avec les mandataires ainsi qu'avec Mme Florence Bory, assistante de recherche à l'IDHEAP.

Afin de disposer d'une compréhension plus approfondie du dossier, les mandataires ont **complété leur documentation**, notamment en consultant les sites Internet et extraits du registre du commerce des acteurs principaux, ainsi que les différents instruments parlementaires relatifs à la question éolienne dans le canton disponibles sur le site du Grand Conseil du canton de Fribourg.

Les mandataires signalent également qu'elles ont reçu, par la voie du Directeur de l'IDHEAP, **dix lettres recommandées datées du 14 juillet 2023 au 25 juillet 2023** et adressées à la Direction de l'IDHEAP par les représentants de dix communes du canton de Fribourg³. Ces dix courriers avaient la même teneur et ont également été adressés au Conseil d'Etat. En vertu de leur contrat de mandat, selon l'articles 398 al. 1 CO, les mandataires sont tenues aux mêmes obligations professionnelles vis-à-vis du mandant qu'un employé à l'égard de son employeur, notamment à une obligation de fidélité (art. 321 CO). Par conséquent, elles ont invité le représentant des dix communes à s'adresser directement au Conseil d'Etat. Toujours par la voie du Directeur de l'IDHEAP, les mandataires ont aussi reçu un **courrier recommandé daté du 18 octobre 2023** adressé à la Direction de l'IDHEAP par les représentants de neuf communes du canton de Fribourg⁴, intitulé « Demandes de modifications du volet éolien du PDCant – Dépôt d'un mémoire complémentaire ». Enfin, le 25 octobre 2023, elles ont encore reçu, par la voie du Directeur de l'IDHEAP, quatre classeurs de documents appuyant le mémoire complémentaire. Ces informations reçues tardivement – eu égard à l'échéance du 31 octobre pour la remise du rapport – n'ont pas été intégrées dans la présente étude.

³ Communes de Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie, Villorsonnens et Vuisternens-devant-Romont.

⁴ Communes de Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie et Vuisternens-devant-Romont. Le courrier précise que [REDACTED] ne représente pas la commune de Villorsonnens.

Le présent rapport a été remis par les mandataires à l'administration fribourgeoise le **31 octobre 2023**. Par courriel du 10 novembre 2023, l'administration fribourgeoise a transmis aux mandataires une prise de position du SdE concernant ce rapport. Les mandataires ont répondu à cette prise de position par courrier du 21 novembre 2023. Dans ce même courrier, elles ont notamment formulé quatre propositions de modifications visant à préciser certains passages du rapport. Par courriel du 26 février 2024, l'administration fribourgeoise a répondu à ce courrier en demandant aux mandataires de nouvelles précisions. Les mandataires ont répondu par courriel du 5 mars 2024, sans proposer de nouvelles modifications du rapport. Enfin, le **13 juin 2024**, à la demande de l'administration fribourgeoise, les mandataires ont transmis à celle-ci une version légèrement modifiée du rapport, conformément aux propositions de modifications qu'elles avaient formulées dans leur courrier du 21 novembre 2023. Les modifications apportées concernent la remarque en p. 20 du présent rapport, le 1^{er} paragraphe en p. 40, le passage en p. 45-46 et le 2^e paragraphe en p. 53.

Les mandataires ont été **soutenues** dans leur travail d'analyse par Mme Florence Bory (MLaw), assistante de recherche à l'IDHEAP et, au stade de la finalisation du rapport, par Mme Audrey Boussat (MLaw), assistante de recherche à l'Ecole de droit.

La **structure** du rapport est la suivante : dans un premier temps, en vue de situer la problématique examinée, il présente le contexte général de l'exercice de planification au regard des exigences fixées par le droit fédéral et cantonal (2.). Dans un deuxième temps, sur la base des documents remis par le mandant et d'une recherche complémentaire, le rapport retrace les éléments factuels du dossier, tant sur le plan des acteurs impliqués que sur celui de la chronologie (3.). Il examine ensuite les enjeux de gouvernance et juridiques relatifs à la procédure d'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal fribourgeois (4.), avant de procéder à l'analyse proprement dite du cas (5.). Le rapport se termine par une synthèse et des recommandations concernant le processus organisationnel et décisionnel dans le cadre de l'externalisation de tâches publiques à des mandataires externes (6.).

2. CONTEXTE

La présente étude a pour objet la question du potentiel conflit d'intérêts dans le chef d'une entreprise – ennova SA – mandatée par le SdE du canton de Fribourg. L'intervention d'ennova SA visait à assister l'administration cantonale fribourgeoise dans son activité de planification du volet éolien dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal. Afin de clarifier le contexte de cette intervention, il convient de rappeler quelques éléments essentiels relatifs à l'activité de planification (2.1.) et à son volet éolien (2.2.).

2.1. LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL COMME INSTRUMENT DE PLANIFICATION

Dans le domaine de la gestion du territoire, l'instrument du **plan** offre une vue à la fois détaillée et précise de l'espace (dimension synchronique). Il inclut les développements possibles en fonction des potentiels besoins (dimension diachronique/programmatique). Il assure une dimension de coordination entre les différentes activités à pertinence spatiale et permet ainsi à l'Etat de garantir une utilisation « judicieuse » et « rationnelle » de son territoire⁵, à travers une « observation permanente des phénomènes qui marquent l'espace et la prévision des tendances »⁶. Le droit suisse de l'aménagement du territoire prescrit l'adoption de plans par les autorités au niveau cantonal, régional ou encore local⁷.

Eu égard à la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire et à la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire⁸, il relève de la responsabilité des autorités cantonales de gérer l'espace territorial à l'aide d'un **plan directeur** (art. 8 ss de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT] ; art. 13 à 19 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg [LATEC-FR]), lequel doit respecter le droit supérieur. La finalité de ce plan directeur est de définir le développement spatial souhaité à l'échelle cantonale⁹.

Dans sa logique de coordination, le plan directeur cantonal a une **dimension institutionnelle**, en permettant au canton d'explicitier ses intentions d'aménagement dans le respect de la marge de manœuvre des autorités de planification supérieures (la Confédération) et inférieures (les communes), et une **dimension sociétale**, en incluant des mécanismes de concertation avec la société civile et les acteurs économiques¹⁰. Le plan directeur cantonal fixe aussi les principes pour les domaines qu'il traite, répartit les tâches entre les instances

⁵ Art. 75 al. 1 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; [RS 101](#)).

⁶ MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3^e éd., Stämpfli, 2011, p. 549.

⁷ Art. 11 Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg du 2 décembre 2008 (LATEC-FR ; [RSF 710.1](#)).

⁸ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; [RS 700](#)).

⁹ Art. 12 lit. a LATEC-FR.

¹⁰ Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), *Le plan directeur cantonal, Au cœur de l'aménagement du territoire suisse*, mars 2016, p. 11.

publiques concernées et définit la mise en œuvre dans les instruments d'aménagement régional et local¹¹.

Sur le plan substantiel, le plan directeur est un document protéiforme qui doit remplir des **exigences minimales de contenu** (art. 8 LAT), à savoir le cours que doit suivre l'aménagement du territoire cantonal, la définition du mécanisme de coordination des activités qui ont des effets sur l'aménagement du territoire en fonction des développements envisagés, ainsi que l'ordre de priorité de ces activités et les moyens de mise en œuvre.

Le plan directeur est un document évolutif. Il doit être élaboré – et mis à jour – à l'aune d'**études de base** (art. 6 LAT). Ces études permettent à celles et ceux en charge de l'élaboration du plan de disposer des informations nécessaires à l'établissement du plan directeur. Selon Moor et Poltier, « il ne s'agit pas d'un catalogue exhaustif des données spatiales, démographiques, géologiques, économiques, etc. actuelles et prévisibles du territoire cantonal ; il s'agit de réunir l'information nécessaire en corrélation avec les problèmes qui seront à résoudre dans la concrétisation des modèles. En réalité, les études de base ne constituent pas une somme achevée de connaissance, mais une documentation de départ, corrigée et complétée, mise à jour en parallèle avec les développements à suivre »¹².

Par ailleurs, d'**autres instruments** peuvent lier les autorités en charge de l'élaboration et de l'évolution du plan directeur cantonal, comme les directives et autres instruments de *soft law* élaborés par les autorités supérieures. Ainsi, la LATeC-FR prescrit que le Conseil d'Etat doit tenir compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération¹³, ainsi que des plans directeurs des cantons voisins¹⁴.

La **portée normative du plan directeur** est limitée. Son contenu liant est composé d'un texte, d'une carte de synthèse et de cartes de détail¹⁵ et est accompagné d'un rapport explicatif¹⁶.

La **mise en œuvre du plan directeur** implique une diversité d'acteurs publics. Les communes doivent à leur tour adopter un plan d'aménagement local conforme au plan directeur cantonal¹⁷. Il revient alors aux conseils communaux d'organiser, en collaboration avec leur

¹¹ Art. 14 al. 1 LATeC-FR.

¹² MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3^e éd., Stämpfli, 2011, p. 551.

¹³ Une conception au sens de l'art. 13 LAT est un instrument de la Confédération qui lui permet de coordonner ses objectifs et ses activités concernant ses tâches qui ont une forte incidence sur le territoire et l'environnement. Contrairement aux plans sectoriels, les conceptions ne contiennent pas d'indications territoriales concrètes mais définissent un cadre de procédures et de décisions déterminantes contraignant pour les autorités cantonales. Les cantons doivent tenir compte des conceptions dans leur plan directeur (Conseil fédéral, Communiqué de presse du 28 juin 2017 : Le Conseil fédéral adopte la Conception énergie éolienne, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-67289.html>, consulté le 26 octobre 2023).

¹⁴ Art. 13 al. 3 LATeC-FR.

¹⁵ Art. 14 al. 2 LATeC-FR.

¹⁶ Art. 14 al. 3 LATeC-FR.

¹⁷ Art. 34 al. 1 et 2 LATeC-FR.

commission d'aménagement, des séances publiques d'information et d'ouvrir la discussion sur les objectifs d'aménagement, le déroulement des études, le contenu des projets et les plans¹⁸.

2.2. LE VOLET ÉOLIEN DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Les recommandations de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) de 2010 précisent que d'une part, « [l]es plans directeurs cantonaux peuvent désigner les territoires dans lesquels il n'est pas possible d'implanter des éoliennes. Très souvent, il ne s'agira pas d'une liste explicite de 'territoires interdits aux éoliennes', mais plutôt d'indications figurant à différents endroits du plan directeur et qui permettent de conclure que l'affectation en vigueur ou le statut de protection du territoire excluent l'implantation d'une éolienne compte tenu des réglementations qui leur sont liées » (planification négative)¹⁹. D'autre part, « sont désignés comme favorables les territoires ou les sites qui présentent un potentiel éolien et auxquels aucun intérêt prépondérant ne s'oppose » (planification positive)²⁰.

La **Loi fédérale sur l'énergie (LEne)** a été **révisée en 2016**²¹ ; cette version révisée est **entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018**. Elle exige notamment la délimitation de zones appropriées pour l'exploitation de l'énergie éolienne dans la planification directrice cantonale²². Le législateur fédéral prescrit ainsi explicitement aux cantons de désigner, dans les études de base élaborées en vue d'établir leurs plans directeurs, les parties du territoire qui se prêtent à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables²³. L'instrument mis en œuvre est ici aussi le plan : le plan sectoriel de l'énergie et le thème « énergie » du plan directeur cantonal sont donc les principaux instruments cantonaux de planification énergétique²⁴. Le plan sectoriel de l'énergie contient un inventaire des infrastructures existantes, évalue le potentiel des énergies à disposition, fixe par source d'énergie les priorités par rapport aux

¹⁸ Art. 37 al. 1 LATeC-FR.

¹⁹ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 29, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

²⁰ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

²¹ Loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 (LEne ; [RS 730.0](#)).

²² Art. 10 al. 1 LEne.

²³ Art. 6 al. 2 lit. b^{bis} LAT.

²⁴ Service de l'énergie, Stratégie énergétique, État de Fribourg, Rapport 2010-2015, mai 2016.

régions qui s’y prêtent, et sert de base au thème « énergie » du plan directeur cantonal²⁵. Enfin, contrairement au plan directeur cantonal, qui lie seulement les collectivités publiques, le plan sectoriel de l’énergie n’a qu’un effet incitatif. Il permet tout de même de fixer certains objectifs au niveau de la politique cantonale énergétique²⁶.

Cela étant, l’obligation d’assurer une planification énergétique se répercute en **droit de l’aménagement du territoire**, puisqu’elle peut nécessiter de procéder à des installations ayant une emprise sur le sol. La planification directrice cantonale doit également indiquer les orientations prises dans le domaine de l’énergie éolienne²⁷.

En outre, dans cette logique de coordination consubstantielle au recours à la planification, le législateur a prévu que la Confédération soutient les cantons en élaborant des bases méthodologiques permettant d’assurer la vue d’ensemble, la cohérence et la coordination²⁸. A cet égard, le **Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication** (DETEC) a, à travers les offices compétents, formulé différentes **recommandations concernant la planification d’installations éoliennes**²⁹. Dans leur recommandation de 2010, l’OFEN, l’OFEV et l’ARE indiquent ainsi que le potentiel de vent et l’équipement qui auront fait l’objet d’études et d’analyses préliminaires permettront de définir de tels sites, sans nécessairement qu’un projet concret soit déjà prévu (planification positive)³⁰. Tandis que les études de base sont surtout élaborées à destination de l’autorité

²⁵ Site de l’État de Fribourg, Politique énergétique, planification et approvisionnement en énergie, <https://www.fr.ch/deef/sde/politique-energetique-planification-et-approvisionnement-en-energie>, consulté le 1^{er} septembre 2023.

²⁶ Dans le canton de Fribourg, le volet éolien du plan sectoriel de l’énergie de 2017 (<https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/plan-sectoriel-de-l-energie.pdf>, consulté le 26 octobre 2023) a été établi en majeure partie grâce à l’« Etude pour la définition des sites éoliens, Fribourg, 2017 » du Service de l’énergie, réalisée par Ennova SA entre 2015 et 2017 sur mandat du Service de l’énergie.

²⁷ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d’installations éoliennes, Utilisation des instruments de l’aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 27, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

²⁸ Art. 11 LEne.

²⁹ Le Conseil fédéral a adopté le 28 juin 2017 une Conception énergie éolienne (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/dokumente/konzept/konzept-windenergie.pdf.download.pdf/Conception_%C3%A9nergie_%C3%A9olienne.pdf, consulté le 26 octobre 2023) qui a remplacé les Recommandations pour la planification d’installations éoliennes de 2010 (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023).

³⁰ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d’installations éoliennes, Utilisation des instruments de l’aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

en charge de la planification (tout en étant « également destinées aux autres services chargés de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, ainsi qu'à un public élargi »³¹), les analyses préliminaires sont à charge des acteurs économiques désireux de développer un projet énergétique.

A cette fin, l'**Office fédéral du développement territorial (ARE)** a publié une **note explicative sur l'énergie éolienne** qui concrétise les aspects à prendre en compte et la méthodologie à adopter lors de la planification de l'énergie éolienne dans le plan directeur cantonal³².

Au final, la révision de la LAT et de la LEnE ont conduit à de **nouvelles obligations en matière de planification**. La première révision de la LAT, en 2014, impliquait une mise à jour des plans directeurs cantonaux au plus tard en 2019. Or, il faut attendre la révision de la LEnE, entrée en vigueur en 2018, pour que la LAT exige des cantons de définir des zones à potentiel éolien dans les plans directeurs cantonaux. En outre, la LEnE révisée envisageait alors seulement le soutien de la Confédération pour la définition d'une méthodologie en vue de guider les cantons dans leur activité de planification des énergies renouvelables. Les cantons se trouvaient donc dans une situation où ils devaient réviser leur plan directeur cantonal, tout en sachant que ce plan directeur cantonal devrait – avant l'échéance de mise à jour du plan directeur cantonal – intégrer un volet éolien. C'est dans ce **contexte juridico-temporel** qu'intervient le processus d'élaboration du volet éolien piloté par le SdE du canton de Fribourg.

³¹ TSCHANNEN, Pierre, Commentaire pratique LAT, 2019, art. 6 N 11.

³² Office fédéral du développement territorial (ARE), Notice explicative sur l'énergie éolienne, Mise en œuvre de la loi révisée sur l'énergie dans les plans directeurs cantonaux, 17 août 2022, <https://www.aren.admin.ch/dam/aren/fr/dokumente/raumplanung/publikationen/merkblatt-windenergie.pdf.download.pdf/merkblatt-windenergie-f.pdf>, consulté le 15 septembre 2023.

3. DESCRIPTION DES PRINCIPAUX ACTEURS IMPLIQUES

La présente section décrit les principaux acteurs qui ont été en relation directe ou indirecte avec le bureau d'études ennova SA. Elle est donc plus limitée, mais aussi plus étendue que la cartographie dressée par le SdE (voir fig.1). En outre, elle se focalise avant tout sur la période courant de 2015 à 2016, durant laquelle le groupe de travail (GT) de l'administration publique cantonale fribourgeoise s'est chargé de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal. Cette section porte, d'une part, sur l'administration publique cantonale (3.1.) et, d'autre part, sur les autres protagonistes du secteur éolien dans le canton de Fribourg (3.2.).

Planification éolienne et PDCant

Acteurs impliqués / Processus

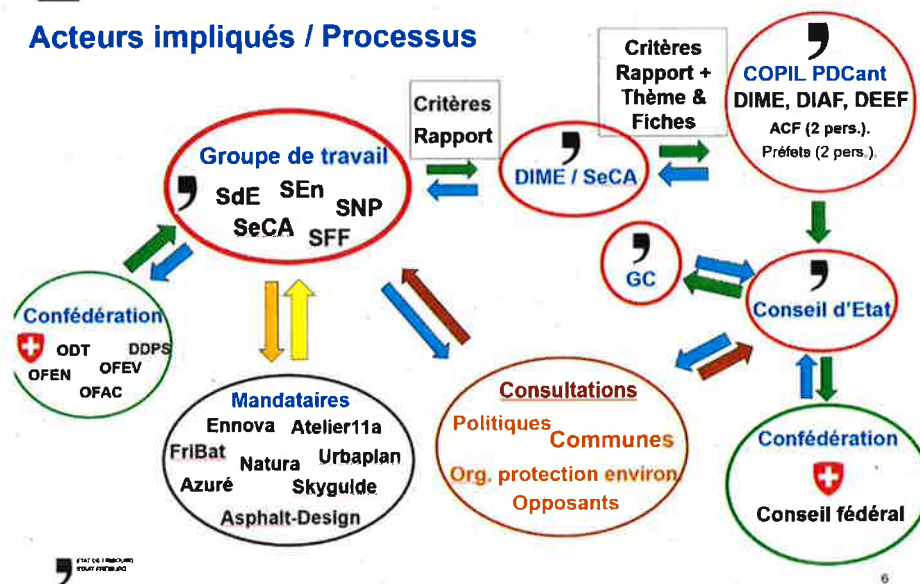


Fig. 1 : État de Fribourg, Rencontre DEEF-DIME / Commission des finances et de gestion (CFG), Planification éolienne (PDCant) – État de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, 1^{er} avril 2022, diapositive 4 : Planification éolienne et PDCant (DIME/DEEF), Acteurs impliqués / Processus.

3.1. L'administration publique cantonale : le Service de l'énergie et les autres unités administratives du canton de Fribourg

Cette sous-section précise le **cadre juridique et administratif applicable au Service de l'énergie (SdE) du canton de Fribourg**, mandat de la société ennova SA, et reconstitue le **fil chronologique de ses activités** dans le cadre de la modification du volet éolien du plan directeur cantonal. Cette chronologie a principalement été reconstituée sur la base de l'étude des procès-verbaux de réunions et de leurs annexes. Elle a été complétée par une consultation des pages Internet pertinentes de l'État de Fribourg.

Le SdE est une unité administrative subordonnée à la **Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF)**³³. Au cours de la période 2015-2016, cette Direction est sous l'autorité de Monsieur Beat Vonlanthen (2004-2016)³⁴. Depuis 2012, le SdE est dirigé en interne par Monsieur Serge Boschung³⁵.

L'art. 6 al. 3 de la **Loi cantonale sur l'énergie du 9 juin 2000** (LEn-FR³⁶) prévoit que la DEEF se charge d'appliquer la politique énergétique cantonale à travers le SdE. Ce dernier « coordonne notamment les activités de l'État dans la mesure où elles concernent des problèmes liés à l'énergie » (art. 6 al. 4 LEn-FR) et « exerce (...) les compétences que la loi ou les dispositions d'exécution ne réservent pas à une autre autorité » (art. 6 al. 5 LEn-FR). En l'occurrence, « [le SdE] rassemble les données permettant d'estimer l'évolution des besoins et de l'offre en matière d'énergie, nécessaires à l'établissement des priorités en matière de politique énergétique » (art. 10 al. 1 LEn-FR). Par ailleurs, « [ses collaborateurs] et les personnes mandatées par lui sont tenus d'observer les règles découlant du secret de fonction et de la protection des données ; le secret de fabrication et le secret d'affaires sont garantis dans tous les cas » (art. 10 al. 3 LEn-FR).

Dans ce cadre juridique, le **27 janvier 2015**, pour mener ses tâches, la DEEF (et le SdE) demande au Conseil d'État de « [m]andater le Service de l'énergie de lui soumettre au plus tard à la fin de l'année 2016 une proposition de modification du thème éolien du plan directeur cantonal. Pour ce faire le SdE constituera un **groupe de travail incluant les services**

³³ Art. 4 al. 1 lit. f de l'Ordonnance désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'État et de la Chancellerie d'État du 9 juillet 2002 (OAdir-FR ; [RSF 122.0.13](#)) ; art. 71 al. 1 lit. b et c et art. 51 al. 3 Loi sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR ; [RSF 122.0.1](#)).

³⁴ Site de l'État de Fribourg, Beat Vonlanthen, ancien Conseiller d'État, <https://www.fr.ch/etat-et-droit/gouvernement-et-administration/beat-vonlanthen-ancien-conseiller-detat>, consulté le 14 septembre 2023. Depuis 2016, le Conseiller d'État en charge de la DEEF est M. Olivier Curty (Site de l'État de Fribourg, Election du Conseil d'État du 6 novembre 2016, <https://www.fr.wabsys.ch/fr-wabsys-public/fr/show/2016/2016-11-06/majorz/F73F4789733C11E6B55C00155D28151E>, consulté le 14 septembre 2023 ; Site de l'État de Fribourg, Olivier Curty, Conseiller d'État, <https://www.fr.ch/ce/olivier-curty-conseiller-detat>, consulté le 14 septembre 2023).

³⁵ Site de l'État de Fribourg, Organigramme du Service de l'énergie, <https://www.fr.ch/deef/sde/organigramme-du-service-de-lenergie>, consulté le 14 septembre 2023. Concernant la nomination de M. Serge Boschung à la tête du SdE, voir Site de l'État de Fribourg, Martin Tinguely et Serge Boschung responsables des nouveaux services de la mobilité (SMO) et de l'énergie (SdE), <https://www.fr.ch/dime/actualites/martin-tinguely-et-serge-boschung-responsables-des-nouveaux-services-de-la-mobilite-smo-et-de-lenergie-sde#:~:text=Serge%20Boschung%2C%20nouveau%20chef%20du%20Service%20de%20l'%C3%A9nergie&text=Elle%20g%C3%A8re%20C3%A9g>, consulté le 26 octobre 2023.

³⁶ Loi sur l'énergie du 9 juin 2000 (LEn-FR ; [RSF 770.1](#)).

concernés de l'État et pourra avoir recours à un mandataire externe »³⁷ (nous mettons en évidence). Ce mandat est octroyé par le Conseil d'Etat en février 2015³⁸.

Le **28 août 2015**, le SdE réunit le groupe de travail (GT) susmentionné **pour sa première séance**. La mission de ce GT est de déterminer les sites prioritaires pour la production d'électricité éolienne ainsi que les zones où l'impact de l'éolien serait trop fort sur l'environnement³⁹. Le calendrier et les étapes de la mission du GT sont les suivants : « Arrêter les critères complémentaires d'évaluation – été 2016 ; Définir les sites prioritaires – automne 2016 ; Elaborer les textes et les cartes du plan directeur – novembre 2016 ; La suite de la mise en œuvre s'inscrit dans le cadre de la procédure du Plan directeur cantonal »⁴⁰.

Les membres du GT sont issus de divers services administratifs pertinents à la mission. Il s'agit principalement des services et représentant(e)s suivants⁴¹ :

Services de l'État de Fribourg représentés dans le GT	Membre(s) du GT
Service de l'énergie (SdE) (pilotage du GT)	Boschung Serge
	Müller Bruno ⁴²
	Fasel Fabienne (PV)
Service des constructions et de l'aménagement (SeCA)	Ingold Kirk (uniquement lors de la 1 ^{ère} séance du 28 août 2015)

³⁷ Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse à postulat P2027.13, 27 janvier 2015, p. 3 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02).

³⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. Serge Boschung concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 2 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

³⁹ Présentation « Groupe de travail – Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

⁴⁰ DEEF/DIME, Planification éolienne (PDCant) - Etat de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, présentation du 20 avril 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, p. 18).

⁴¹ Selon la présentation de l'État de Fribourg du 20 avril 2016 (DEEF/DIME, Planification éolienne (PDCant) - Etat de situation et discussion pour suite éventuelle à donner au dossier, présentation du 20 avril 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, p. 17)), d'autres services ont pu être ponctuellement invités selon les points à discuter.

⁴² Il convient de mentionner ici l'évolution de la fonction et de l'implication de M. [REDACTED] dans le groupe de travail : il est d'abord le responsable du pilotage du groupe de travail (avec son supérieur, [REDACTED]) en tant que collaborateur du SdE. A partir du 1^{er} septembre 2016, il travaille seulement un jour par semaine pour le SdE (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 5 : « [REDACTED] informe encore que dès le 1^{er} septembre, [REDACTED] ne sera présent plus qu'une fois par semaine au Service de l'énergie. » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)). Finalement, le 26 septembre 2016, il annonce – au terme de ce qui est également la dernière séance du GT – que c'est sa « dernière séance, son mandat au sein du SdE s'achevant » (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)).

	Jacobi Roxanne
Service de l'environnement (SEn)	Broillet Jean-Pierre (uniquement lors des deux premières séances des 28 août et 1 ^{er} octobre 2015)
	Hejda Jean-Noël
	Portmann Manfred
Service des forêts et de la faune (SFF)	Binz Andreas
	Walter Lionel (stagiaire) (uniquement lors de la séance du 1 ^{er} octobre 2015)
Service de la nature et du paysage (SNP)	Baudassé Chantal
Communication de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle du canton de Fribourg (DEE)	Luginbuhl Nando (invité aux séances des 23 mars 2016 ⁴³ et 11 avril 2016 ⁴⁴)

Enfin, lors de cette première séance du 28 août 2015, [REDACTED] rappelle que chaque membre a pour tâche de faire le lien entre le GT et son service⁴⁵. Une autre règle de fonctionnement du GT est qu'il ne doit pas y avoir de communication vers l'extérieur ; les informations reçues dans ce cadre sont à traiter de manière « (semi-)confidentielle »⁴⁶.

Par ailleurs, lors de cette même séance du 28 août 2015, [REDACTED] « propose d'intégrer la société Greenwatt au groupe de travail, par exemple en qualité de mandataire externe »⁴⁷. Selon le PV de la séance, [REDACTED] indique que « Greenwatt possède de nombreuses bases de données suite aux différentes études menées. Ils ont été contactés afin de savoir

⁴³ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du vendredi 18 mars 2016, 11:37 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Convocations-invitations, p. 38) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 : « Invité : [REDACTED] » et « [REDACTED], responsable communication de la DEE est présent afin de s'informer sur les discussions menées au sein du groupe de travail. Il doit toutefois quitter la séance à 9h30. » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴⁴ Courriel de Mme [REDACTED] à [REDACTED] du lundi 4 avril 2016, 15:59 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Convocations-invitations, p. 35) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 : « Invités : [REDACTED] (...) » (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴⁵ Présentation « Groupe de travail - Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

⁴⁶ Présentation « Groupe de travail - Projet éolien FR » en annexe du procès-verbal de la séance du 28 août 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 354 ss).

⁴⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 1-4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

s'ils étaient prêts à nous fournir ces précieux renseignements. Pour chacune de ses études, Greenwatt a intégré une organisation environnementale ainsi que la société L'Azuré (...) »⁴⁸.

D'après [REDACTED], « Greenwatt représenterait notamment un support technique. D'autres mandataires externes tels que [REDACTED], les communes pourraient aussi intégrer le groupe. Certains éléments ne peuvent être obtenus que par le biais du promoteur. En outre définir des sites qui n'intéressent pas les promoteurs ne sert à rien. De plus, au vu des coûts, nous ne pouvons pas attribuer des mandats pour effectuer de nouvelles études sur les vents et sur tous les autres aspects »⁴⁹.

Le PV de la séance du 28 août 2015 indique qu' « [a]près discussion », le GT décide que :

- « La société Greenwatt ne sera pas officiellement membre du groupe de travail mais pourra être invitée en qualité d'observateur, fournisseur d'informations, participant aux travaux. »
- « Prochaine séance : inviter Greenwatt afin d'obtenir son accord pour que ses propres mandataires puissent nous transmettre les données en leur possession. »
- « Si Greenwatt répond favorablement à notre requête, collaborer avec les mêmes bureaux qu'eux, mais sans mandater Greenwatt. »
- « Le Groupe de travail devra également mener des discussions avec les communes. »
- « Le choix des sites prioritaires reste du ressort du groupe de travail. »⁵⁰

À la suite de cette séance, dans un **courriel du 3 septembre 2015** adressé à [REDACTED] (SdE) avec copie à [REDACTED], [REDACTED] (SNP) fait part des réflexions qu'elle a menées avec les collègues de son service concernant les modalités d'intégration de Greenwatt dans le groupe de travail⁵¹. Elle rapporte une certaine appréhension des membres de son service concernant l'intégration de Greenwatt au GT aussi tôt dans le projet et souligne que « le travail interne à l'administration devrait absolument rester indépendant de toute pression 'commerciale' ou économique de la part de ce distributeur »⁵². Elle exprime également les craintes de son service que « le fait d'avoir un seul distributeur autour de la table pourrait être perçu comme une situation monopolistique par d'autres distributeurs »⁵³. Elle affirme par ailleurs « la nécessité d'obtenir une validation 'politique' du processus de travail à ce

⁴⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁵⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 28 août 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁵¹ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25 s).

⁵² Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

⁵³ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

stade, de manière à s'assurer que les Conseillers d'Etat soient conscients de l'implication de Greenwatt et de chaque partenaire autour de la table »⁵⁴. A cette fin, Madame [REDACTED] suggère d'« élaborer un document transparent qui montre clairement le processus de collaboration (les rôles et compétences de chacun) et la démarche elle-même du groupe de travail », qui serait formellement soumis aux Conseillers d'Etat concernés par la thématique⁵⁵.

[REDACTED] répond à [REDACTED] par courriel du 8 septembre 2015 en lui expliquant la marche à suivre avec Greenwatt telle qu'il la propose (« Ich schlage folgendes Vorgehen vor »)⁵⁶. Il suggère, comme convenu lors de la première séance du GT du 28 août 2015, d'inviter Greenwatt à la prochaine réunion afin que la société fournisse au GT toutes les informations dont elle dispose sur les projets en cours dans le canton, en particulier concernant les bureaux d'ingénieurs mandatés⁵⁷. Le GT établira ensuite le contact directement avec les bureaux d'études « afin de ne pas générer de conflit d'intérêt avec Greenwatt ou d'autres promoteurs puisqu'ils ne seront pas intégrés dans le groupe de travail »⁵⁸.

La deuxième séance du GT a lieu le 1^{er} octobre 2015. Un représentant de Greenwatt, Monsieur [REDACTED], que le PV de cette séance décrit comme « chargé d'affaires éolien pour Groupe E Greenwatt SA », est invité à y participer⁵⁹. Il faut également noter que, bien que cette personne ne soit pas mentionnée dans le PV, la présentation PowerPoint annexée au PV mentionne une seconde personne représentant Greenwatt, à savoir Monsieur [REDACTED]. Monsieur [REDACTED] interviendra plus tard dans la préparation du volet éolien en qualité de responsable de projets éoliens du bureau ennova SA⁶⁰. Lors de la séance, Monsieur [REDACTED] effectuée une présentation. Le PV résume « Quelques points importants » de cette présentation, entre autres :

⁵⁴ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

⁵⁵ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du jeudi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 26).

⁵⁶ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

⁵⁷ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

⁵⁸ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

⁵⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁰ Annexe du procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 299). Lors de cette séance, M. [REDACTED] explique que Groupe E Greenwatt est l'unique développeur dans le canton de Fribourg. Cette situation de monopole est probablement due à l'accord que Greenwatt et ennova SA (déjà reprise par les [REDACTED] à ce moment-là, mais pas encore entièrement transformée en bureau d'études) ont conclu sur le Gibloux (RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4 novembre 2014, <https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d'ennova-au-gibloux.html>, consulté le 30 août 2023).

- « Canton de Fribourg : un développeur unique, à savoir Groupe E Greenwatt SA. Plus de concurrence sur l'éolien dans notre canton. »
- « Greenwatt travaille avec les sociétés atelier 11a et L'Azuré qui ont toutes les compétences 'nature' du terrain ».
- « Une éolienne implantée sur un terrain public rapporte des redevances à la collectivité. »
- « Les communes manifestent un grand intérêt pour le développement éolien sur le canton de Fribourg. Aucune convention n'a été signée avec les communes. »
- « Greenwatt est d'accord de mettre gratuitement à disposition toutes les informations en sa possession mais demande que les mêmes mandataires soient approchés et que la confidentialité soit respectée afin que les données ne tombent pas dans les mains d'un concurrent. »⁶¹

La présentation de Monsieur [REDACTED] / Greenwatt du 1^{er} octobre 2015 révèle plusieurs points intéressants, justifiant de reproduire intégralement les slides 3, 13, 14, ci-dessous.

Etat de situation et de réflexions d'un développement éolien raisonnable à Fribourg



- ❖ Depuis 1 année, le développement de projets éoliens sur le Plateau et les Préalpes du canton de Fribourg a considérablement changé de visage.
- ❖ Il n'y a aucun changement du côté du développeur local Groupe E Greenwatt. Sa vision stratégique est résolument aux services des collectivités et de ses actionnaires.
- ❖ Par contre, tous les promoteurs de projet ont disparu (ennova et [REDACTED]). Leurs actifs de projets (Misery-Courtton, Gibloux et Semsales) ont été rachetés et repris par leur propriétaire et bailleur de fonds [REDACTED]. [REDACTED] a fait un grand nettoyage et a complètement revu sa stratégie de développement éolien.
- ❖ Depuis et fort de l'expérience du développement commun dans le canton de Neuchâtel, [REDACTED] et greenwatt collaborent de plus en plus ensemble dans toute la Suisse (par exemple: le Gibloux).
- ❖ Ennova a complètement mué et a changé son fonctionnement et sa mission. Il est devenu un bureau d'ingénierie éolienne renommé. Egalement, ennova vient d'emménager dans des nouveaux bureaux à Granges-Paccot.

Groupe E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois

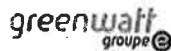
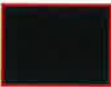
Fig. 2 (ci-dessus) : Slide 3 de la présentation de Greenwatt du 1^{er} octobre 2015

Au moment de la séance, le 1^{er} octobre 2015, ennova SA est toutefois censée avoir déjà été transformée en bureau d'études indépendant. A noter que [REDACTED] travaille pour ennova SA depuis septembre 2011 en tant que responsable de projets éoliens ; voir Profil public LinkedIn de M. [REDACTED], [https://ch.linkedin.com/in/\[REDACTED\]](https://ch.linkedin.com/in/[REDACTED]) consulté le 9 octobre 2023.

⁶¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Les acteurs éoliens (les « survivants ») fribourgeois

- Une grosse consolidation des acteurs éoliens s'est produite cette dernière année en Suisse et dans le canton de Fribourg.
- Il ne reste que deux développeurs institutionnels qui travaillent ensemble sur d'autres projets dans toute la Suisse :

- Un bureau d'ingénierie éolienne vient d'emménager à Granges-Paccot :



ennova est désormais une nouvelle société appartenant à 100% à  et est un bureau d'ingénierie éolienne reconnue.

- Le bureau fribourgeois en biologie  met toutes ses compétences nature au service pour de nombreux projets éoliens dans tout le pays.

Group E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois

13

Fig. 3 (ci-dessus) : Slide 13 de la présentation de Greenwatt du 1^{er} octobre 2015



La mise à disposition d'études et de données

- Greenwatt est tout-à-fait d'accord de mettre à disposition toutes ses études, ses données brutes, son expertise et/ou ses relations avec les communes concernées.
- Pour des raisons de confidentialité et de risques économiques, greenwatt souhaiterait que vous mandatiez les mêmes mandataires que nous.
- Greenwatt sert avant tout les intérêts du canton de Fribourg avec l'argent de celui-ci. On peut donc fonctionner avec ces risques.

Group E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois

14

Fig. 4 (ci-dessus) : Slide 14 de la présentation de Greenwatt du 1^{er} octobre 2015

Remarque : Il ressort de ces documents que, premièrement, Greenwatt évoque la logique de concentration des acteurs dans le domaine de la promotion de l'énergie éolienne avec la « disparition de  et la réorganisation d'ennova SA dans ses relations avec les  (slide 3). Deuxièmement, ennova SA est devenue un bureau d'études et s'est installée à

Granges-Paccot (slide 13). A noter que d'autres pièces du dossier font état du fait qu'ennova SA se trouve dans le même immeuble que Groupe E / Greenwatt⁶². Troisièmement, Greenwatt est intéressée à collaborer avec le canton et à mettre à disposition ses données, mais demande au GT le respect de la confidentialité ainsi que de travailler avec ses propres mandataires.

Le PV indique également qu'un point est consacré à la question de l'« attribution des responsabilités (mandataires...) »⁶³. [REDACTED] « informe que suite à la dernière séance, divers mails lui sont parvenus concernant l'implication réelle de Greenwatt au sein du groupe de travail. Il rappelle également la confidentialité liée aux thèmes abordés au sein du groupe »⁶⁴. Le PV renseigne alors qu'« une discussion est menée et des questions posées autour du sujet des responsabilités ».⁶⁵

La réunion du 1^{er} octobre donne également lieu à une discussion sur la communication externe (« Implication des communes / coordination avec les diverses organisations »⁶⁶). Le GT se pose les questions suivantes : « Faut-il organiser des échanges avec la population ? D'autres organisations traitant du domaine de la nature devraient-elles être consultées ? »⁶⁷ Le PV indique que le GT décide ce qui suit :

- « Dans un premier temps le groupe de travail doit avancer dans son travail, en accord avec l'objectif éolien de la stratégie énergétique du canton.
- Se coordonner également avec d'autres groupes de travail dont le sujet pourrait concerner l'éolien.
- Les milieux concernés seront consultés une fois les zones définies avec leurs priorités ; cela ne signifie pas pour autant que leurs positions seront prises en comptes [sic] mais une pondération des critères pourra ainsi se faire.
- Il faut travailler avec le développeur car le travail d'approche des communes est déjà réalisé. On peut aussi s'appuyer sur les groupes de travail réunissant les communes.
- La population voit en premier son territoire pas les priorités

⁶² Voir la lettre de [REDACTED] au Conseil d'Etat qui relève qu'ennova SA « a son adresse dans les mêmes locaux que ceux de Groupe E Greenwatt » à Granges-Paccot (M. [REDACTED], courrier au Conseil d'Etat, Eoliennes - plan directeur - Groupe E, 9 mars 2021 ; Classeur « Documents divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_COR_158_[REDACTED]_Eoliennes-plan directeur_Groupe E, p. 2).

⁶³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- Les communes sont libres d’inviter la population à se prononcer. »⁶⁸

En fin de séance (à ce stade, [REDACTED] a quitté la réunion), le PV indique que « les membres évoquent encore différents éléments sur l’implication de la Société Greenwatt ainsi que la collecte des données nécessaires pour la priorisation des sites par le groupe de travail ». A ce titre, les membres du GT assistant encore à la séance énumèrent plusieurs questions, notant que le GT « fera le point quant à ces questions/réflexions lors de la prochaine séance » (tel ne sera cependant pas le cas, voir *infra*) :

- « Veut-on vraiment travailler avec les mandataires de Greenwatt ou faut-il lancer un appel d’offre sur le marché public ?
- Le coût est un élément important. Faut-il payer pour obtenir des données déjà connues que Greenwatt est prête à nous remettre ?
- Avoir un seul avis est-ce crédible ?
- Si l’on choisit de collaborer avec Greenwatt, il faut impérativement faire appel aux mêmes mandataires. Le cas échéant, un appel d’offre doit être fait.
- Il est possible que les données de Greenwatt suffiront, sans l’intégralité des études. »⁶⁹

Remarque : A ce stade, il faut retenir des deux premières séances du GT que c’est le SdE, en qualité de chef de projet, qui invite Greenwatt. La société aurait déjà mené des études et disposerait donc de données qui s’avèreraient utiles pour le travail de planification. Les deux représentants du SdE, [REDACTED] et [REDACTED], ont également mis l’accent sur la confidentialité lors de la première et deuxième réunion. De la présentation annexée au PV du 1^{er} octobre, il ressort que Greenwatt est intéressée et prête à collaborer en mettant à disposition ses données, mais demande aussi que le GT travaille avec ses mandataires et que la confidentialité sur ses données soit garantie. Enfin, le PV du 1^{er} octobre, tout comme les courriels des 3 et 8 septembre, montrent que les membres du GT s’interrogent sur la démarche à suivre. La question des marchés publics et celle des conflits d’intérêts potentiels sont explicitement évoquées dans les documents analysés.

La **troisième séance du GT** a lieu le **19 novembre 2015**. Le PV ne mentionne toutefois pas de discussions concernant les questions soulevées à la fin de la séance précédente du 1^{er} octobre 2015 concernant la collaboration avec Greenwatt et « ses » mandataires.

Au cours de cette troisième séance, les membres du GT discutent du concept éolien de la Confédération qui donne lieu à consultation, de la mise en commun des critères pour fixer les sites, d’un entretien de [REDACTED] avec la section lacs et cours d’eau du Service des ponts

⁶⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁶⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

et chaussées (SPC), ainsi que de l'intégration d'un(e) juriste au GT, eu égard aux inquiétudes relatives à la question de la responsabilité. Concernant ce dernier point, pour résoudre les « questions juridiques qui se posent nécessairement dans le traitement du dossier »⁷⁰, le GT désigne Madame [REDACTED], juriste du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), comme personne de référence⁷¹. Il est toutefois précisé qu'elle ne participera pas aux séances, mais qu'elle restera à disposition du GT en cas de besoin. Le chef du SeCA, Monsieur [REDACTED], qui s'est positionné par l'intermédiaire de Madame [REDACTED] (SeCA), a en effet considéré que le fait de participer systématiquement aux séances du GT « représente une charge importante et n'est pas absolument essentiel »⁷². Le chef du SeCA a donc décidé que la personne en question n'interviendrait que de manière ponctuelle, si un éclairage juridique était nécessaire sur certains points⁷³. Le PV de la séance du GT du 19 novembre 2015 précise également que la juriste en question « va s'informer/s'imprégner de la thématique éolienne »⁷⁴.

Remarque : Les documents ultérieurs qui ont été analysés ne montrent pas d'implication directe de Madame [REDACTED] au cours des réunions, ni qu'à un moment donné le GT lui aurait adressé l'une ou l'autre question.

La **quatrième séance du GT** a lieu le **25 janvier 2016**. Au point 5 de l'ordre du jour figure le compte-rendu de [REDACTED] sur le mandat avec ennova SA pour la fixation des priorités de sites. Toutefois, et sans qu'aucune discussion n'ait été consignée dans les PV sur le choix de la désignation de ce bureau d'études, il apparaît qu'un rapport intermédiaire du 21 janvier 2016 a déjà été rédigé par le bureau d'études ennova SA. Ce rapport est remis aux membres du GT lors de la séance⁷⁵. Dans ce rapport intermédiaire figurent notamment les informations suivantes : « Mandant : Service de l'énergie SdE (...) *Groupe d'accompagnement* : [Liste des

⁷⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 19 novembre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷² Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du jeudi 15 octobre 2015, 11:53 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 28).

⁷³ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du jeudi 15 octobre 2015, 11:53 (Classeur « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 28).

⁷⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 19 novembre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1er octobre 2015, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷⁵ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 25 janvier 2016 (post-it : « Documents remis lors de la séance 25.1.16 » ; Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 237).

membres] » ; « Mandataire : ennova SA (...). Equipe projet : ██████████, Chef de projet »⁷⁶.

A la suite de l'intervention de ██████████, le PV de la séance du 25 janvier 2016 indique ce qui suit :

- « D'ici le 1^{er} février, les membres du Groupe de travail étudieront au sein de leur service les points/critères qui les concernent et feront part de leurs éventuels commentaires. Il ne faut pas tenir compte de la pondération (colonne du milieu Cpoids). Cela concernera la prochaine étape. Prendre la colonne pondération à droite.
- Le 2 février, nous devons donner notre OK à ennova SA pour la poursuite de l'étude.
- Ennova SA procédera à une analyse et classification des 21 sites. »⁷⁷

Dans la suite des échanges qui ont lieu lors de la séance du 25 janvier 2016 et qui sont consignés dans le PV, Madame ██████████ « relève qu'il est difficile d'évaluer les points si l'on ne connaît pas ce qui se cache derrière les termes 'peu sensible, très sensible, ...' »⁷⁸. Le PV indique ensuite : « Renseignements pris par ██████████ auprès de ennova, les points proviennent des études/rapports faits par des spécialistes »⁷⁹. Puis, d'après le PV, « ██████████ ██████████ indique que toutes les études utilisées sont à notre disposition. Il est possible de les demander directement à ennova ou passer par lui-même pour les obtenir »⁸⁰. ██████████ intervient alors également pour indiquer que « le délai fixé pour la finalisation de cette première étude est fin mars. Ensuite, il faudra élargir le groupe, par exemple à toutes les communes ou à l'association fribourgeoise des communes. Il s'agit de réunir les acteurs et les inviter à faire partir du groupe responsable de la construction des éoliennes dans le canton, rapport à la stratégie du canton »⁸¹.

Remarque : Des documents analysés, il faut ici retenir qu'il n'y a pas de trace d'une éventuelle discussion sur le choix de désigner ennova SA, sauf que l'existence de celle-ci avait été signalée dans la présentation du représentant de Greenwatt. Il ressort aussi qu'ennova SA est présentée comme ayant des données à sa disposition qui lui ont permis de dresser ce premier

⁷⁶ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 25 janvier 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 238).

⁷⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁷⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 25 janvier 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

rapport. Toutefois, le PV n'indique aucun élément de discussion sur l'origine de ces études réalisées par des experts travaillant pour un bureau qui vient de s'installer dans le canton.

La **cinquième réunion du GT** se tient le **7 mars 2016**. Comme l'indique le PV, « [l]a société ennova SA a été invitée pour la première partie de la séance afin d'évoquer la priorisation des sites »⁸². Ennova SA est représentée par Monsieur [REDACTED]. En plus de commenter les diapositives de sa présentation, qui sont annexées au PV⁸³, et juste avant de quitter la séance⁸⁴, [REDACTED] distribue aux membres du GT une feuille intitulée « Evaluation des sites éoliens : méthodologie et priorisation, PHASE 1 »⁸⁵, ainsi que différentes grilles d'évaluation pour chaque critère (Environnement, Technique, Société et Economie)⁸⁶.

Suite à la présentation de [REDACTED], le PV de la séance du 7 mars 2016 indique que les membres discutent de différents « critères d'exclusion complémentaires » (« autoroutes et routes principales : 200 m », « Lignes électriques MT-HT : 200 m ») ainsi que de quelques autres points⁸⁷. [REDACTED] mentionne que « d'ici aux 22-23 mars, l'affinage de la méthodologie aura bien avancé, à savoir la grille d'évaluation des sites. Par contre, pour le rapport final, il faudra attendre fin avril »⁸⁸. Avant que la réunion se poursuive sans [REDACTED], il est convenu que la prochaine séance est « fixée au mercredi 23 mars à 9h00 » ; selon le PV ; « [REDACTED] indique qu'il sera présent avec un représentant de la société Atelier 11a »⁸⁹ (nous mettons en évidence).

La suite de la réunion porte sur les points suivants : « Prochaines étapes, élargissement du groupe de travail »⁹⁰ ; la prise de position du canton de Fribourg dans le cadre de la procédure

⁸² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations) ; pour les diapositives d'ennova SA, voir Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 193 ss).

⁸⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁵ Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 208).

⁸⁶ Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 209 ss).

⁸⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁸⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4-6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

de consultation portant sur la « Conception de l'énergie éolienne de la Confédération »⁹¹ ; et la « Prise en compte des SDA (surfaces d'assolement) »⁹².

Concernant l'élargissement du GT, le SdE propose initialement d'inviter les membres potentiels suivants :

- « Communes touchées par un site P1/P2/P3
- Communes avoisinantes d'un site P1/P2/P3
- AFC (association des communes)
- OFEN
- Politiques (groupes parlementaires du GC)
- ONG: [REDACTED], Pronatura, Birdlife, [REDACTED]
- Promoteurs (Greenwatt, [REDACTED])
- Entreprises électriques: Groupe E, Gruyère énergie [REDACTED] »⁹³.

Le PV indique qu'« [a]près discussion il est également décidé d'inclure l'association 'Sauvez les Préalpes' aux séances qui seront organisées »⁹⁴. Il est aussi question de Pronatura⁹⁵. Enfin, « [i] est également décidé d'inviter l'OFEN »⁹⁶.

Dans le cadre de cette discussion, [REDACTED] indique que « concernant les séances d'information avec les groupes de travail élargi, il faudra discuter avec ennova SA de leur participation et implication »⁹⁷. [REDACTED] « demande à [REDACTED] d'évoquer ce sujet avec eux ; un avenant à leur mandat peut se faire »⁹⁸.

Finalement, concernant l'« [o]rganisation de la première séance d'information », le GT décide ce qui suit :

- « Préparer l'invitation, laquelle sera soumise à la DEE pour invitation.
- Présence d'ennova SA.

⁹¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹³ Annexe du procès-verbal de la séance du 7 mars 2016 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 205).

⁹⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁹⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- Inviter notamment la Conférence des préfets, l'OFEN, Sauvez les Préalpes. »⁹⁹

██████████ fait remarquer que « la communication extérieure est importante. Il serait utile d'avoir une agence de communication afin de ne pas commettre des erreurs. »¹⁰⁰ ██████████

██████████ propose alors d'inviter la société de communication ██████████ à la séance suivante, « afin que cette agence se présente et explique de quelle manière elle pourrait collaborer » ; le GT décide également d'inviter « M. ██████████, chargé de communication de la DEE »¹⁰¹.

La **sixième réunion du GT** a lieu le **23 mars 2016**. La question de la communication est évoquée au point 2 de l'ordre du jour¹⁰². Pour cela, deux nouvelles personnes vont intervenir dans le dossier. Ainsi, le PV mentionne que « Monsieur ██████████, responsable communication de la DEE est présent afin de s'informer sur les discussions menées au sein du groupe de travail » ; il doit toutefois quitter la séance après 30 minutes¹⁰³. Monsieur ██████████ ██████████ de ██████████ est également présent à la séance¹⁰⁴ ; il arrive après le départ de Monsieur ██████████¹⁰⁵.

Avant cela est discuté le premier point à l'ordre du jour, qui porte sur la « Priorisation des sites – premiers résultats de l'étude par la société ennova SA »¹⁰⁶. Ce point est présenté par ██████████, qui est « accompagné de Monsieur ██████████, biologiste, de la société Atelier 11a »¹⁰⁷.

██████████ présente l'« étude (...) menée par rapport avec l'aspect nature (...) en collaboration avec l'agence l'Azuré »¹⁰⁸. Il s'agit d'une « première approche par rapport aux

⁹⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 5 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁰⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

risques » des « premiers résultats pour les milieux naturels traités »¹⁰⁹. La discussion permet à [REDACTED] de se renseigner sur des données accessibles, notamment au sein du Service des forêts et de la faune (SFF)¹¹⁰. Monsieur [REDACTED] indique aussi que les données complémentaires seront toutes réunies pour la séance de travail du 19 mai, mais pas pour la séance d'information du 20 avril¹¹¹. [REDACTED] « souhaiterait que M. [REDACTED] soit présent aux séances pour répondre aux éventuelles questions des participants »¹¹². [REDACTED] « confirme que ces dates ont été réservées par lui-même et M. [REDACTED] »¹¹³.

La réunion se poursuit avec la présentation de [REDACTED]. Le PV indique que pour la prochaine séance du 11 avril 2016, « toutes les données seront à jour (carte avec tous les sites) »¹¹⁴.

Le **11 avril 2016** a lieu la **septième réunion du GT**. Elle apparaît comme un moment charnière. En préambule, le PV indique, comme d'habitude, les membres du GT présents. Il documente encore la présence de deux « invités », à savoir « [REDACTED], responsable communication de la DEE » et « [REDACTED], [REDACTED] »¹¹⁵. En revanche, les mandataires externes ne figurent pas parmi les invités mentionnés en exergue, alors que le deuxième point à l'ordre du jour concerne la « Priorisation des sites – présentation par la société ennova SA après actualisation des données »¹¹⁶.

En introduction de cette séance, [REDACTED] informe les participants qu'« il y a eu des modifications dans l'organisation de la journée du 20 avril », à savoir :

- « Pas de communiqué de presse – décision de la DEE.
- Présentation aux participants des critères retenus, sans les pondérations.
- Aucun site ne sera communiqué à l'extérieur. Ils sortiront avec le projet du Plan directeur cantonal et pas avant.

¹⁰⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- La pesée des intérêts se fera en premier lieu par le Conseil d'Etat.
- La séance de workshop du 19 mai est annulée. »¹¹⁷

Le PV indique qu'« [u]n tour de table est fait pour avoir le ressenti de chacun »¹¹⁸. Il est question du rôle des ONG. [REDACTED] indique que « [l]eur marge de manœuvre consistera en la validation des critères retenus et la possibilité de faire des remarques sur un éventuel oubli de notre part de prendre en compte un point important. Ils mettront des pondérations. Ils recevront la liste des critères et auront un délai pour répondre. Le Conseil d'Etat aura ainsi une vue d'ensemble sur l'avis des parties concernées »¹¹⁹.

[REDACTED] indique qu'« il ne faut pas faire venir les gens 'pour rien'. Il faut avoir quelque chose à présenter »¹²⁰. Il questionne également le maintien de la séance avec les opposants à Péroilles 25 (« Y a-t-il assez de substance pour les faire venir ? »¹²¹). [REDACTED] répond qu'« on fera quand même plus que les informer. Ils auront un certain temps pour réagir sur les critères »¹²².

[REDACTED] indique encore que « [REDACTED] l'a contacté car ils aimeraient participer à la séance du 20 avril »¹²³, ce à quoi [REDACTED] répond qu'il faut « leur répondre négativement »¹²⁴.

Les membres du GT discutent encore de la question des études de base. [REDACTED] indique que « [l]es plans sectoriels sont des études de base. Elles sont accessibles par tous mais ne sont pas mises en consultation publique. On ne peut pas se prononcer sur ce travail. L'étude est dissociée du Plan directeur mais celui-ci s'y réfère »¹²⁵. [REDACTED] complète en disant que « [les communes] ne peuvent pas remettre le fond et les études en

¹¹⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹¹⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

cause »¹²⁶. Cette discussion terminée, la séance se poursuit « conformément à l'ordre du jour proposé »¹²⁷. [REDACTED] procède alors à la présentation de la suite du travail sur les critères (« Priorisation des sites – présentation par la société ennova SA après actualisation des données ») ; ce point 2 de l'ordre du jour est traité conjointement avec le point 3 (« Organisation de la séance d'information du 20 avril »)¹²⁸.

La huitième séance du GT a lieu le 30 mai 2016. Sont cette fois mentionnés en préambule les invités suivants : « [REDACTED] – Société ennova SA » et « [REDACTED] – [REDACTED] »¹²⁹. A l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Pondération des dimensions et critères : résultats et retours des services cantonaux » et « 3. Point sur les premiers résultats par la société ennova SA »¹³⁰ ; ce dernier point est traité conjointement avec le point 5 à l'ordre du jour (« 5. Prochaines étapes »)¹³¹.

Concernant le troisième point à l'ordre du jour (« Point sur les premiers résultats par la société ennova SA », *supra*), [REDACTED] procède à sa présentation¹³² et indique que « [c]ompte-tenu des délais, il faut impérativement entériner la base des critères d'évaluation »¹³³. Une discussion s'ensuit concernant le « regroupement des sites par zones de localisation »¹³⁴.

Concernant le cinquième point à l'ordre du jour (« Prochaines étapes »), il est convenu que :

« [REDACTED] :

- enverra une nouvelle fois la grille pour ultime correction des services (...)
- mettra un filtre 'sites en forêt'
- mettra un filtre 'min. 6 éoliennes par site'
- mettra un filtre 'note min. 1.7'

¹²⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 3 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹²⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³² Pour le contenu de cette présentation, voir Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 30 mai 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 141 ss).

¹³³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

- sortira les critères ‘SDA’ et ‘zones de protection’
- enverra la macro à chaque service
- transmettra les nouveaux résultats aux services »¹³⁵.

La **neuvième séance du GT** a lieu le **13 juin 2016**. A nouveau, le PV mentionne en préambule deux invités : « [REDACTED] – Société ennova SA » et « [REDACTED] »¹³⁶. A l’ordre du jour figurent notamment les points suivants : « Résultat de la pondération des dimensions et critères » et « Point de situation selon l’analyse de la société ennova SA et décisions de la suite à donner »¹³⁷. Ces deux points sont traités conjointement¹³⁸.

Lors de l’approbation du PV de la séance précédente du 30 mai 2016, [REDACTED] indique que « le filtre pour la note a été mis à 1,5 et non 1,7 » et « rend attentif le GT au fait qu’il faudra pouvoir argumenter dans le rapport le filtre ‘min. 6 éoliennes par site’ »¹³⁹.

[REDACTED] présente les résultats de l’avancement de l’étude d’ennova SA, qui propose un processus en cinq phases ainsi qu’un planning de travail (voir *infra*, fig. 5 et 6).

¹³⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹³⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

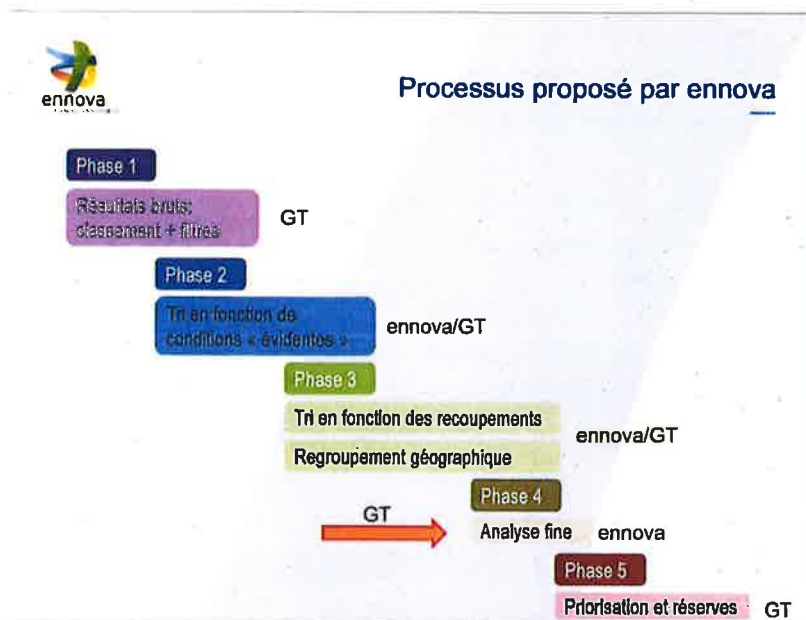


Fig. 5 – Processus proposé par ennova SA au GT¹⁴⁰

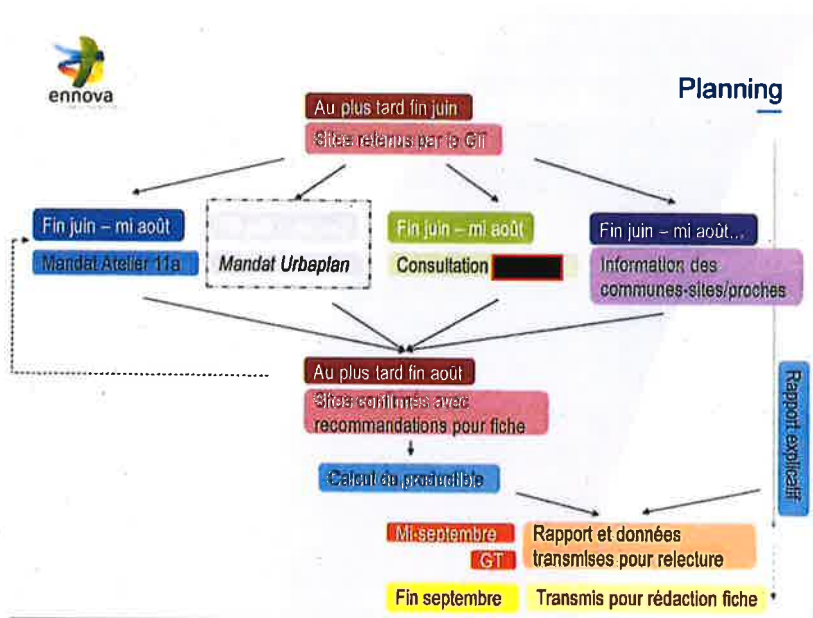


Fig. 6 – Planning proposé par ennova SA au GT¹⁴¹

Au cours de la discussion, plusieurs membres du GT s’expriment sur les critères. Par exemple, [redacted] (Service de l’environnement, SEEn) indique qu’« [u]ne première présélection a été faite mais sans pondération en deux étapes. Pour sa part, il aurait apprécié plus de

¹⁴⁰ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 13 juin 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 115).

¹⁴¹ Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 13 juin 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 132).

critères pour sortir des sites. Le SeCA a dit ne pas vouloir pondérer les dimensions mais le GT n'a jamais validé cette manière de faire et qui diffère pour chaque service. S'il avait été défini à l'origine que le nombre de critères étaient important, il aurait insisté pour en mettre plus. Par exemple, 3 critères pour chaque dimension afin d'avoir une égalité et ne pas se trouver avec seulement 25% pour les humains. Il émet des doutes sur le système utilisé pour la pondération. Le poids dimension est très important. »¹⁴²

██████████ quitte la séance alors que la discussion au sein du GT se poursuit¹⁴³. Le GT discute encore, en son absence, du « bienfondé de contacter les communes pour 'les prévenir' » et décide que « Non, car les communes auront trois mois de délai pour se prononcer lors de la consultation »¹⁴⁴. Concernant la question de savoir « Comment et quels sites définir », le GT « décide de renoncer à classer les sites en P1 et P2 » et de « [p]rendre l'ordre des notes, sauf pour le site du Schwyberg qui a un statut particulier étant donné toute la procédure suivie »¹⁴⁵. Il est encore décidé de « [c]onsulter ██████████ et de lancer le mandat d'atelier 11a. Cela servira de recommandations pour le développeur (une fois que les sites sont affinés). (...) ██████████ transmettra les périmètres d'études à ██████████ et **contactera atelier 11a** (pas besoin d'analyses complémentaires pour le site du Schwyberg) »¹⁴⁶.

Il est encore convenu qu' « [a]vant de valider les sites, il faut consolider l'avis du GT et des services auxquels les membres sont rattachés. ██████████ enverra par mail aux membres du GT (...) la présentation du jour ainsi que des cartes plus détaillées avec les sites, pour que chaque service regarde en interne et valide ensuite »¹⁴⁷.

Le PV indique encore que ██████████ déclare que « [l]a rédaction des textes a commencé et sera affinée dès que les sites seront confirmés. Chaque service s'occupe des thèmes qui le concernent et ensuite le SeCA rassemble les textes et les met uniformément en page. Dès que nos textes seront rédigés, ils seront soumis au GT. Fin septembre, la fiche doit être rédigée.

¹⁴² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Le rapport sera prêt pour fin août ([REDACTED]). Il sera très utile pour rédiger la fiche. »¹⁴⁸

La **dixième séance du GT** a lieu le **27 juin 2016**, en l'absence de [REDACTED], [REDACTED] et [REDACTED] (tous trois excusés)¹⁴⁹. Une fois encore, le PV mentionne en préambule deux invités, à savoir – cette fois-ci – « [REDACTED] – Société ennova SA » et « [REDACTED] – [REDACTED] »¹⁵⁰. Parmi les points à l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Résultat du 'nettoyage des zones' par la société ennova SA », « 3. Discussion sur les études faites par [REDACTED] » et « 4. Décisions sur les zones à définir pour le Plan directeur cantonal et attribution du mandat à atelier 11a »¹⁵¹. Les points 2 et 3 sont traités conjointement¹⁵².

Pour ce qui est de la présentation d'ennova SA, [REDACTED] indique qu'il a « reçu les observations de [REDACTED] il y a quelques minutes par email. Elles n'ont donc pas pu être intégrées dans la synthèse, mais il fera part de ses remarques au fur et à mesure »¹⁵³.

La discussion porte sur sept sites (Salvenach, Gibloux, Côtes de Romont, Monts de Vuisternens, Misery-Courtion/Passafou, La Berra, Schwyberg)¹⁵⁴. Le GT discute le cas de chaque site. Il exclut Salvenach en raison d'un résultat « médiocre dans le calcul des productibles des sites retenus »¹⁵⁵. Le site du Gibloux est considéré comme problématique en raison de plusieurs points¹⁵⁶. Les sites des Côtes de Romont, des Monts de Vuisternens et de Misery-Courtion/Passafou présentent encore des points à vérifier¹⁵⁷. Concernant La Berra, [REDACTED] « souhaite qu'on supprime ce site » ; [REDACTED] répond que « si on

¹⁴⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁴⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

l'enlève, il faut des arguments »¹⁵⁸. Enfin, le site du Schwyberg est considéré comme « OK (...) tel quel » ; [REDACTED] relève toutefois qu'« il faut vérifier si les nombreux bâtiments (chalets d'alpage) situés dans la zone sont habités à l'année ou non »¹⁵⁹. Il est également indiqué au PV qu'« [a]près le nettoyage des sites, il reste toujours 250 Gigawattheures de productivité (160 sont à trouver) »¹⁶⁰.

Suite à cette discussion, il est question de l'« Établissement du rapport explicatif et des fiches du PDCant »¹⁶¹. Il est notamment convenu que « [REDACTED] se coordonnera avec M. [REDACTED] pour la rédaction des documents, lequel est en charge de ce mandat »¹⁶².

Concernant le point 4 de l'ordre du jour (« Décisions sur les zones à définir pour le Plan directeur cantonal et attribution du mandat à atelier 11a », *supra*), le GT décide à l'unanimité de « confirmer à la société atelier 11a qu'ils peuvent affiner leurs analyses/études pour les zones retenues et faire ressortir les éléments sensibles. [REDACTED] leur confirmera ce point en rappelant les délais »¹⁶³.

Sous « Divers » (point 5 de l'ordre du jour), il est convenu que « [REDACTED] préparera le rapport explicatif de la sélection des sites et l'enverra à chacun vers la mi-août. —> Les membres du GT en prendront connaissance et feront part de leurs éventuelles remarques dans le but de pouvoir sortir une version presque finale lors de la prochaine séance »¹⁶⁴.

Le **30 août 2016** a lieu la **onzième séance du GT**. A l'ordre du jour figurent notamment les points suivants : « 2. Information sur l'analyse de [REDACTED] et influence sur les sites actuels / ennova SA » ; « 3. Rapport final et discussion sur la suite des démarches / ennova SA » ; « 4. Présentation des fiches du PDCant / ennova SA – [REDACTED] »¹⁶⁵. Une fois de plus, « [REDACTED]

¹⁵⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁵⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

██████████ – Ennova SA » figure dans le préambule du PV à titre d'invité ; quant à « ██████████ – ██████████ », il est excusé¹⁶⁶.

██████████ ouvre cette onzième séance en ajoutant deux points à l'ordre du jour « afin de faire le compte-rendu des rencontres qui ont eu lieu au cours de l'été (points 1a et 1b) »¹⁶⁷. Il s'agit du « Compte-rendu de la séance avec l'ARE, l'OFEN et Météotest » (point 1a), d'une part, et du « Compte-rendu des rencontres avec M. ██████████, responsable du dossier éolien pour le canton de Vaud et M. ██████████, responsable du dossier pour le canton de Berne » (point 1b), d'autre part¹⁶⁸. Concernant le point 1a, ██████████ explique qu'il y a une bonne correspondance entre les zones indiquées par la Confédération et les sites retenus par le GT. Concernant le point 1b, il est précisé que « ██████████ était également présent » à la réunion avec M. ██████████, responsable du dossier éolien pour le canton de Vaud, et que « [l]a zone de Romont qui fait frontière avec le canton de Vaud ne pose à priori pas de problème, mais le canton de Vaud souhaite être consulté en temps voulu »¹⁶⁹.

Concernant le point 2 à l'ordre du jour, qui a trait à « l'analyse de ██████████ » et à son « influence sur les sites actuels », c'est ici encore ██████████ qui prend la parole « pour l'explication de l'analyse effectuée par ██████████ »¹⁷⁰.

Le point 3 à l'ordre du jour s'intitule « Rapport final et discussion sur la suite des démarches »¹⁷¹. Ici encore, ██████████ prend la parole pour présenter le travail d'ennova SA. Il mentionne notamment que « [d]es corrections doivent encore être apportées suite aux retours des différents services et les informations de ██████████ doivent être intégrées. Le rapport d'atelier 11a, qui a analysé les 5 sites par rapports aux oiseaux nicheurs et chauves-souris, est terminé. Chaque site a son analyse ██████████. Ce rapport d'atelier 11a doit encore être vu par les services. »¹⁷²

Au cours de la discussion sur ce point, ██████████ « rappelle que notre approche a été faite de manière indépendante et neutre. Les sites intéressants sont sortis mais il ne s'agit pas

¹⁶⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁶⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 2 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

de chercher des sites pour les promoteurs. Toutes les bases qui ont servi au thème du Plan directeur seront publiques et visibles sur le site de l'Etat »¹⁷³.

Il est précisé que « [redacted] s'attellera au rapport indépendant dans un deuxième temps. Concernant le rapport principal¹⁷⁴, si une modification de fond devait intervenir après les dernières remarques des services, il faudra en reparler au sein de [sic] groupe de travail. Cela ne devrait toutefois pas être le cas. »¹⁷⁵

[redacted] rappelle également aux membres du GT que « les documents mis à jour doivent pouvoir être validés par chacun des membres. Il faut que les éléments amenés par chacun soient bien approuvés par son propre service. Une fois le rapport édité, il ne faudra pas que les services reviennent sur des points lors de la consultation interne. »¹⁷⁶

[redacted] rappelle aux membres du GT les « prochaines étapes », à savoir :

- 1) « Remise du Plan directeur du thème éolien en des fiches
- 2) Analyse par le comité du projet
- 3) Transmission au Copil qui comprend trois Conseillers d'Etat, deux Préfets, des représentants des communes et un représentant de l'ARE. Le Copil validera ou pourra éventuellement demander des modifications.
- 4) Consultation interne des services de l'Etat (mars 2017).
- 5) Consultation publique (fin 2017). »¹⁷⁷

Il ressort du PV que plusieurs personnes sont impliquées dans la rédaction des différents documents relatifs au volet éolien du Plan directeur cantonal. [redacted] est chargé du rapport final et du rapport indépendant¹⁷⁸ ; [redacted] rédigera les textes concernant les fiches sur la base des éléments transmis par les membres du GT¹⁷⁹ ; enfin,

¹⁷³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁴ Le rapport principal auquel il est fait référence désigne le rapport explicatif intitulé « Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif » (Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif)), laissant ainsi penser que par rapport indépendant, le groupe de travail désigne la fiche-projet élaborée pour chaque site (Annexe du procès-verbal de la séance du groupe de travail du 30 août 2016 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 72 s).

¹⁷⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁷⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Monsieur [REDACTED] « a commencé la rédaction des textes, lesquels seront transmis à [REDACTED] »¹⁸⁰.

Le GT récapitule les « étapes et autres décisions du groupe de travail » :

- « Tous les éléments doivent être transmis à [REDACTED] qui rédigera les textes.
- Priorité au Plan directeur puis au rapport.
- [REDACTED] finalisera le rapport principal en priorité.
- Le thème éolien du PDCant peut être fait dans l'immédiat. (...)
- [REDACTED] enverra une fiche type vers le 12 septembre.
- [REDACTED] contactera M. [REDACTED] pour faire un point sur l'avancement de son travail. »¹⁸¹

La **douzième et dernière séance du GT** se tient le **26 septembre 2016**. Cette fois-ci encore, « [REDACTED] – Société ennova SA » figure en tant qu'invité ; « [REDACTED] – [REDACTED] » est quant à lui excusé¹⁸². Cette dernière séance est dédiée à la présentation du planning par ennova SA pour la suite du mandat (point 2), au rapport final du PDCant avec les dernières remarques (point 3), aux fiches projets (point 4) et au catalogue des fiches des sites non retenus (point 5)¹⁸³.

Concernant le point 2 (« Planning ennova SA pour la suite du mandat »), [REDACTED] livre sa présentation en précisant que « la priorité a été donnée aux fiches plutôt qu'au rapport. La synthèse des enjeux peut être ajoutée à chaque fiche pour ce concerne atelier 11a »¹⁸⁴. Il distribue aux membres du GT les « [f]iches plus ou moins provisoires des 6 sites »¹⁸⁵.

[REDACTED] rejoint la séance et précise que « c'est le SeCA qui travaille à l'uniformisation des fiches. Il n'est donc pas nécessaire qu'ennova en fasse plus car elle a

¹⁸⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸¹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

assez matière pour débiter ce travail »¹⁸⁶. [REDACTED] indique qu'il « transmettra à atelier 11a ce qu'on attend encore de leur part »¹⁸⁷.

Il est finalement décidé que :

- « [REDACTED] remettra les tableaux de synthèses à [REDACTED] d'ici le 30 septembre. Il se limitera aux 'recommandations connues', notamment avec [REDACTED].
- [REDACTED] enverra par mail aux membres du GT une version plus élaborée des fiches.
- Le délai du 27 octobre, soit la date de l'avant-dernière séance du comité de projet, est pris en compte pour la rédaction des différents textes »¹⁸⁸.

Enfin, les points 3-5 de l'ordre du jour (*supra*) sont traités conjointement¹⁸⁹. [REDACTED] ayant quitté la séance avant la fin, celle-ci est conclue par [REDACTED], qui remercie les participants¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁷ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁸ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 4 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁸⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 4 s (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁹⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

3.2. LES AUTRES ACTEURS

Cette seconde partie se concentre sur les autres acteurs qui sont intervenus dans le cadre de ce dossier, à savoir les principaux développeurs de projets éoliens (3.2.1), ennova SA – dont l'activité d'entreprise privée aurait évolué, selon les points de vue – (3.2.2), ainsi que les autres prestataires externes qui ont assisté l'administration dans le travail de planification (3.2.3). Elle a été rédigée en recoupant les informations extraites des documents à disposition des mandataires, notamment des PV et de leurs annexes, avec des informations disponibles publiquement, provenant de sites Internet officiels, de sources médiatiques ou encore des acteurs impliqués. L'analyse de ces sources permet de distinguer les principaux acteurs actifs dans le domaine du développement éolien (les principaux développeurs) et ceux impliqués dans le travail administratif de planification du volet éolien (les mandataires).

3.2.1. LES PRINCIPAUX DÉVELOPPEURS DE PROJETS ÉOLIENS

L'étude des pièces citées permet d'identifier quatre entreprises qui sont ou ont été impliquées directement ou indirectement dans le domaine du développement des projets éoliens : Groupe E Greenwatt SA, ennova SA, [REDACTÉ] et [REDACTÉ].

Groupe E Greenwatt SA¹⁹¹ est une entreprise détenue à 90% par Groupe E et à 10% par le canton de Neuchâtel¹⁹². Groupe E est quant à lui détenu à 80% par l'État de Fribourg, les actions restantes étant réparties entre divers actionnaires¹⁹³. Groupe E Greenwatt SA a pour but statutaire « l'étude, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergies issues de sources renouvelables, la mise en place de mesures d'économie et d'efficacité énergétique. (...) »¹⁹⁴.

Lors de la séance du GT du 1^{er} octobre 2015, [REDACTÉ], chargé d'affaires éolien pour Groupe E Greenwatt, déclare que Groupe E Greenwatt est « développeur unique » dans le canton de Fribourg et qu'il n'y a « [p]lus de concurrence sur l'éolien dans le canton »¹⁹⁵. Par ailleurs, en vue de réaliser sa mission de construction de production d'énergie renouvelable, Groupe E Greenwatt SA a été en pourparlers avec des communes fribourgeoises.

En novembre 2014, Groupe E Greenwatt SA signait avec **ennova SA**¹⁹⁶ une lettre d'intention de collaboration concernant le parc éolien prévu au Mont-Gibloux, pour lequel ennova SA

¹⁹¹ Registre du commerce, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750>, consulté le 27 octobre 2023.

¹⁹² Site de Greenwatt, <https://www.greenwatt.ch/fr/>, consulté le 14 septembre 2023.

¹⁹³ Site de Groupe E, Portrait, <https://www.groupe-e.ch/fr/decouvrir-groupe-e/groupe-e/portrait>, consulté le 14 septembre 2023.

¹⁹⁴ Registre du commerce, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), But, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750>, consulté le 27 octobre 2023.

¹⁹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

¹⁹⁶ Registre du commerce, ennova SA (CHE-248.563.395), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1021636>, consulté le 27 octobre 2023.

était promotrice depuis le début ; un article de la presse locale évoque ainsi que des mesures de vent avaient déjà été effectuées par Greenwatt et que les sociétés prévoient de collaborer et d'échanger leurs informations respectives¹⁹⁷. Ennova SA est donc le deuxième acteur qu'on peut identifier parmi les développeurs du secteur de l'éolien. L'entreprise a toutefois connu une évolution organisationnelle qui rend délicate la compréhension de son intervention dans le secteur. Cette évolution sera analysée ultérieurement dans le cadre du présent rapport (voir *infra*, 5.2.2).

Ainsi, ennova SA a été progressivement reprise par [REDACTED]¹⁹⁸. Ceux-ci sont une entreprise publique, dont l'actionnariat est composé en 2015 de [REDACTED]¹⁹⁹. [REDACTED] ont pour but statutaire de « fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité, de l'énergie thermique, ainsi que traiter des déchets; évacuer et traiter les eaux polluées dans le cadre fixé par la loi; (...) développer des activités dans des domaines liés à ce but, exercer leurs activités à l'extérieur du canton et fournir des prestations et des services en matière de télécommunications »²⁰⁰.

La **relation initiale entre ennova SA et [REDACTED]** a été concrétisée à travers un contrat intitulé « [REDACTED] », conclu en 2011²⁰¹. Ce contrat prévoyait la participation [REDACTED] à 20% du capital-actions d'ennova SA, ainsi qu'un prêt pour 33 millions CHF [REDACTED] à ennova SA concernant des projets jurassiens²⁰². À la suite de différentes affaires qui ont éclaté dans le canton [REDACTED] au sujet des relations [REDACTED] avec ennova SA, en octobre 2013 les deux sociétés ont négocié une convention de rupture du contrat initial, laquelle était censée prendre effet le 31 décembre 2013²⁰³. Cet accord prévoyait le rachat d'ici à cette date par ennova SA des 20% d'actions détenues [REDACTED] pour un montant estimé à 15 millions CHF. Ce montant comprenait aussi la cession par ennova SA de projets de parcs éoliens de Saint-Brais (JU) et

¹⁹⁷ RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4 novembre 2014, <https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d-ennova-au-gibloux.html>, consulté le 30 août 2023.

¹⁹⁸ Registre du commerce, [REDACTED], [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

¹⁹⁹ [REDACTED] Rapport de gestion et de développement durable 2015, [REDACTED] consulté le 14 septembre 2023.

²⁰⁰ Registre du commerce, [REDACTED], But, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁰¹ BODER, Willy, *Incapables de réviser leur accord avec Ennova, les SIG temporisent*, Le Temps, 9 janvier 2014, <https://www.letemps.ch/economie/incapables-reviser-accord-ennova-sig-temporisent>, consulté le 14 septembre 2023.

²⁰² ATS, *Les SIG envisagent de mettre la main sur la société ennova*, La Liberté, 30 avril 2014, <https://www.laliberte.ch/news-agence/detail/les-sig-envisagent-de-mettre-la-main-sur-la-societe-ennova/240910>, consulté le 14 septembre 2023.

²⁰³ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, consulté le 14 septembre 2023.

de [REDACTED], valorisés ensemble à 8 millions CHF²⁰⁴. Au 31 décembre 2013, les conditions essentielles de l'accord de divorce ne furent toutefois pas remplies, ce qui a rendu l'accord de séparation caduc²⁰⁵. Le 13 mai 2014, le Conseil d'administration [REDACTED] et les actionnaires majoritaires d'ennova SA ont finalement conclu un accord prévoyant la prise de contrôle complète d'ennova SA, à travers le rachat par [REDACTED] de 80% du capital détenu par les actionnaires privés d'ennova²⁰⁶.

Concernant l'implication d'ennova SA en qualité de développeur sur le canton de Fribourg, il faut indiquer que, dans un document adressé par courriel du 5 septembre 2022 au Secrétariat Général du Grand Conseil du canton de Fribourg en lien avec une requête de l'association Paysage libre Fribourg (PLF) en vertu de la Loi cantonale fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents²⁰⁷, ennova SA affirme que « depuis la reprise en 2014 du 100% des actions de la société ennova par les [REDACTED], ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de Fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens, hormis sur la commune du Châtelard où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures. Ennova est réorganisée dès fin 2014. En moins de deux ans, les effectifs de la société sont passés de plus de 20 à 6 collaborateurs. [REDACTED] a mis en place un nouveau conseil d'administration, une nouvelle direction et de nouvelles lignes directrices ; les activités d'ennova sont ainsi réorientées »²⁰⁸.

L'entreprise énonce alors les différents projets dans lesquels elle a été impliquée. Ainsi, elle évoque les **prospections qu'elle a réalisées sur la base du concept éolien cantonal d'août 2008 entre 2011 et 2012 sur le territoire fribourgeois** pour identifier des secteurs éoliens potentiels²⁰⁹. Elle indique encore qu'en mai 2013, elle avait signé une convention de collaboration avec la commune du Châtelard (FR). Dans ce cadre, ennova SA réalisait des mesures de vent entre mai 2013 et juin 2016, activité qu'elle précise avoir toujours déclarée et qu'elle a continué d'effectuer après le premier mandat qui lui est octroyé par le SdE le 14

²⁰⁴ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, consulté le 14 septembre 2023.

²⁰⁵ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3 janvier 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, consulté le 14 septembre 2023.

²⁰⁶ Arcinfo, *C'est confirmé: les SIG ont racheté Ennova*, 14 mai 2014, <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/c-est-confirme-les-sig-ont-rachete-ennova-326274>, consulté le 14 septembre 2023.

²⁰⁷ Loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents du 9 septembre 2009 (LInf ; RSF 17.5).

²⁰⁸ Ennova SA, *Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg*, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [REDACTED] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²⁰⁹ Ennova SA, *Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg*, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. [REDACTED] aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

janvier 2016²¹⁰. Elle mentionne aussi qu'il ne sera finalement pas donné suite à cette convention de collaboration, bien qu'elle affirme que le syndic de la commune du Châtelard (FR) avait tenu à ce qu'elle soit maintenue²¹¹. Une autre convention était initialement prévue avec la commune des Grangettes, laquelle n'a jamais été signée « après la réorientation des activités d'ennova fin 2014 »²¹². En avril 2013, la commune de Misery-Courtion aurait également signé une convention avec ennova SA ; toutefois, celle-ci serait devenue caduque en avril 2015 en raison de l'absence de projet détaillé de parc éolien sur le territoire de la commune²¹³. Par ailleurs, selon le site Internet de l'entreprise, en 2016, ennova SA réalisait également des projets d'analyse des vents et évaluation du productible pour Groupe E Greenwatt SA à Entlebuch (LU) et a également effectué des mandats pour cette même société entre 2015 et 2020 sur le projet « Les Quatres Bornes (NE/BE) » en participant à la gestion de projet et études de vent, bruit, ombre, EIE / Dépôt PAC / PQ-PC, ainsi qu'en 2015 pour le projet « Mont-Sujet (BE) » concernant la réalisation de photomontages²¹⁴.

██████████ constitue encore un autre développeur qui est occasionnellement mentionné dans le dossier, notamment par ██████████, agissant au nom d'ennova SA. Cette organisation se manifestera également auprès de ██████████ en vue de la préparation de la réunion « publique » du 20 avril 2016 ; ██████████ déclinera sa demande de participation²¹⁵.

²¹⁰ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de ██████████ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹¹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. ██████████ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹² Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. ██████████ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹³ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. ██████████ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹⁴ Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, <https://www.ennova.ch/prestationsetreferences>, consulté le 6 septembre 2023.

²¹⁵ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

3.2.2. ennova SA COMME MANDATAIRE EXTERNE

Dans le cadre du travail de révision du volet éolien du plan directeur cantonal, ennova SA fait partie des mandataires externes avec lesquels le SdE et le GT ont travaillé (*supra*, 3.1). Cette sous-section expose le contexte et les considérations ayant mené le SdE/GT à mandater ennova SA (a.), les tâches confiées à ennova SA (b.), le calendrier et les montants des factures liées aux prestations d'ennova SA (c.) et le récapitulatif des dépenses (d.).

a. Contexte et considérations ayant mené le SdE/GT à mandater ennova SA

Les éléments qui ont conduit le SdE et, par extension, le GT à recourir aux services d'ennova SA en 2016 sont difficiles à démêler. D'un côté, une **note interne rédigée en janvier 2023** par [REDACTED]²¹⁶ mentionne les aspects suivants :

- le **contexte des années 2000**, marquées par un important développement du domaine des éoliennes. A cette époque, « des cantons ont lancé des études sur leur territoire afin d'évaluer le possible développement en plaine sur la base des expériences des pays voisins, de même que bon nombre de développeurs ont commencé à prospecter sur le plateau suisse. Ceux-ci étaient souvent en lien avec des entreprises d'électricité »²¹⁷ ;
- le fait que le plan directeur du canton de Fribourg devait intégrer le thème éolien depuis 2002 et fut réactualisé en 2008²¹⁸, et l'idée évoquée, en 2013, « d'étudier la possibilité que Fribourg devienne pionnier du développement de l'éolien en plaine »²¹⁹ (**postulat 2013-GC-26 [P2027.13] du 28 juin 2013**, déposé par Eric Collomb et François Bosson) ;
- le **recours par le SdE, en 2011, au bureau** [REDACTED], basé à Winterthur²²⁰, après que le SdE s'est informé auprès des autres cantons novateurs ainsi que de l'OFEN. Ce bureau avait développé une méthodologie efficace et, selon

²¹⁶ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁹ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁰ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

██████████, « ne prospectait pas en Suisse romande, ce qui évitait tout conflit d'intérêts »²²¹. Le rapport final a été rendu en 2014²²² ;

- le fait qu'au cours de la **période 2010 à 2014**, « pas moins de 30 zones ont été étudiées dans le canton par des développeurs pour des projets éoliens »²²³. ██████████ souligne que les travaux de prospection se sont opérés en concertation entre les développeurs et les communes : « Les services de l'Etat n'ont pas été associés à ces démarches. Ils ont ponctuellement été sollicités par les développeurs, voir des communes, pour répondre à des questions. Des demandes d'enquêtes préalables ont également été soumises aux services par les développeurs (par exemple pour un projet à Semsales). Finalement, les services ont occasionnellement été invités à participer en tant qu'invités à des séances d'information qui se déroulaient dans des communes »²²⁴.

Remarque : Eu égard au contexte précédemment évoqué (supra, 2), il faut en déduire que l'administration publique cantonale devait donc faire face à un environnement particulièrement dynamique, avec des développements entre acteurs privés et communes, auxquels s'ajoutait une intervention fédérale.²²⁵

Dans la même note de janvier 2023²²⁶, ██████████ explique encore que la planification éolienne, dont le GT avait la charge, nécessitait une **approche complète**, qui se rapprocherait de ce qu'un développeur pourrait faire dans une phase de prospection ; toutefois, à ce stade de la planification, celle-ci se devait d'être purement **technique/scientifique**²²⁷. Dans la note explicative, ██████████ indique que le mandataire recherché devait être neutre, compétent dans les domaines techniques, doté d'une grande compétence à planifier un parc

²²¹ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²² Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²³ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁴ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 1 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁵ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 2 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁶ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. ██████████ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

éolien et à disposition sur une durée d'une année au moins²²⁸. [REDACTED] n'étant pas disponible, et faute de trouver un acteur spécialiste du domaine disponible et non-actif sur des projets en cours dans le canton, le SdE s'est tourné vers ennova SA, après avoir contacté différents cantons, la Confédération et Suisse Eole²²⁹.

D'un autre côté, **deux courriers indiquent qu'il y a eu des échanges entre ennova SA et le SdE, à la demande de la première :**

- Ainsi, dans un courrier du 30 septembre 2015 d'ennova au SdE, l'entreprise indique : « Notre société (...), détenue à 100% par [REDACTED], a le plaisir **de vous confirmer**, qu'elle souhaite être représentée par la société Groupe E Greenwatt SA, au sein du Groupe d'accompagnement mis en place pour l'élaboration du plan directeur éolien et plus particulièrement **pour représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales** »²³⁰.
- Par courrier du 22 octobre 2015, le SdE répond à ennova SA concernant sa demande d'être associée aux travaux du GT. Il précise que « [d]es **études d'une portée plus large** devront également être réalisées (étude cantonale sur la sécurité intérieure et établissement de critères d'exclusion pertinents dans le plan directeur cantonal ou soutien lors du traitement des demandes en cours, étude cantonale avifaune / chauve-souris et intégration des résultats dans le plan directeur cantonal ou soutien lors des demandes en cours). C'est à ce stade de la démarche que les différents acteurs concernés par le sujet, dont **ennova énergies renouvelables** et notamment également les milieux de la protection de l'environnement, paysage et de la faune, ainsi que les communes et les promoteurs, **seront contactés et impliqués probablement dans la première partie de l'année 2016** ». Enfin, il indique que « **l'entreprise avec laquelle vous êtes en contact, Groupe E Greenwatt**, fait également partie des interlocuteurs du canton. Elle est donc **informée de l'avancée des travaux** »²³¹.

Ces échanges ont lieu entre la première séance du GT du 28 septembre 2015 – où [REDACTED] [REDACTED], président du GT, rappelle la confidentialité des réunions – et avant la deuxième séance du 1er octobre 2015, où Monsieur [REDACTED], représentant de Greenwatt, fera une présentation mentionnant ennova SA ainsi que les autres bureaux d'études. Il convient de rappeler que pour ce qui est de [REDACTED], sa présence à la

²²⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁹ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²³⁰ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

²³¹ Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

séance du 1^{er} octobre ne peut pas être établie avec certitude sur la base des pièces du dossier. En effet, comme mentionné (voir 3.1, *supra*), le PowerPoint du 30 septembre 2015 indique que la participation de l'intéressé est prévue à la séance du 1er octobre 2015²³², tandis que dans le PV de cette même séance, Monsieur [REDACTÉ] n'apparaît pas parmi les participants à la réunion²³³.

Durant les **séances du GT** qui ont lieu tout au long de l'année 2016, le **représentant d'ennova SA**, en la personne de [REDACTÉ], a régulièrement été présent afin d'exposer l'état de la situation concernant le mandat de priorisation des sites, jusqu'à la dernière séance, qui a lieu le 26 septembre 2016²³⁴.

b. Tâches confiées à ennova SA par le SdE

Dans le cadre de la planification du volet éolien dans le canton de Fribourg, ennova SA a exécuté plusieurs tâches qui ont impliqué des aspects d'analyse, de planification et de gestion de projets. Sur le plan contractuel, ces tâches ont été formalisées dans les actes suivants :

- Rédaction d'études et d'un rapport de priorisation des sites éoliens, impliquant ainsi des activités d'analyse et de rédaction : premier contrat de mandat datant du 14 janvier 2016)²³⁵ ;
- Activités de coordination d'autres prestataires ainsi que participation à des réunions avec différentes parties prenantes (les services de l'administration cantonale ainsi que des prestataires externes) : avenant du 25 avril 2016²³⁶, lequel a donné lieu deux fois à un dépassement des coûts estimés (voir *infra*, b.) ;
- Elaboration du catalogue des sites non retenus : dernier contrat de mandat, datant du 28 novembre 2016, connu des autrices du présent rapport²³⁷.

²³² Annexe du procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 299).

²³³ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 2 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

²³⁴ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 7 mars 2016, p. 1 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 2 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 3 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 2 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 3 ss ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 2 ss (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

²³⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1 ss.

²³⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 18 ss.

²³⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1 ss. Il faut signaler ici que les pièces remises par l'administration permettent d'identifier trois actes juridiques (deux contrats et un avenant au premier contrat). Les factures pour les différentes prestations énumérées dans les trois documents sont adressées jusqu'en mai 2017, date de la remise du catalogue des sites non retenus. En revanche, le tableau des dépenses engagées par le SdE fait état de paiements au cours de la période 2017-2018 pour laquelle notre étude du dossier ne nous a pas permis de retrouver d'explications.

c. Calendrier et montants des factures liées aux prestations d'ennova SA

L'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal de Fribourg a impliqué une diversité de mandataires externes en dehors de l'administration cantonale.

Le **14 janvier 2016**, le SdE accepte²³⁸ l'offre E/B005/07/AA/201601 du 13 janvier 2016 établie par ennova SA, intitulée « Canton de Fribourg – Plan sectoriel éolien, Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens »²³⁹, pour un montant de **43'014,20 CHF, TVA comprise**²⁴⁰.

Le mandat attribué par le SdE le 14 janvier 2016 prévoit un travail en trois phases :

« 1. Préparation des travaux

Au stade de l'offre, il s'agit de reprendre l'existant, d'analyser les rouages de la pondération et de proposer, le cas échéant, des améliorations. Après ces premiers travaux, une discussion devra suivre avec le SdE pour définir une base commune.

2. Élaboration des documents

Cette phase est celle demandant un approfondissement particulier, se justifiant par une étude site par site avec des échelles d'approche de l'ordre du 25'000, voire de détails.

Chaque site fera l'objet d'une analyse détaillée et sa note sera argumentée dans le rapport explicatif.

Lorsque l'ensemble des notes sera attribué aux sites à travers le tableau « Classement des zones pour sites éoliens sur le canton de Fribourg », une séance avec le SdE devra avoir lieu, non seulement pour créditer ou modifier son contenu et la méthodologie, mais également pour définir la structure du rapport explicatif et le niveau de détails pour l'étape suivante.

3. Finalisation

Les étapes qui suivront la validation des travaux seront essentiellement axées sur la rédaction du rapport explicatif et l'élaboration de la carte de catégorisation des sites évalués.

Une séance de présentation du rapport aura lieu avec le SdE. »²⁴¹

L'échéance pour la remise du rapport explicatif est fixée au 1^{er} mars 2016 au plus tard. Une clause de confidentialité figure également dans le contrat : « le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la

²³⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1-3.

²³⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 4.

²⁴⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 8.

²⁴¹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 1 s.

structure de travail »²⁴². L'offre est soumise par [REDACTED], directeur d'ennova SA, et [REDACTED], responsable de projet pour ennova SA²⁴³.

Par courriel du **25 avril 2016**, [REDACTED] envoie à [REDACTED] une « note avec rapport d'activité précisant les travaux réalisés et les dépassements actuels », une « facture pour les travaux réalisés », ainsi qu'un « avenant pour les travaux à compléter »²⁴⁴. L'avenant à l'offre de base transmis par ennova SA au SdE le 25 avril 2016²⁴⁵ porte sur un montant de **12'858,30 CHF HT**²⁴⁶. Le document énonce les activités complémentaires suivantes faisant l'objet de l'avenant :

- « Coordination des mandataires PAYSAGE et NATURE sur la base des retours des Services du SNP, SFF (rapports sectoriels à annexer au rapport explicatif)
- Coordination supplémentaire pour l'évaluation NATURE détaillée des sites prioritaires par le mandataire Atelier 11a (dont le montant du mandat n'est pas encore connu, planifié à 5'000 frs. HT dans l'avenant)
- Coordination et réflexion avec le SNP pour « l'agencement » intelligent des sites prioritaires au plan paysage (dernière étape avant de définir les périmètres des sites éoliens à insérer dans la fiche éolienne)
- Séance de discussion, d'échange, de présentation avec le GT et/ou les Services pour figer la méthode et les poids des critères/dimensions, pour analyser les retours des participants au remplissage de la grille de critères/dimensions (20.04). 1 séance également pour assurer la transition avec le mandataire en charge d'élaborer la fiche éolienne.
- Option de participer à la rédaction du rapport d'accompagnement dans le cadre de la consultation des organisations et autorités publiques ».²⁴⁷

Il est également utile de joindre une capture d'écran du tableau inclus dans l'avenant²⁴⁸ (fig. 7) et de mentionner que celui-ci « est basé sur les références et structure de l'offre de base :

- Les cases violettes correspondent aux mandats Urbanplan et Atelier 11a
- La police en gras est un rajout de travaux par rapport aux intitulés de l'offre de base
- La police en italique précise des coûts non définitifs de la part des mandataires
- La case en bleu ciel est une option »²⁴⁹.

²⁴² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 2.

²⁴³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 9.

²⁴⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 15.

²⁴⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 18.

²⁴⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.

²⁴⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.

²⁴⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 20.

²⁴⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 19.

AVENANT 1 - EB00507AQ01604
Finché post 22.04.2016

N°	Libellé	Heure	CA, TFKBOB	Tarif (CHF)	Montant HT	Commentaire
2	Elaboration des documents	83			fr. 13 831.0	
2.2	Analyse détaillée des sites au regard des contraintes, état d'occupation en vue de leur pondération	13	C	157	fr. 2 041.0	Intègre les libérations avec le GT, le SMP, le BFF et Atelier 11a pour finaliser le rapport de Atelier 11a ainsi que l'établissement des données environnement (Grand Tera)
2.2.1	Coordination du mandataire environnement et travaux prioritaires (données...)	5	C	157	fr. 785.0	
2.2.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "environnement" (Atelier 11a)				fr. 1 500.0	Présence de Atelier 11a aux séances du 20.04.2016
2.2.3	Coordination de mandataire environnement pour la priorisation des sites prioritaires	8	C	157	fr. 1 256.0	Coordination pour le nouveau mandat de Atelier 11a
2.2.4	Mandat externe pour la priorisation des sites prioritaires en "environnement" (Atelier 11a) - coûts estimés				fr. 9 000.0	Mandat de Atelier 11a pour l'évaluation plus précise des sites déléts prioritaires
2.3	Analyse détaillée des sites au regard des contraintes, état d'occupation en vue de leur pondération	20	C	157	fr. 3 140.0	
2.3.1	Coordination du mandataire paysagiste et travaux prioritaires (données, ZVI...)	10	C	157	fr. 1 570.0	Intègre les libérations avec le GT, le SMP, Urbaplan pour finaliser le rapport de Urbaplan ainsi que l'établissement des données (table paysage caractéristique à valider)
2.3.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "paysage"				fr. 1 500.0	Présence d'Urbaplan aux séances du 20.04.2016
2.3.3	Coordination avec le SMP pour le regroupement des sites prioritaires une fois définis (sans intervention d'Urbaplan)	10	C	157	fr. 1 570.0	Une fois les sites prioritaires définis, il sera nécessaire de les justifier d'un point de vue paysager. Voir des les regrouper au sein d'un même site pour en définir le périmètre
2.9	Intégration de l'ensemble des données évaluées dans le tableau "Classement des zones pour sites éoliens" revu + note explicative (livrable à remettre)	20.0	C	157	fr. 3 140.0	Reajustement de la table générale après intégration des données au point 2. Proposition d'une table actualisée (paramétrage excel) pour passer sur les poids des critères et définir la méthode de classement (croyez, additionnelle...)
2.10	Séances d'échanges avec le Service de l'énergie pour homogénéiser la catégorisation des sites (prioritaires...), préparation document (PPT, plans, table...)	30.0	C	157	fr. 4 710.0	Différentes séances ou échanges de discussion avec le GT et les Services. Démarche (brevé inclus) la préparation des séances, documents. Réunion pour prise en compte des différents avis émanant des acteurs consultés le 20.04 (énergie, etc...). 1 séance de présentation/échange avec le mandataire en charge de rédiger la fiche éolienne du PDCant. Echanges généraux avec les services
3.2 op	Elaboration d'un rapport d'accompagnement suite à la consultation des acteurs (20.04)	8	C	157	fr. 1 256.0	Suite à la rencontre des différents acteurs (communes, ONGs, opposants), un rapport d'accompagnement de la consultation est proposé: rédaction et synthèse des avis
		91			Total HT: fr. 14 207.0	
					Rabais -10%: fr. 12 656.3	
					TVA 8%: fr. 13 667.7	
					Total TTC: fr. 13 667.7	

Fig. 7 : Avenant à l'offre de base d'ennova SA à l'État de Fribourg du 25 avril 2016²⁵⁰

Remarque : Cet avenant permet de voir que dès le 25 avril 2016, il semble entendu qu'un autre mandataire se chargera de la rédaction de la fiche éolienne (voir le passage de l'avenant mentionné ci-dessus : « 1 séance également pour assurer la transition avec le mandataire en charge d'élaborer la fiche éolienne »), mandat qui sera exécuté par Juvet Consulting, en la personne de [REDACTED], ancien directeur ad interim d'ennova SA et responsable durant 20 ans du SdE du canton de Neuchâtel.

Le tableau (fig. 7) permet également de voir qu'alors qu'ennova SA exerce une activité de coordination à l'égard des autres prestataires, les prestations de ces tiers sont décrites comme un ajout par rapport à l'offre de base, montrant une dépendance entre les prestations des différents prestataires.

Le 25 mai 2016, [REDACTED] adresse un e-mail à [REDACTED] et [REDACTED], annonçant « environ 6 heures de travail supplémentaire (tarif KBOBC) »²⁵¹ pour

²⁵⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 20.

²⁵¹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 23.

une « analyse de nos estimations par rapport [aux] nouvelles données de l'OFEN »²⁵². Cet ajout est validé le même jour par [REDACTED]²⁵³.

Le **12 août 2016**, [REDACTED] adresse un nouvel e-mail à [REDACTED] et [REDACTED] pour faire état d'un dépassement de crédit. Plusieurs passages méritent d'être cités *in extenso*. [REDACTED] fait d'abord état :

- « Des échanges/séances/préparation de données avec [REDACTED] (pas prévu)
- Des recherches/discussions en séance et documents à préparer avec [REDACTED] (fiche éolienne) (pas prévu)
- Des réajustements et imprévus de dernière minute (séance [REDACTED], séance GT en plus, séance greenwatt confidentielle, évaluation particulière Semsales pour le faire remonter, pareil pour Remaufens...)
- D'un rapport complet et solide (j'ai dû reprendre de 0 le rapport provisoire fait en février dernier puisque le processus a été revu en grande partie entre février et juillet) »²⁵⁴.

L'auteur poursuit qu'au vu de ce qui précède, « [l]e nombre d'heure [sic] effectué est plus important que prévu, alors que le mandat n'est pas encore fini. Ennova a effectué à ce jour environ 160h au lieu des 90h prévus dans l'avenant (au total). Je ne veux pas qu'il y [ait] des problèmes avec cela. Je vous informe donc et en fonction de vos retours, je ferai un décompte précis comme la dernière fois. »²⁵⁵ A cela, [REDACTED] répond, le 16 août 2016 : « On sait que tu as travaillé plus que prévu initialement. Ça va pas donner des Problèmes lors du payement. Il faut juste que vous mettez les rapports détaillés des heures avec. [sic] »²⁵⁶

Le **30 novembre 2016**, ennova SA transmet au SdE sa « Note de synthèse finale », intitulée « Etudes et rapports de définition des sites éoliens »²⁵⁷, ainsi qu'une facture couvrant la période du 1^{er} mai 2016 au 30 novembre 2016 et détaillant les coûts suivants :

- Pour la « Réalisation du mandat », un montant de **57'462,00 CHF HT**, ce qui correspond à 366 heures de travail (prix HT/h : 157 CHF) ;
- Sous « Facture de tiers » :
 - un montant de **9'466,90 CHF HT** correspondant à « Urbaplan – Paysage (voir facture 9082) » ;
 - un montant de **34'179,62 CHF HT** correspondant à « Atelier 11a – Biodiversité (voir factures) » ;
- Le sous-total s'élève ainsi à **101'108,50 CHF HT**.

²⁵² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 23.

²⁵³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 22.

²⁵⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 24 s.

²⁵⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 25.

²⁵⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 24.

²⁵⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 27 ss.

- Le **montant total, qui inclut la TVA de 8,0%**, s'élève à **109'197,20 CHF** ; ce montant est « [p]ayable sous 30 jours en faveur de ennova SA »²⁵⁸.

La présentation des comptes par ennova SA dans la note de synthèse du 30 novembre 2016 indique que celle-ci a facturé, pour couvrir ses prestations, un **montant total de 99'462,00 CHF HT**. Ce montant inclut les **42'000 CHF HT** déjà facturés (mandat de base du 8 janvier au 22 avril 2016) et un montant de **57'462,00 CHF HT**, facturé à partir du 22 avril 2016²⁵⁹. Ce dernier montant inclut 1) le solde du mandat de base à partir du 22 avril 2016, 2) le dépassement sur mandat de base, 3) l'avenant au mandat de base, 4) le dépassement sur l'avenant et 5) les prestations effectuées hors contrats/mandats²⁶⁰.

Dans cette même note, ennova SA fait état d'« un dépassement de plus de 90% des coûts initialement planifiés sur le mandat » et d'« un dépassement de plus de 80% des activités hors contrat »²⁶¹. Il paraît judicieux de montrer *in extenso* comment l'entreprise justifie ces **dépassements**, notamment en revenant sur les différentes activités placées hors de son mandat (voir fig. 8)²⁶².

²⁵⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 26.

²⁵⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36.

²⁶⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 28.

²⁶¹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 28.

²⁶² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 30.

Hors mandat EB00507AA201601

Sont placés hors mandat, toutes les activités clairement non identifiées dans les besoins de base :

- ✈ **Fiche PDCant** : une large contribution a été faite par ennova pour permettre la bonne adéquation entre les résultats du rapport explicatif du mandat de base et les fiches éolienne de chacun des 6 sites retenus : nombreux échanges de mail, rédaction des fiches avec le SeCA, extraction de données techniques, extraction de cartes, séance avec M. [REDACTED]. L'itération de ces travaux a augmenté le temps alloué par ennova, parfois dans des délais courts.
- ✈ **Skyguide** : sur décision du GT, chacun des sites retenus a dû faire l'objet d'une analyse de la part de Skyguide donnant du crédit à leur faisabilité même au stade de la planification directrice. Ennova a donc pris en charge une partie de la coordination avec [REDACTED] : envoi des données, lecture des rapports, séance de lancement, modification des rapports suite aux modifications de certains périmètres, modification de périmètres en fonction des résultats [REDACTED] ...
- ✈ **Atelier 11a** : coordination sur un besoin identifié plus tardivement par le GT, celui de réaliser des fiches de recommandation par site reprenant les enjeux et les recommandations pour les fiches du PDCant ainsi qu'un Guide de recommandation. Ces recommandations émanent d'Atelier 11a et ont nécessité une coordination avec la SNP, le SFF.
- ✈ **Guide de planification éolien** : à la demande du GT, un Guide pour la planification des 6 sites éoliens a dû être élaboré par ennova pour offrir une vision d'ensemble des enjeux aux autorités politiques et cantonales, communales. Ce rapport non liant et distinct du rapport explicatif principal fait partie des documents livrés.

Dans le cadre de ces activités hors mandat, un nombre important de documents de travail, de présentation a dû être créé, modifié, coordonné entre services du GT et mandataire pour finalement être finalisés.

Ces activités ont été nécessaires pour consolider l'étude de base, et les résultats finaux sont d'une qualité satisfaisante. ennova s'est donc soucie à satisfaire au mieux de ses ressources les besoins du GT pour sa planification éolienne 2016.

En définitive, le décalage entre l'identification des besoins en avril 2016 et la réalité des travaux au 30 novembre 2016, est principalement dû à une sous-estimation de la complexité de la démarche et du nombre d'acteurs autour de celle-ci. En outre, le processus mis en place à ce jour garantit une planification négative/positive solide.

Fig. 8 : Liste des activités placées hors de son mandat dressée par ennova SA dans sa note de synthèse du 30 novembre 2016 destinée à l'État de Fribourg²⁶³

La présentation des comptes par ennova SA indique encore que les **prestations des autres mandataires externes** (Atelier 11a et Urbaplan) répercutées par ennova SA s'élèvent à **34'179,60 CHF HT** (Atelier 11a)²⁶⁴ et **9'466,90 CHF HT** (Urbaplan)²⁶⁵.

Si l'on ajoute à ces montants le montant total facturé par ennova SA pour ses propres prestations, à savoir **99'462,00 CHF HT** (*supra*), les montants totaux facturés par les trois mandataires au SdE s'élèvent donc à **143'108,50 CHF HT**²⁶⁶.

²⁶³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 30.

²⁶⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36 s. La facturation d'Atelier 11a est établie au 10 novembre 2016 pour un montant de **26'245,62 CHF TVA** comprise : Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 51. Le montant est à scinder en deux montants, lesquels sont à verser sur les comptes de [REDACTED] (Atelier 11a) et [REDACTED] (L'Azuré). Une autre facture est adressée par [REDACTED] (mais incluant également Atelier 11a) pour un montant de **7'934,00 CHF** : Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 52.

²⁶⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 36.

²⁶⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 37.

Toutefois, il faut également tenir compte d'une facture du 28 juin 2016 d'Urbaplan à l'attention d'ennova SA, pour un montant tout compris de **10'224,25 CHF (TVA comprise)**, qui comprend 9'233,50 CHF d'honoraires et 233,40 CHF de frais, ainsi que 757,35 CHF de TVA²⁶⁷. Le détail de la facture d'Urbaplan indique que celle-ci couvre les prestations effectuées du début du mandat (janvier 2016) au 31 mai 2016²⁶⁸.

Le **14 novembre 2016**, [REDACTED] adresse un courrier à [REDACTED] – lequel ne travaille plus officiellement au sein du SdE depuis la fin septembre 2016²⁶⁹, c'est-à-dire qu'il n'est alors plus lié par un contrat de travail et par le rapport de subordination qui en découle, et effectue des missions ponctuelles en qualité de prestataire externe de l'administration – pour lui communiquer une offre concernant le **catalogue des sites non retenus**²⁷⁰.

Le **26 février 2017**, le SdE attribue alors un nouveau mandat à ennova SA (dont l'offre date du 28 novembre 2016), intitulé « Plan sectoriel éolien – Catalogue des sites éoliens non retenus – Canton de Fribourg », pour un montant de **25'281,40 CHF (TVA comprise)**²⁷¹. Sous « Délivrables », ce mandat mentionne premièrement la rédaction d'un rapport explicatif, soit l'« [é]laboration d'un rapport explicatif et succinct introduisant le contexte et l'objectif de la démarche (se basant sur le rapport explicatif du mandat EB00507AA201601 de janvier 2016) » et, deuxièmement, une fiche explicative par site éolien, laquelle consistera en l'« [é]laboration d'une fiche explicative de synthèse par site éolien hors planification, selon modèle de fiche discuté avec le SdE en séance du 4 novembre 2016 »²⁷². Comme le montre la fig. 9²⁷³, il s'agit d'étudier une série de sites hors planification.

²⁶⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 47.

²⁶⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 47 ss.

²⁶⁹ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5.

²⁷⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 14.

²⁷¹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1.

²⁷² Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 1 s.

²⁷³ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 5.

Les sites hors planification sont sélectionnés en fonction de leur état de développement et/ou de leur présence dans le PDCant 2011, bases légales actuelles. Après discussion avec le SdE, les sites, objet de ce mandat, seraient. La liste de ces sites peut encore être discutée.

N°	Liste des sites catalogués (11)	Raison
1	Semsaies	PDCant 2011 Développé par [REDACTÉ]
2	Remaufens	Développé par Groupe E Greenwatt SA
3	Piamont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
4	Mont Vuarat	Développé par Groupe E Greenwatt SA
5	Nord de Romont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
6	Les Paccots	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
7	Molésion	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
8	Les Merlas	PDCant 2011
9	Galmiz	PDCant 2011
10	Cressier-Courlevon	Développé par Groupe E Greenwatt SA
11	Noréaz-Ponthaux	Développé par Groupe E Greenwatt SA

Une séance de coordination permettra de présenter les documents rédigés de manière pré-définitive. Une fois que le SdE aura validé le contenu et/ou amené les corrections nécessaires, les documents seront livrés en PDF.

Fig. 9 : Catalogue des sites éoliens non retenus et pour quelle raison, dressé par ennova SA le 7 novembre 2016²⁷⁴

Ce nouveau contrat de mandat entre ennova SA et le SdE inclut une clause de confidentialité, qui cette fois prévoit que « [l]e mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail, **sans autorisation préalable du mandant** »²⁷⁵ (nous mettons en évidence).

Le **24 avril 2017**, dans le cadre du mandat du 14 janvier 2016 relatif à la définition des sites éoliens (« Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens dans le canton de Fribourg », *supra*), ennova SA adresse une nouvelle facture au SdE pour un montant de **19'507,60 CHF TTC**²⁷⁶. Cette facture se compose des éléments suivants, auxquels il faut appliquer la TVA de 8,0% (1445,00 CHF) :

- Pour la « Réalisation du mandat », un montant de **10'487,60 CHF HT**, ce qui correspond à 66,8 heures de travail (prix HT/h : 157 CHF) ;
- Sous « Facture de tiers » :
 - un montant de **5'806,80 CHF HT** correspondant à « Atelier 11a – Biodiversité » ;
 - un montant de **1'198,15 CHF HT** correspondant à « [REDACTÉ] – expertise sur cas Schwyberg » ;

²⁷⁴ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 5.

²⁷⁵ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 2.

²⁷⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 55.

- un montant de **570 CHF HT** correspondant à « L'Azuré – expertise sur cas Schwyberg »²⁷⁷.

La facture d'ennova SA pour le catalogue des sites éoliens non retenus est adressée au SdE le **17 mai 2017**. Cette facture couvre la période de mars à mai 2017 et s'élève à un montant de **8'562,80 CHF TTC**²⁷⁸.

d. Récapitulatif des dépenses

En guise de récapitulatif, le tableau ci-dessous reprend l'ensemble des factures réglées par le SdE à ennova SA et aux mandataires spécialisés travaillant avec ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal (fig. 10)²⁷⁹.

ennova 2016-2018

Canton de Fribourg
Mandant : Service de l'énergie
Suivi facturation

Note
GF n'a pas en possession le montant des mandats Skyguide lors du PDCant EXP, directement réglé par le SdE
Fribat est l'expert chauves-souris du Canton. Aucune facturation n'a été faite.

n°	Période	Mandataire	Montant HT	Intitulé mandat *			
				PDCant E	SNR	PDCant C	PDCant A
EB00507AA - 001	14.01.2016 - 30.04.2016	ennova	CHF 42'000	x			
EB00507AA - 002	01.05.2016 - 30.11.2016	urbaplan	CHF 8'487	x			
		Atelier 11a	CHF 34'180	x			
		ennova	CHF 57'462	x			
EB00507AA - 003	01.01.2017 - 31.03.2017	ennova	CHF 10'488	x			
		Atelier 11a	CHF 5'807	x			
		Natura	CHF 1'198	x			
		L'Azuré	CHF 570	x			
EB00507AA - 004	01.03.2017 - 31.05.2017	ennova	CHF 7'929		x		
FR_PDCant_Consultation_F01	01.12.2017 - 31.12.20217	ennova	CHF 707			x	
FR_PDCant_Consultation_F02	01.01.2018 - 28.02.2018	ennova	CHF 4'147			x	
FR_PDCant_Consultation_F03	01.05.2018 - 30.06.2018	ennova	CHF 6'689				x

Intitulé du mandat
PDCant EXP - EXAMEN PREALABLE >> DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE EB00507AA201601_FR_G1
PDCant - Définition des sites éoliens / Rapport et annexes
Guide planification des parcs éoliens / Guide et annexes
PDCant 2017 - Aide à l'élaboration
Catalogue SNR >> Catalogue des sites non retenus dans la planification FR (document interne)
PDCant - CONS >> Assistance pour réponses aux questions de la population après l'EXP
PDCant - APP >> Assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant.

Fig. 10 : Tableau listant les factures réglées par le SdE à ennova SA et aux mandataires spécialisés travaillant avec ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal²⁸⁰

Dans le tableau ci-dessus, en ce qui concerne les **paiements à ennova SA**, quatre prestations sont citées en lien avec un numéro de contrat (EB00507AA-001 à 004). Trois autres prestations sont désignées comme « consultations » (FR_PDCant_Consultation_F01 à F03).

²⁷⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 2-Ennova catégorisation, p. 56.

²⁷⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 16.

²⁷⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1.

²⁸⁰ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1.

Ces diverses prestations sont rattachées à différents **intitulés de mandats**, que le tableau ci-dessus présente à travers des abréviations, explicitées par la légende :

- **PDCant E** Légende : PDCant EXP = EXAMEN PREALABLE → DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE
 - PDCant – Définition des sites éoliens / Rapport et annexes
 - Guide planification des parcs éoliens / Guide et annexes
 - PDCant 2017 – Aide à l'élaboration
- **SNR** Légende : Catalogue SNR → Catalogue des sites non retenus dans la planification FR (document interne)
- **PDCant C** Légende : PDCant – CONS → Assistance pour réponses aux questions de la population après l'EXP
- **PDCant A** Légende : PDCant APP → Assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant

Remarque : Les pièces du dossier remis aux autrices et qui ont été précédemment présentées permettent seulement d'identifier deux contrats et un avenant. Les montants indiqués en lien avec les quatre contrats (Fig. 10) laissent toutefois penser que le dernier contrat (soit le mandat intitulé « Plan sectoriel éolien – Catalogue des sites éoliens non retenus – Canton de Fribourg » attribué par le SdE à ennova SA pour un montant de 25'281,40 CHF TVA comprise, voir supra) a pu couvrir les deux prestations référencées dans le tableau (EB00507AA-03 et EB00507AA-04), dont le montant total s'élève à 25'992,00 CHF HT. Quant aux missions concernant les consultations facturées pour les années 2017 et 2018 (Fig. 10), elles n'ont pas pu être identifiées dans le dossier de pièces.

Cela étant, et en tenant compte des prestations liées aux consultations, c'est un montant total de 190'109,50 CHF HT qui est comptabilisé pour les activités d'ennova SA et des autres bureaux (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]). Les montants sont certes référencés distinctement et répartis entre les différents mandataires externes. Toutefois, force est de constater que toutes ces missions sont liées. Les activités d'analyse et de rédaction de rapports impliquaient des analyses sectorielles. Les différentes tâches successivement attribuées s'emboîtaient les unes dans les autres. Les missions concernant les consultations n'auraient pas eu lieu si ennova SA n'avait pas assisté l'administration cantonale fribourgeoise dans l'élaboration du volet éolien, comme l'indiquent d'ailleurs les abréviations utilisées dans le tableau qui correspondent aux indications mentionnées en légende (Fig. 10). Si ennova SA n'avait pas effectué ce travail d'analyse, l'entreprise n'aurait pas été en mesure d'apporter l'assistance technique par la suite. En l'occurrence, ennova SA a fourni, dans le cadre de l'adoption du plan directeur cantonal, un service d'« [a]ssistance pour réponses aux questions de la population après EXP » (c'est-à-dire après l'examen préalable) ainsi qu'un service d'« assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant » (c'est-à-dire les retours de l'Office fédéral du développement territorial [ARE]).

Il convient aussi de noter que le montant total de 190'109,50 CHF HT et ce récapitulatif ne prennent pas en compte d'autres activités qui ont également été exécutées par des mandataires externes à l'administration (brunomüller Coaching + Beratung ; Juvet Consulting).

En résumé, si le montant facturé par ennova SA pour ses différentes prestations s'élève à 129'421,00 CHF, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des factures pour les différents mandataires externes, dont ennova SA, qui assurait la coordination des autres bureaux (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]). Le montant total de ces factures s'élève à 190'109,50 CHF HT.

3.2.3. AUTRES MANDATAIRES EXTERNES

L'étude des PV et de leurs annexes permettent de mettre au jour l'intervention de plusieurs prestataires autres qu'ennova SA, et ce à différents stades du dossier.

Au stade de la **préparation de la planification**, sont intervenus :

- la **succursale fribourgeoise de la société Urbaplan**²⁸¹, qui a pour but la « réalisation de prestations portant sur l'ensemble des domaines qui touchent au territoire et à son développement (...) »²⁸² ;
- la **société L'Azuré** - [REDACTED]²⁸³, basée à Neuchâtel, dont le but est « la mise à disposition des collectivités publiques, entreprises et particuliers de ses compétences scientifiques pour fournir tous conseils, renseignements, analyses ou synthèses dans les domaines de l'écologie appliquée ou de la science de l'environnement »²⁸⁴ ;
- la **société Atelier 11a** [REDACTED]²⁸⁵, dont le but est identique à la société [REDACTED]²⁸⁶ ;

²⁸¹ Registre du commerce, succursale fribourgeoise de Urbaplan SA (CHE-478.690.183), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199024>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁸² Registre du commerce, Urbaplan SA (CHE-105.763.181), But, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199023>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁸³ Registre du commerce, L'Azuré - [REDACTED] (CHE-110.495.359), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁴ Registre du commerce, L'Azuré - [REDACTED] (CHE-110.495.359), But, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁵ Registre du commerce, Atelier 11a - [REDACTED] (CHE-318.754.620), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁶ Registre du commerce, Atelier 11a [REDACTED] (CHE-318.754.620), But, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678>, consulté le 27 octobre 2023.

Remarque : Ces deux derniers mandataires (L'Azuré et Atelier 11a) paraissent œuvrer ensemble, les factures relatives à leurs prestations comportant parfois un en-tête où figurent leurs deux logos²⁸⁷.

- la société [REDACTED]²⁸⁸, pour certaines tâches, le but de cette société consistant en « l'exploitation d'un bureau offrant des prestations de services dans le domaine nature et paysage et de l'ingénierie de l'environnement (...) »²⁸⁹.

Les PV et annexes laissent apparaître qu'ennova SA a assuré un rôle d'intermédiaire et parfois de coordination entre ces mandataires externes et le SdE.

Par ailleurs, deux prestataires supplémentaires ont été mandatés, sans toutefois être soumis à la coordination d'ennova SA²⁹⁰. Il s'agit de :

- la société [REDACTED]²⁹¹, mandatée indépendamment d'ennova SA pour l'élaboration d'un rapport de contrôle aérien pour certaines zones²⁹² ;
- [REDACTED]²⁹³, mandaté au sujet de la protection des chauves-souris ; [REDACTED] étant l'expert en matière de chauves-souris du canton, aucune facturation n'a été faite²⁹⁴.

Lors de la phase de **finalisation des documents accompagnant la planification**, d'autres prestataires externes sont encore intervenus dans ce dossier :

- la société **Asphalte Design**²⁹⁵ conclut un contrat de mandat avec le SdE le 12 septembre 2016, concernant la mise en page du rapport « Etude de base pour la définition des sites éoliens »²⁹⁶ ;

²⁸⁷ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes ,6-Atelier 11A - L'Azuré, p. 27 ss.

²⁸⁸ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁸⁹ Registre du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), But, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁹⁰ Suivi de facturation du canton de Fribourg, Ennova 2016-2018, Note (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1).

²⁹¹ Registré du commerce, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]) consulté le 27 octobre 2023.

²⁹² Facture de [REDACTED] au Service de l'Energie du canton de Fribourg, Plan directeur (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 11-[REDACTED] p. 5).

²⁹³ Site de [REDACTED], [https://\[REDACTED\]](https://[REDACTED]) consulté le 28 septembre 2023.

²⁹⁴ Suivi de facturation du canton de Fribourg, Ennova 2016-2018, Note (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 4-Ennova PDCant, p. 1).

²⁹⁵ Registre du commerce, ASPHALTE DESIGN Sàrl (CHE-114.139.774), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/903682>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁹⁶ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 9-Asphalte Design, p. 1.

- la société « **brunomüller Coaching + Beratung** »²⁹⁷, appartenant à Monsieur [REDACTED], qui a été employé au SdE jusqu'en septembre 2016 et membre du GT, effectuée entre septembre 2016 et juillet 2018 des prestations concernant « Divers travaux liés aux thème éolien et plan sectoriel » avec des factures pratiquement mensuelles ;
- la **société Juvet Consulting Group**²⁹⁸ a également effectué, en la personne de [REDACTED], des tâches concernant le plan directeur cantonal en avril/mai 2016, puis de juillet à septembre 2016, tâches décrites, entre autres, dans une note d'honoraires comme « Réflexions et recherches pour le Thème Eolien » et « Rédaction du thème Eolien »²⁹⁹.

Remarque : Avant de fonder son propre bureau d'ingénieurs conseils fin 2013, [REDACTED] a dirigé le Service de l'énergie du canton de Neuchâtel durant près de 20 ans³⁰⁰, ainsi que la société ennova SA durant deux ans (ad interim), lorsque celle-ci était encore active dans la promotion des parcs éoliens³⁰¹.

Concernant le **travail de communication**, l'agence [REDACTED], représentée par [REDACTED], a également été mandatée et a accompagné le processus de communication des résultats de la planification³⁰².

²⁹⁷ Seuls les mois de juillet et août 2017 n'ont pas fait l'objet d'une facture de brunomüller Coaching + Beratung ; factures de min. CHF 2'000.- et max. CHF 6'625.- avec une moyenne autour de CHF 4'000.- (Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 5-[REDACTED]). Le mois de septembre 2016, [REDACTED] ne travaille plus qu'un jour par semaine pour le Service de l'Énergie, avant de quitter celui-ci dès le 30 septembre 2016 (Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 5 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations)).

²⁹⁸ Registre du commerce, Juvet Consulting Group (CHE-473.021.543), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1177929>, consulté le 27 octobre 2023.

²⁹⁹ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 13-Juvet, p. 1 ss.

³⁰⁰ Arcinfo, Nouveau chef pour l'Énergie, 23 avril 2010, <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/nouveau-chef-pour-l-energie-143312>, consulté le 28 septembre 2023.

³⁰¹ Profil public LinkedIn de M. [REDACTED], [https://ch.linkedin.com/in/\[REDACTED\]](https://ch.linkedin.com/in/[REDACTED]) consulté le 26 octobre 2023.

³⁰² Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 23 mars 2016, p. 1 et 4 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 11 avril 2016, p. 2 s ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 mai 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 13 juin 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 27 juin 2016, p. 1 ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 30 août 2016, p. 1 (excusé) ; Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 26 septembre 2016, p. 1 (excusé) (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

4. ENJEUX THÉORIQUES

Cette section décrit les enjeux théoriques relatifs à l'intervention d'un acteur externe dans un processus administratif tel que celui de la planification. Il s'agit d'une part d'enjeux de gouvernance, plus particulièrement ceux liés à l'externalisation de tâches publiques (4.1.) et, d'autre part, d'enjeux juridiques proprement dits (4.2.). L'analyse du cas sera quant à elle effectuée dans la section suivante (*infra*, 5.), après la présentation de ces enjeux.

4.1. ENJEUX DE GOUVERNANCE

L'exercice de planification directrice cantonale relève de la compétence de l'administration. Celle-ci peut éventuellement recourir à des acteurs externes dans l'exécution de sa mission.

L'externalisation de tâches publiques à des entreprises privées est vue comme un **avantage** face à un **déficit des compétences spécialisées** ou encore face à des **ressources limitées**³⁰³. L'externalisation est éventuellement vue comme un moyen de réduire les **coûts**³⁰⁴. Elle permet encore de faire face à des **contraintes temporelles**.

En l'occurrence, la Suisse présente une **forte tradition d'externalisation des tâches publiques**. Bien avant que le New Public Management ne se développe dans les années 1980, les cantons et les communes se sont référés à des prestataires de services privés ou semi-privés pour accomplir des tâches relevant du domaine public, et ce dès le début du XX^e siècle. Avec la libéralisation croissante de certains marchés, cette pratique a continué de se développer³⁰⁵.

L'externalisation n'est cependant pas sans **risques** en matière de gouvernance³⁰⁶. Elle peut tout d'abord conduire à une forme de « métissage » de l'intérêt public. En effet, l'influence de consultants externes peut favoriser la prévalence de certains **intérêts particuliers** au sein de

³⁰³ BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 11. Concernant le besoin de connaissances spécialisées, voir p.ex. Commission de gestion du Conseil des Etats, *Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3316.

³⁰⁴ Concernant la question des coûts, voir cependant Commission de gestion du Conseil des Etats, *Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3316 s, ainsi que Contrôle parlementaire de l'administration, *Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 10 avril 2014, FF 2015 3329, p. 3370.

³⁰⁵ LADNER, Andreas, *The Characteristics of Public Administration in Switzerland*, dans : LADNER, Andrea/SOGUEL, Nils/EMERY, Yves/WEERTS, Sophie/NAHRATH, Stéphane (éd.), *Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully*, Palgrave Macmillan, Cham., 2019, p. 60.

³⁰⁶ Voir p.ex. les risques en matière de transparence, relevés dans Commission de gestion du Conseil des Etats, *Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale*, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3313. Le rapport mentionne également les risques suivants : accès à des informations confidentielles ou secrètes ; perte de savoir-faire ; inégalité de traitement ; conduite des collaborateurs externes (voir *ibid*, p. 3317 s).

l'administration³⁰⁷, notamment d'intérêts économiques et commerciaux. Un second effet problématique pour l'administration publique est que l'externalisation de tâches publiques a pour conséquence que le travail d'experts mandatés et qualifiés pour accomplir une tâche sur le court terme conduise sur le long terme au **remplacement des employés de l'Etat**, voire des élus³⁰⁸.

La pratique de l'externalisation a conduit à des scandales et a suscité l'intérêt du monde académique. Ainsi, des scandales ont vu le jour dans la deuxième moitié des années 2010 (notamment l'affaire McKinsey), laissant émerger l'idée de « consultocratie ». Les études ont montré que la pratique était bien plus ancienne. Depuis les années 1940, les consultants ont recours à des techniques commerciales dans le cadre de leurs activités qui concernent l'administration publique ; il se pose alors la question de savoir si ces activités sont au service de l'intérêt public ou en contradiction avec lui³⁰⁹. Diverses recherches menées au sujet de la consultocratie démontrent non seulement le risque de relations inefficaces entre les consultants et l'administration publique, mais également celui d'une diminution du développement des compétences et de l'éthique des fonctionnaires³¹⁰. A ce titre, Seabrooke et Sending, dans leur étude de 2022 portant sur le recours aux consultants dans l'administration publique, concluent qu'une administration publique ne devrait **recourir à des consultants externes que pour effectuer des tâches spécifiques dans des domaines spécialisés**³¹¹. A cela, il faut ajouter que l'Etat doit veiller à ce que ses mandataires externes œuvrent dans l'intérêt public, c'est-à-dire en respectant les principes de légalité, de neutralité et de loyauté³¹² (concernant le cadre juridique en matière de prévention de conflits d'intérêts, voir *infra*, 4.3.2).

En raison de sa nature et de sa portée, le domaine de l'**aménagement du territoire** constitue un des secteurs particulièrement sujet à l'influence d'acteurs externes³¹³. Dans une logique régulatoire où de nombreuses études préalables sont requises par le législateur, il s'agit en

³⁰⁷ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 459.

³⁰⁸ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 459.

³⁰⁹ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹⁰ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹¹ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹² SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, « Consultancies in Public Administration », *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, p. 462.

³¹³ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 417.

effet d'un domaine exigeant différentes expertises, qu'elles soient juridique, biologique, administrative ou technique, sans oublier les aspects politiques et sociaux³¹⁴. La complexité croissante du cadre juridique et réglementaire a accentué la problématique de l'expertise au cours de ces dernières décennies. Au Royaume-Uni, dans une administration publique aux ressources raréfiées, cela s'est traduit par une implication grandissante du secteur privé, notamment en matière de conseils en aménagement du territoire³¹⁵. Cette demande a fait émerger un marché de services professionnels permettant de répondre à ces questions techniques.

Dans l'idéal, le détachement d'employés du secteur privé pourrait avoir comme résultat d'inculquer aux consultants des valeurs associées à l'intérêt public ; à l'inverse, l'implication des consultants peut favoriser l'intégration d'intérêts économiques et commerciaux dans l'administration et ainsi contribuer à une reconceptualisation des valeurs publiques³¹⁶. L'interdépendance croissante entre les acteurs externes et les autorités étatiques responsables de l'aménagement du territoire conduit à une difficulté à analyser la rationalité idéologique de la gestion des politiques publiques. Ce processus de privatisation soulève dès lors divers enjeux de gouvernance, à savoir des questions de légitimité démocratique, de responsabilité et de transparence³¹⁷.

Enfin, il convient de noter que la gouvernance régionale de l'aménagement du territoire souffre actuellement d'**objectifs compétitifs**, de **distribution inégale de ressources de pouvoir** et de **l'impuissance structurelle** de la planification régionale³¹⁸. La gouvernance nationale concernant l'aménagement du territoire restreint la marge de manœuvre des cantons et, en leur imposant de fortes contraintes temporelles (*supra*, 2.2), peut favoriser **l'attribution de mandats de manière rapide et en privilégiant les partenaires connus**, plutôt qu'en procédant à un appel d'offres et en respectant les règles applicables en matière de

³¹⁴ INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, p. 231.

³¹⁵ INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, p. 232.

³¹⁶ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 424-425. Voir aussi WEERTS, Sophie, *Valeurs*, dans : SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (éd.), *Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP*, Lausanne, EPFL Press, 2023, p. 29-39 ; WEERTS, Sophie, *Ethique*, dans : SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (éd.), *Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP*, Lausanne, EPFL Press, 2023, p. 99-111.

³¹⁷ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, dans : MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (éd.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, p. 426.

³¹⁸ PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, *Procedia - Social and Behavioural Sciences*, Vol. 14, 2011, p. 182.

marchés publics. Cet impératif de performance imposé à l'administration publique explique en partie l'externalisation de tâches à des mandataires privés externes³¹⁹. Une solution à cette asymétrie de pouvoir générée par l'implication de mandataires externes réside dans des procédures institutionnelles telles que le contrôle mutuel, l'organisation autonome ou encore la planification de petites étapes³²⁰.

4.2. ENJEUX JURIDIQUES

Il convient à présent de nous intéresser aux enjeux juridiques auxquels donne lieu le processus de planification. Ceux-ci s'articulent en trois volets : premièrement, le principe de la légalité ainsi que le recours à des prestataires externes et au contrat de mandat (4.2.1.) ; deuxièmement, le principe de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts (4.2.2.) ; enfin, les obligations découlant du droit des marchés publics (4.2.3.).

4.2.1. LE PRINCIPE DE LA LÉGALITÉ ET LE RECOURS À DES MANDATAIRES EXTERNES ET AU CONTRAT DE MANDAT

Parmi les principes constitutionnels applicables à l'administration publique, figure le **principe de la légalité**. Comme l'explique la doctrine constitutionnaliste, « les principes d'activité de l'Etat tels que consacrés à l'art. 5 al. 1 à 4 Cst. sont en tant que tels des normes de comportement à part entière pour l'Etat », qui « doit donc se conformer à chacun d'eux »³²¹.

Le principe de la légalité revêt deux composantes. La première exige que l'Etat agisse dans le respect de la loi ; la seconde « pose des exigences en ce qui concerne la loi sur la 'base' de laquelle l'Etat est fondé à agir »³²². La première composante est particulièrement pertinente dans le cas qui nous occupe, puisqu'elle prévoit « qu'un organe étatique ne peut pas exercer ses compétences, et donc pas échéant ses prérogatives de puissance publique, en faisant prévaloir ses propres vues sur les prévisions du législateur formel ou matériel (*Gesetzgeber* et *Verordnungsgeber*), en ce qui concerne les faits à traiter, les procédures à suivre, les buts à poursuivre, les moyens à appliquer, les conditions à respecter, les circonstances à considérer, les droits et les obligations à former, constater, ou dénier, etc. »³²³.

Dans un Etat de droit, **une base légale est nécessaire non seulement pour fonder l'Etat à agir, mais aussi pour qu'il puisse confier une tâche lui incombant à un acteur privé** (sur cette dernière thématique, sauf en cas d'existence d'un monopole de fait ou virtuel en faveur de

³¹⁹ BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 11.

³²⁰ PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, *Procedia - Social and Behavioural Sciences*, Vol. 14, 2011, p. 184.

³²¹ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 27.

³²² CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 36 s.

³²³ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 55.

l'Etat³²⁴. Une tâche de l'Etat « répond non seulement à un intérêt public, mais aussi se fonde sur un mandat constitutionnel ou légal ». ³²⁵ En l'occurrence, du point de vue du droit cantonal fribourgeois, l'aménagement du territoire (art. 72 Cst.-FR), la préservation de la nature et du patrimoine culturel (art. 73 Cst.-FR) et l'approvisionnement en eau et en énergie (art. 77 Cst.-FR) relèvent des tâches publiques du canton.

L'engagement de prestataires externes s'opère généralement dans le cadre de la **conclusion d'un contrat de mandat**, lequel constitue l'exemple-type du contrat pour les activités indépendantes³²⁶. L'étude de la pratique administrative au sein de l'administration fédérale montre effectivement cette tendance à recourir aux articles 394 ss CO³²⁷. Le contrat de mandat s'applique à « tous les contrats de services – instantanés ou de durée – qui n'impliquent pas un rapport de subordination du prestataire de travail et qui ne portent pas sur le résultat du travail »³²⁸. Dans ce type de relation juridique, le mandataire s'engage à rendre au mandant un service, lequel s'étend à « toute espèce d'activité »³²⁹. A ce titre, il constitue un outil juridique particulièrement intéressant pour les administrations qui souhaitent recruter du personnel pour l'exécution de tâches spécifiques ou ponctuelles.

Cela étant, pour pouvoir effectivement parler de contrat de mandat présente, le contrat doit présenter **deux aspects**. Le premier aspect concerne la **spécificité du contrat de mandat** par rapport à **d'autres types de contrats dont il est proche**, à savoir le contrat d'entreprise et le contrat de travail :

- Par rapport au **contrat d'entreprise**, le contrat de mandat impose une obligation de moyen au mandataire. Celui doit tout faire pour atteindre le résultat espéré, mais il ne peut être tenu responsable s'il n'y arrive pas. En revanche, le contrat d'entreprise requiert du prestataire de livrer un résultat. Pour déterminer si le contrat relève du mandat ou du contrat d'entreprise, on aura égard au contenu du contrat. Dans le cas d'un contrat d'entreprise, la promesse du débiteur porte sur le résultat que les parties attendent du contrat. Le contrat d'expertise va être régi par les règles du contrat de

³²⁴ BELLANGER, François, *Notions, enjeux et limites de la délégation d'activités étatiques*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 57.

³²⁵ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 24.

³²⁶ SÄGESSER, Thomas, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG : vom 21. März 1997*, 1^e éd., Stämpfli, 2007, art. 57 N 15.

³²⁷ Le recours à des prestataires externes peut aussi se concrétiser dans un contrat de location de services. Dans le cas du contrat de mandat, il a toutefois été démontré, dans une étude de cas effectuée au niveau fédéral par le Contrôle parlementaire de l'administration, que dans 72% des cas, il s'agissait de « pseudo-mandats » en raison d'un lien de subordination entre le mandant et le mandataire, lien de subordination contraire à l'esprit des art. 394 et ss CO. Voir Contrôle parlementaire de l'administration, Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 10 avril 2014, FF 2015 3329, p. 3348.

³²⁸ CR-CO I, WERRO, Intro. art. 394 - 406h N 7.

³²⁹ CR-CO I, WERRO, art. 394 N 4.

mandat ou par celles du contrat d'entreprise selon que le résultat de la prestation peut être objectivement constater³³⁰. En l'absence de conventions claires entre les parties, il faut alors déterminer si le résultat attendu est l'objet du contrat. « L'expert qui promet un rapport technique (...) s'engage à exécuter un ouvrage au sens de l'article 363 CO »³³¹, alors que celui qui promet de rendre un service s'engage au sens de l'article 394 CO.

- Par rapport au **contrat de travail**, dans le cadre du contrat de mandat, le débiteur de l'obligation ne se trouve pas dans un lien de subordination envers le créancier. Ce lien de subordination, présent dans le contrat de travail, constitue toutefois un élément délicat à évaluer. Le Tribunal fédéral tient compte d'autres critères comme la rémunération, l'autonomie économique et la durée³³².

Le second aspect concerne les **obligations spécifiques qui pèsent sur le mandataire**. A ce sujet, il faut retenir que le Code des obligations impose une obligation de « bonne et fidèle » exécution à charge du mandataire (art. 398 CO). Cette expression vise deux obligations distinctes : l'obligation de diligence et l'obligation de fidélité. La première requiert du mandataire de mettre en place les moyens d'action nécessaires pour atteindre le résultat voulu des parties. La seconde exige que le mandataire s'abstienne de tout conflit d'intérêts avec le mandant. La portée de ces obligations est toutefois sujette à controverses sur des points spécifiques :

- Ainsi, il est également déduit du contrat de mandat une **obligation de discrétion** laquelle requiert du mandataire une obligation de garder le silence concernant les faits dont il a eu connaissance dans le cadre de son activité. Le rattachement de cette obligation à celle de diligence ou de fidélité est discutée dans la doctrine. Retenons ici qu'elle impose au mandataire une obligation générale de ne pas révéler des faits dont il a eu connaissance dans le cadre de l'exercice de sa mission, obligation dont l'étendue et la portée peuvent par ailleurs varier selon les circonstances du cas³³³.
- L'**obligation de fidélité** requiert que le mandataire **évite tout conflit entre ses intérêts personnels et ceux de son mandant**. Cette obligation vaut non seulement dans le cas où la prestation présente un intérêt personnel pour le potentiel mandataire, mais aussi si elle est susceptible d'intéresser un autre mandant. La jurisprudence admet toutefois une exception lorsque le mandataire a reçu l'autorisation des mandants ou qu'il a été vérifié qu'il n'y avait pas de risques de conflits d'intérêts³³⁴.

Dans le cadre de l'exécution de tâches publiques, le recours à des personnes externes par le biais d'un contrat de mandat est pratiqué depuis plusieurs décennies dans le domaine de

³³⁰ ATF 127 III 328, JdT 2001 I 254.

³³¹ CR-CO I, WERRO, art. 394 N 25.

³³² CR-CO I, WERRO, art. 394 N 27.

³³³ CR-CO I, WERRO, art. 398 N 22.

³³⁴ CR-CO I, WERRO, art. 398 N 29.

l'administration publique. Eu égard à l'exigence de légalité, cela a conduit le législateur à adopter des dispositions légales spécifiques. Ainsi, en droit fédéral, la **Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997** (LOGA) prévoit la possibilité pour l'administration fédérale de recourir à des consultants externes³³⁵. Le recours aux consultants externes a donné lieu à une modification de l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (OLOGA) le 21 août 2002³³⁶. La nouvelle disposition prévoit que « les départements et la chancellerie fédérale se donnent chacun un règlement d'organisation. Ce règlement peut notamment fixer : (...) d. le recours de groupements ou d'offices à des consultants externes »³³⁷.

Dans le cas qui nous occupe, l'administration cantonale fribourgeoise dispose d'une base légale pour pouvoir recourir à des mandataires externes. Celle-ci se trouve dans l'**art. 64 de la Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001** (LOCEA-FR), qui concerne la gestion de projets³³⁸. En vertu de cette disposition, « [d]es groupes de travail et autres structures appropriées peuvent être institués au sein de l'administration afin d'assurer la planification, le pilotage et la réalisation de projets déterminés; ils peuvent comprendre des experts ou expertes externes et des personnes représentant les milieux extérieurs concernés » (al. 1) ; dans ce contexte, « l]e Conseil d'Etat veille à ce que les projets importants soient organisés de manière appropriée et bénéficient des moyens matériels et du personnel nécessaires; ces projets doivent faire l'objet d'une procédure de consultation auprès des milieux intéressés » (al. 2). C'est donc dans ce contexte qu'en **février 2015, le Conseil d'Etat a chargé le SdE** – sur proposition de la DEEF³³⁹ et, indirectement, du SdE³⁴⁰ – de mettre en place le GT, avec la permission expresse de recourir à un mandataire externe³⁴¹.

³³⁵ Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (LOGA ; RS 172.010), en particulier art. 57 al. 1 LOGA.

³³⁶ Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 (OLOGA ; RS 172.010.1).

³³⁷ Art. 29 al 1 lit. d OLOGA, RO 2002 2827.

³³⁸ Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR ; [RSF 122.0.1](#)).

³³⁹ Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse au postulat P2027.13, 27 janvier 2015 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, p. 3).

³⁴⁰ Courriel de M. [REDACTED] à M. [REDACTED] du lundi 23 février 2015, 13:00 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, RE_ Séance CE 24_2_15 - objet 19) ; ce fichier documente des discussions entre le Conseiller d'Etat de l'époque [REDACTED] et le directeur du SdE [REDACTED] concernant la formulation de la note de février 2015 au Conseil d'Etat.

³⁴¹ Note de la DEEF au Conseil d'Etat pour la séance du 9 février 2015 - Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg - Réponse à postulat P2027.13, 27 janvier 2015 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, p. 3) : « Proposition - Le Conseil d'Etat est invité à : 1. Prendre acte de la présente note ; 2. Mandater le Service de l'énergie de lui soumettre au plus tard à la fin de l'année 2016 une proposition de modification du thème éolien du plan directeur cantonal. Pour ce faire, le SdE constituera un groupe de travail incluant les services concernés de l'Etat et pourra avoir recours à un mandataire externe. »

Il faut ici signaler qu'indépendamment de la base légale, le recours à des prestataires externes a donné lieu à des développements importants au niveau fédéral, dans le cadre de la **réorganisation des commissions extraparlimentaires**, lors de la réforme de 2008³⁴². Le Conseil fédéral a d'ailleurs précisé qu'il s'agissait « en l'occurrence aussi bien de commission ad hoc (commission d'experts) que de spécialistes individuels »³⁴³. Dans son rapport « Faire la lumière sur les mandats d'études ou de conseils confiés par la Confédération à des experts externes », le Conseil fédéral a toutefois précisé les **activités qui rentrent dans le cadre d'un mandat**. Il s'agit en l'occurrence des missions de « conseils », des « études scientifiques, expertises, analyses », ou encore un « mandat de conseil en matière politique »³⁴⁴.

4.2.2. LE RESPECT DE L'INTÉRÊT PUBLIC ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

L'intérêt public constitue un deuxième principe constitutionnel³⁴⁵. Ce devoir de respecter l'intérêt public lie toutes les autorités étatiques, y compris l'administration publique³⁴⁶, et ce tant au niveau fédéral que cantonal, y compris dans le canton de Fribourg³⁴⁷. Il s'agit d'une **notion indéterminée**, aux contours flous et changeants³⁴⁸. Cette incertitude est liée au fait que dans un Etat démocratique, « il appartient de manière générale au processus politique de concrétiser cette notion, ce qui signifie qu'il revient par principe à l'organe législatif

³⁴² La réforme des commissions extraparlimentaires n'a pas évacué la question des consultants externes, laquelle a donné lieu à une succession d'échanges entre la Commission de gestion du Conseil des Etats et le Conseil fédéral. Voir le rapport produit en 2006 par la Commission de gestion du Conseil des Etats (Commission de gestion du Conseil des Etats, Rapport sur le recours à des experts par l'administration fédérale : ampleur, concurrence et pilotage, 13 octobre 2006, FF 2007 1561). Pour les rapports subséquents, voir Commission de gestion du Conseil des Etats, Rapport sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3311, p. 3317 s ; Conseil fédéral, Avis relatif au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3381.

³⁴³ Conseil fédéral, Avis relatif au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7 octobre 2014, FF 2015 3381, p. 3385.

³⁴⁴ Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, p. 4, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

³⁴⁵ L'art. 5 Cst. susmentionné précise également que « [l]'activité de l'État doit répondre à un intérêt public » (art. 5 al. 2 Cst.). De manière analogue, l'art. 4 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.-FR ; [RSF 10.1](#)) prévoit que « [t]oute activité de l'État (...) répond à un intérêt public ».

³⁴⁶ Voir p.ex. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 159 s.

³⁴⁷ Art. 4 Cst.-FR ; voir art. 56 al. 1 Loi sur le personnel de l'Etat du canton de Fribourg du 17 octobre 2001 (LPers-FR ; [RSF 122.70.1](#)) : « Le collaborateur ou la collaboratrice accomplit son travail avec diligence, conscience professionnelle et fidélité à son employeur. Il ou elle s'engage à servir les intérêts de l'Etat et du service public en fournissant des prestations de qualité. »

³⁴⁸ Voir p.ex. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 161 ; CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 73.

compétent de porter le jugement de valeur (*Wertung*) en vertu duquel tel ou tel besoin social est ou n'est pas considéré qualifié d'intérêt public »³⁴⁹.

Ce processus reste toutefois soumis à un **cadre juridique**, qu'il convient de prendre en compte dans la définition de l'intérêt public³⁵⁰, y compris le respect des droits fondamentaux et des autres principes régissant l'activité de l'Etat, ou encore des exigences procédurales applicables, telles que la publicité du processus législatif.

Le principe de l'intérêt public a des implications sur le processus de **mise en balance des intérêts** qui a lieu en amont d'une prise de décision par l'administration publique, et tel qu'il intervient notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire. Comme l'explique Schindler, il revient à l'administration de mettre en balance les intérêts en présence, un processus qui comprend nécessairement un élément discrétionnaire ; pour ce faire, il ne convient pas pour l'administration publique de se couper entièrement des intérêts extérieurs, mais plutôt de faire en sorte que ces divers intérêts puissent être pris en considération de manière appropriée⁶⁵.

La **législation spéciale** fixe parfois un cadre plus précis pour la mise en balance de ces intérêts. On peut par exemple mentionner l'art. 6 de la Loi fédérale sur la protection de la nature, concernant l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral. Par ailleurs, comme l'explique Dubey, « [v]u la quantité et la diversité des intérêts publics en jeu, le législateur soumet parfois l'accomplissement de certaines tâches étatiques, respectivement la coordination de certaines tâches étatiques à des méthodes de pondération d'intérêt intégrées ou complexes, comme celle de la planification (cf. p.ex. art. 2 LAT; art. 44a LPE) ou celle de la coordination formelle et matérielle (cf. en part. art. 25a LAT). »

Il est par ailleurs possible d'identifier certains **critères permettant de considérer qu'un comportement ou processus contrevient à l'intérêt public** (définition négative). Pour Schindler, il existe un **conflit d'intérêts contraire à l'intérêt public** dans deux cas de figure principaux, à savoir ceux impliquant des intérêts personnels des agents publics, et ceux impliquant des intérêts privés ou particuliers³⁵¹. En dehors de ces hypothèses, il convient de noter que l'administration publique est en droit de « poursuivre activement certaines tâches spécifiques avec un certain degré de partisanerie », tant qu'elle n'ignore pas certains intérêts

³⁴⁹ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 76.

³⁵⁰ CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 76.

³⁵¹ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 163.

de manière systématique et de manière incompatible avec les tâches qui lui ont été confiées, lesquelles sont susceptibles de varier d'une autorité administrative à l'autre³⁵².

La question du respect de l'intérêt public entraîne donc, par opposition, celle de **conflits d'intérêts**, laquelle est elle aussi une **notion évolutive**. Certains comportements de l'administration publique qui, par le passé, étaient considérés comme admissibles, ne le sont plus aujourd'hui, tel que le fait pour l'administration publique de donner la préférence à des entreprises locales dans le cadre de l'octroi de marchés publics, et ce en raison de l'émergence de nouveaux intérêts (publics), comme « le libéralisme du marché et la protection des fonds publics »³⁵³ (sur le droit des marchés publics, voir en outre *infra*, 4.2.3).

Comme le conflit d'intérêts est l'opposé du respect de l'intérêt public, la **prévention** du premier est importante. Or, en Suisse, le déploiement d'une culture de la prévention des conflits d'intérêts souffre d'une série de **limites structurelles**, à savoir l'absence du statut général de fonctionnaire public, l'offre limitée de formation des membres des autorités publiques en matière de conflits d'intérêts, ainsi qu'une grande proximité entre l'administration publique et les administrés. La doctrine ajoute qu'en Suisse, dans « une démocratie participative orientée vers l'autonomie politique (self-government) », l'administration publique jouit d'une plus grande marge de manœuvre en matière de prévention des conflits d'intérêts³⁵⁴, ce qui n'est pas sans risque pour la sauvegarde de l'intérêt public³⁵⁵.

Comparativement aux autres pouvoirs, l'administration publique est soumise à des exigences moins élevées que celles qui s'appliquent au pouvoir judiciaire³⁵⁶ (lequel est tenu à un devoir

³⁵² SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 164.

³⁵³ « Whereas, for example, over thirty years ago it was completely normal and legally permissible for a commune to give preference to local firms when awarding building contracts, such a practice would not be tolerated today. » SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 161.

³⁵⁴ « In a participatory democracy geared to self-government, such as that in Switzerland, however, the legislature grants greater latitude and discretion to administrative bodies, leaving it to some extent up to them to develop and add substance to the meaning of public interest in an ongoing micro-political process. » SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 176.

³⁵⁵ Comme le précise Dubey, « confier sans réserve à des organes de l'Etat le soin de définir l'intérêt public, lequel est justement censé orienter et guider son activité, c'est évidemment courir le risque que les individus qui composent ces organes décrètent leurs intérêts personnels ou catégoriels comme étant d'intérêt public » (CR-Cst., DUBEY, art. 5 N 74).

³⁵⁶ Voir aussi la réponse du Conseil d'Etat fribourgeois à M. Thierry Gachet : « Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. En règle générale, les prises de positions qui s'inscrivent dans l'exercice normal

strict d'indépendance et d'impartialité), quoique plus élevées que celles qui concernent le pouvoir législatif (qui est soumis à des obligations moindres en matière de récusation³⁵⁷, lorsqu'elles existent³⁵⁸). Uhlmann identifie **différentes exigences juridiques applicables à l'administration publique** :

- Elle doit être **impartiale**. Comme l'explique l'auteur, « [c]ette obligation fait partie intégrante du droit à un traitement égal et équitable devant les instances administratives (art. 29 al. 1 Cst.³⁵⁹). Le degré requis n'est certes pas le même que pour l'indépendance des juges ; mais les intérêts personnels des collaborateurs impliqués ou une proximité relationnelle particulière avec une partie sont en tout cas exclus »³⁶⁰.
- Elle doit respecter **l'égalité de traitement** (art. 8 Cst.). Cette obligation ne s'applique toutefois qu'aux situations devant être considérées comme semblables³⁶¹.
- Elle est tenue à un **devoir de neutralité** en vertu des **droits fondamentaux**. On peut par exemple mentionner, en lien avec l'art. 27 Cst. (liberté économique), l'art. 94 Cst., en vertu duquel « [l]a Confédération et les cantons respectent les principes de la liberté économique » (al. 1), les dérogations à ce principe devant être impérativement « prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons » (al. 4). Comme le précise Uhlmann, « [d]ans le domaine économique, la Constitution fédérale établit donc un devoir de neutralité strict de la part de l'État »³⁶².

des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative. Pour les autorités exécutives, il y a lieu de tenir compte du fait que leur fonction s'accompagne d'un cumul de plusieurs tâches, dont certaines sont politiques. Contrairement à un tribunal, les autorités gouvernementales ne sont pas seules compétentes pour appliquer de manière neutre le droit de prendre une décision sur le litige qui leur est soumis, Elles portent simultanément une responsabilité particulière dans l'accomplissement de certaines tâches publiques. Cette multiplication des interventions officielles est ainsi d'intérêt public et inhérente au système ; elle ne constitue pas déjà une prévention illicite. » (Conseil d'Etat, réponse au courrier de M. ██████████, Eoliennes - plan directeur – Groupe E, 18 juin 2021 ; Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_DECS-LACE_réponse ██████████_planification éoliennes, p. 3).

³⁵⁷ Voir p.ex. les art. 56 ss de la Loi sur le Grand Conseil du canton de Fribourg du 6 septembre 2006 (LCG ; [RSF 121.1](#)).

³⁵⁸ Au niveau fédéral, les parlementaires ne sont pas tenus à un tel devoir de récusation (voir art. 11 al. 3 Loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le Parlement, LParl ; [RS 171.10](#)) a contrario), sauf dans des cas exceptionnels, p.ex. lors de l'exercice de la haute surveillance (voir l'art. 11a LParl).

³⁵⁹ Pour le canton de Fribourg, voir art. 29 al. 1 Cst.-FR.

³⁶⁰ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 212 s.

³⁶¹ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 213 s.

³⁶² UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 214.

- Elle est tenue à un **devoir de réserve**, même si elle est subordonnée au pouvoir exécutif et donc à une instance politique³⁶³. L'administration publique n'est cependant pas tenue à une neutralité stricte et peut par exemple s'exprimer en faveur ou en défaveur d'un objet³⁶⁴.
- Elle est, en vertu du principe de la légalité (*supra*), liée à des **exigences de neutralité découlant de la Constitution et de la loi**, notamment lorsque l'administration est amenée à exercer sa liberté d'appréciation³⁶⁵.

Dans le **canton de Fribourg**, les obligations concernant le respect de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts ont été concrétisées par différentes dispositions légales. Celles-ci sont plus classiques et s'inscrivent dans trois domaines du droit qui, comme le souligne Schindler, contribuent à la prévention de conflits d'intérêts : le droit de la fonction publique, le droit de l'organisation de l'Etat et le droit de procédure³⁶⁶. Cette logique régulatoire de prévention du conflit d'intérêts est celle que l'on retrouve dans le droit cantonal fribourgeois :

- L'art. 66 de la **Loi sur le personnel de l'Etat du 17 octobre 2001 (LPers-FR ; RSF 122.70.1)** concerne les avantages injustifiés, il dispose qu'« [i] est interdit au collaborateur ou à la collaboratrice de solliciter, d'accepter ou de se faire promettre pour lui ou elle ou pour autrui des avantages en relation avec son activité. Les dispositions du code pénal sont en outre réservées ». L'art. 67 LPers-FR relatif aux activités accessoires prévoit que « [l]e collaborateur ou la collaboratrice ne peut avoir une activité accessoire à but lucratif ou de nature à affecter son activité au service de l'Etat sans autorisation spéciale écrite de la Direction ou de l'établissement auquel il ou elle est rattaché-e ». L'art. 70 LPers-FR prévoit que « [l]es articles 21 à 25 du code de procédure et de juridiction administrative sont applicables à la récusation du collaborateur ou de la collaboratrice ».
- La **Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration du 16 octobre 2001 (LOCEA-FR)** précise les principes régissant l'activité de l'administration cantonale. Selon l'al. 1 de l'art. 44 LOCEA-FR (Principes généraux), « [l]'administration cantonale doit être organisée de manière rationnelle, efficace et transparente ». L'art. 55 LOCEA-FR prévoit que « [l]es Directions et les unités administratives agissent de manière

³⁶³ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 218 ss.

³⁶⁴ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 220.

³⁶⁵ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, p. 217 s.

³⁶⁶ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 169 ss. Quant au droit pénal, également mentionné par Schindler, celui-ci relève du droit fédéral ; voir en particulier les art. 322^{ter} ss du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 ([RS 311.0](#)).

opportune et rationnelle, en respectant les principes de l'intérêt public, de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire » (al. 1) et qu'elles « sont gérées de façon à atteindre leurs objectifs et utilisent à cet effet leurs ressources de manière optimale; en outre, elles orientent leurs prestations vers les attentes des destinataires de celles-ci » (al. 2).

- Enfin, en matière de **droit de procédure**, le Code de procédure et de juridiction administrative du canton de Fribourg du 23 mai 1991 (CPJA-FR) est notamment applicable au Conseil d'Etat et aux organes de l'administration cantonale (art. 2 al. 1 lit. a CPJA-FR), mais aussi aux « particuliers et [aux] organes d'institutions privées, lorsqu'ils accomplissent des tâches de droit public » (art. 2 al. 1 lit. d CPJA-FR). Conformément à l'art. 8 CPJA, consacré aux principes généraux, « [l]'autorité pourvoit à la réalisation de l'intérêt public, dans le respect des droits des particuliers » (al. 1); dans ce contexte, elle observe les principes de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire (al. 2). Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle se fonde « sur des critères objectifs et raisonnables » (art. 9 al. 1 CPJA-FR). L'art. 21 CPJA-FR concerne les motifs de récusation.
- A noter qu'en lien avec le droit de procédure, Schindler mentionne aussi la **législation spéciale**, p.ex. celle qui existe en matière de marchés publics ou en matière de protection de l'environnement³⁶⁷ (sur le droit des marchés publics, voir *infra*, 4.2.3).

Ces réponses juridiques, aussi utiles soient-elles, présentent des limites au regard du cas précis qui nous occupe. Elles ne traitent pas de l'hypothèse du mandataire externe, comme c'est le cas des dispositions de la LPers, **laquelle ne s'applique pas aux « personnes qui sont liées à l'Etat par un contrat de mandat ou par un contrat de collaboration de droit public », ces personnes étant « soumises aux dispositions du code des obligations ou aux dispositions spécifiques de droit public » (art. 3 al. 5 LPers-FR)**. Les autres dispositions n'apportent pas plus de solutions. Ainsi, **le CPJA-FR ne s'applique notamment pas aux actes internes de l'administration (art. 5 al. 1 lit. a CPJA-FR)**.

Cela étant, la problématique de la réglementation des conflits d'intérêts en Suisse a donné lieu à d'autres développements qu'il convient de relever ici. On peut par exemple mentionner le **Rapport du 19 août 2021 de la Commission de gestion du Grand Conseil du canton de Berne**, intitulé « **Recours à des expertes et des experts externes** »³⁶⁸. La Commission de gestion (CGes) y formule notamment les observations et recommandations suivantes :

³⁶⁷ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, dans : PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (éd.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, p. 173 s.

³⁶⁸ Grand Conseil du canton de Berne, *Recours à des expertes et experts externes - Résultats des investigations de la Commission de gestion, 19 août 2021*, <https://www.rgrg->

- « **Davantage de prestations internes et moins de recours à des tiers** : la commission constate que le canton de Berne ne dispose pas pour l'ensemble de son administration d'une stratégie précisant la manière de gérer les mandats confiés à des tiers. Elle considère qu'il est essentiel de définir une telle stratégie et d'adopter comme principe l'exigence de fournir davantage de prestations en interne et de réduire autant que possible le recours à des tiers. Le personnel du canton doit assumer davantage de responsabilités et accomplir lui-même les tâches centrales.
- **Des directives claires pour l'attribution des mandats** : lorsque l'attribution d'un mandat à des tiers est envisagée, il n'existe actuellement pas de directives claires sur lesquelles fonder cette décision. Outre une stratégie sur la manière de gérer le recours à des tiers en général, la commission considère qu'il est nécessaire d'édicter des directives claires pour encadrer la pratique d'attribution des mandats. Les conditions à remplir avant de décider d'attribuer un mandat à des tiers doivent être clairement précisées. En l'absence de telles conditions, la décision de recourir à des prestataires externes risque d'être très aléatoire et de présenter dans certains cas un intérêt économique défavorable. Avant d'attribuer un mandat à l'extérieur, il est indispensable de procéder à une analyse du caractère économique, y compris un rapport coûts / avantages.
- **Centraliser le pilotage, la coordination et le contrôle** : (...) il n'existe actuellement aucun processus commun à l'ensemble de l'administration pour assurer le pilotage, la coordination et le contrôle des contrats de prestations conclus avec des tiers. L'existence d'un environnement système uniforme et d'une structure claire des données constitue une condition importante à la possibilité même d'un tel processus. La CGes considère par ailleurs qu'il est nécessaire, si l'on entend exploiter les synergies et réaliser des économies sur les coûts, de mettre en place une centrale d'achat cantonale pour les prestations de service confiées à des tiers. Elle propose également de créer une réserve de personnel spécialisé devant permettre, d'une part, un échange de personnels existants dans l'ensemble de l'administration cantonale et, d'autre part, une mise en valeur accrue de l'expertise interne pour fournir davantage de prestations en interne. Enfin, il est important que le canton introduise des mécanismes de contrôle dans l'ensemble de l'administration cantonale. »³⁶⁹

En outre, une logique de prévention axée sur une approche fondée sur la détection du risque a été mise en œuvre au sein de certaines instances au **niveau fédéral** :

[service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76c6005e26804bad91f1e1bbd2a6f257-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf](https://www.rgrg-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76c6005e26804bad91f1e1bbd2a6f257-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf), consulté le 27 octobre 2023.

³⁶⁹ Grand Conseil du canton de Berne, Recours à des expertes et experts externes - Résultats des investigations de la Commission de gestion, 19 août 2021, p. 3, <https://www.rgrg-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/76c6005e26804bad91f1e1bbd2a6f257-332/1/Beilage-Bericht-fr.pdf>, consulté le 27 octobre 2023.

- En réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011), le **Rapport du Conseil fédéral de 2013 relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes**³⁷⁰ met en exergue le lien entre de tels mandats et les exigences découlant du droit des marchés publics (*infra*, 4.2.3).
- Le **Rapport de 2014 sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale**³⁷¹ de la Commission de gestion du Conseil des Etats adresse six recommandations au Conseil fédéral, à savoir :
 - 1) la définition et concrétisation d'une stratégie générale valable pour tous les départements et la Chancellerie fédérale au sujet du recours aux collaborateurs externes ;
 - 2) l'introduction et la mise en œuvre d'une procédure de contrôle ;
 - 3) la clarification des bases légales sur lesquelles se fonde le recours aux collaborateurs externes ;
 - 4) une meilleure connaissance des bases légales régissant les marchés publics ;
 - 5) l'amélioration de la transparence interne et externe comme base pour la gestion du budget et des effectifs du personnel ;
 - 6) l'application systématique du CSP [contrôle de sécurité relatif aux personnes] et la connaissance du résultat avant l'entrée en service.
- Le règlement de la **Caisse fédérale de pensions PUBLICA**³⁷² prévoit, à art. 13 concernant la compliance³⁷³, que « [l]es liens d'intérêt qui pourraient porter atteinte à l'indépendance doivent être déclarés aux instances de décision concernées avant toute prise de décision » (al. 1). Cette obligation s'applique aux employés de PUBLICA, mais aussi aux « conseillers, conseillères et mandataires qui ne sont pas employés par PUBLICA, pour autant qu'ils soient impliqués dans les processus de décision de PUBLICA » (al. 2).
- Le chapitre 3 du « **Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens** » établi en 2016 par l'OFEN concerne des « propositions d'optimisation des pratiques dans une approche par les différentes actions »³⁷⁴. Il propose notamment

³⁷⁰ Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

³⁷¹ Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale du 7 octobre 2014, FF 2015 3311. A ce sujet, voir aussi Contrôle parlementaire de l'administration, Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale, 10 avril 2014, FF 2015 3329.

³⁷² HÄNNI, Dominique, *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique*, Schultess, 2019, p. 225 § 581.

³⁷³ Règlement concernant la compliance du 23 août 2012, <https://publica.rokka.io/dynamic/noop/39453a8c89f625e58204a29c564fa27b28792f67/compliance-reglement-f.pdf>.

³⁷⁴ OFEN, Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens, 31 mars 2016, <https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467>, p. 21 ss.

d' « informer » et, à cet égard, recommande aux cantons de « [r]ecourir à un mandataire indépendant du développeur pour assurer la démarche participative dans le plan directeur cantonal »³⁷⁵.

4.2.3. LE DROIT DES MARCHÉS PUBLICS

Le dernier enjeu juridique identifié dans le cadre de cette étude concerne la question du droit des marchés publics.

Il faut commencer par rappeler que comme l'Etat n'a pas toujours **les services et les biens à disposition**, il peut se trouver face à l'alternative du *make or buy*. L'Etat choisit alors l'option qui lui est préférable³⁷⁶, laquelle peut donc impliquer le recours à des personnes ou entreprises de l'économie privée pour réaliser différents types de tâches³⁷⁷. Du point de vue du droit administratif général, l'acquisition de services (mais aussi de fournitures) est alors considérée comme une **activité auxiliaire**, mais nécessaire, de la tâche étatique et ne nécessite pas de base légale³⁷⁸ (concernant le principe de la légalité, voir *supra*, 4.2.1). Le **fondement constitutionnel de l'activité principale** permet de justifier cette activité accessoire de l'Etat³⁷⁹. Concrètement, cela signifie par exemple que la réalisation d'études ou d'expertises peut être effectuée par l'Etat ou par des prestataires externes, pour autant qu'elle puisse être reliée à la réalisation d'une tâche publique principale.

En l'occurrence, eu égard au cas qui nous occupe, il faut noter que dans son **Rapport de 2013 relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes**³⁸⁰ (*supra*, 4.2.2), le Conseil fédéral rappelle clairement que le recours à des mandataires externes est soumis à la loi sur les marchés publics.

A cet égard, et comme cela a déjà été mentionné, l'Etat qui entend entrer en relation contractuelle avec un tiers pour la réalisation d'une construction ou l'acquisition de fournitures ou de services est déjà tenu par le **cadre constitutionnel**. Il doit agir dans le respect de l'égalité entre les concurrents et en tenant compte de l'offre la plus avantageuse pour les finances publiques (art. 27 et 94 Cst.). Ces principes directeurs découlent du fait qu'en collectant l'impôt, il est attendu de l'Etat qu'il gère les dépenses publiques avec

³⁷⁵ OFEN, Guide pour l'optimisation des pratiques de planification des parcs éoliens, 31 mars 2016, <https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467>, p. 22.

³⁷⁶ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 29 § 68 ; HÄNNI, Peter/STÖCKLI, Andreas, *Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stämpfli, 2013, p. 238 § 704.

³⁷⁷ TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 76 § 222.

³⁷⁸ TSCHANNEN, Pierre/ZIMMERLI, Ulrich/MÜLLER, Markus, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4^e éd., Stämpfli, 2014, p. 138.

³⁷⁹ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 32, § 74.

³⁸⁰ Conseil fédéral, Rapport élaboré en réponse au postulat Häberli-Koller (09.4011) relatif aux mandats attribués par l'administration fédérale à des experts externes: Faire la lumière sur les mandats d'étude ou de conseil confiés par la Confédération à des experts privés, 30 octobre 2013, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-ddf/nsb-news_list/rapports.html, consulté le 25 octobre 2023.

parcimonie. Par ailleurs, tenu par le principe de l'égalité de traitement et l'ordre économique libéral, l'Etat doit assurer l'égalité des chances entre les concurrents et choisir ensuite celui qui est le plus pertinent pour l'exécution de la prestation.

En outre, le droit des marchés publics fixe plus précisément les **conditions de passation de marchés de la part de l'Etat, lesquels doivent être organisés dans le respect du libre marché**³⁸¹, sous réserve des marchés exemptés par la loi³⁸². Il vise l'ensemble des contrats passés par les pouvoirs publics avec des soumissionnaires (privés) portant sur l'acquisition de fournitures, de constructions ou de services³⁸³. Ces contrats peuvent concerner le recrutement de consultants pour améliorer la méthode de gestion de l'Etat, un système informatique, ou encore pour préparer un plan pour un nouveau musée³⁸⁴. Sont soumis à la réglementation des marchés publics l'administration centrale (départements, offices, services ou encore unités administratives), les entités décentralisées ainsi que les entités de droit privé chargées d'une activité relevant de l'administration publique³⁸⁵.

En l'occurrence, vu le **cadre temporel de la présente étude, le droit des marchés publics pertinent est celui antérieur aux réformes de 2019**. Plus précisément, les marchés publics conclus au niveau cantonal ou communal, et conformément à la répartition des compétences³⁸⁶, étaient alors régis par l'accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994 (AIMP 1994 ou aAIMP)³⁸⁷, auquel s'ajoute la législation sur les marchés publics du canton concerné. Ainsi, le canton de Fribourg avait adopté la Loi sur les marchés publics du 11 février 1998³⁸⁸, ainsi que le Règlement sur les marchés publics du 28 avril 1998³⁸⁹.

³⁸¹ Art. 94 Cst. ; Loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI ; [RS 943.02](#)).

³⁸² Les accords internationaux et l'AIMP prévoient la non-application du droit des marchés publics dans des cas spécifiques comme des marchés acquis gratuitement ou encore des marchés dont la passation mettrait en danger l'ordre public ou la sécurité publique. La jurisprudence a également ajouté les cas de marchés dits in-house, quasi in-house et in-state.

³⁸³ TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 77 § 225.

³⁸⁴ TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 77 § 225.

³⁸⁵ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 44 § 110 ss.

³⁸⁶ ATF 130 I 156 (163).

³⁸⁷ Accord intercantonal de 1994 sur les marchés publics du 25 novembre 1994 (AIMP 1994; RSF ; [RSF 122.91.2](#)). L'AIMP 1994 est entré en vigueur le 21 mai 1996 dans le canton de Fribourg. Il a été révisé le 15 mars 2001 ; la version révisée est entrée en vigueur dans le canton de Fribourg le 28 janvier 2003. L'AIMP a été mis à jour le 15 novembre 2019 ; le canton de Fribourg a adhéré au nouvel AIMP du 15 novembre 2019 (Accord intercantonal de 2019 sur les marchés publics du 15 novembre 2019 (AIMP 2019 ; [RSF 122.91.3](#)) par la loi du 1^{er} février 2022 et il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

³⁸⁸ La Loi sur les marchés publics du 11 février 1998 ([RSF 122.91.1](#)) a fait l'objet d'une modification le 8 novembre 2002. La réglementation de 1998 a été révisée à l'occasion de l'adoption de la Loi sur les marchés publics du 2 février 2022 (LCMP ; [RSF 122.91.1](#)), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Cette dernière législation est complétée par le règlement sur les marchés publics du 12 décembre 2022 (RCMP ; [RSF 122.91.11](#)).

³⁸⁹ Règlement sur les marchés publics du 28 avril 1998 (RMP ; [RSF 122.91.11](#)).

Le **droit des marchés publics** applicable aux marchés cantonaux est directement inspiré des dispositions de droit international applicables ainsi que de la Loi fédérale sur les marchés publics du 16 décembre 1994³⁹⁰. De manière générale, le droit des marchés publics vise à garantir les principes d'égalité de traitement des soumissionnaires et d'impartialité dans l'adjudication, de proportionnalité, de transparence de la procédure et du droit de recours contre les procédés d'adjudication³⁹¹. Il **distingue quatre types de procédure**³⁹² : la procédure ouverte³⁹³, la procédure sélective³⁹⁴, la procédure sur invitation³⁹⁵ et la procédure de gré à gré³⁹⁶.

La **procédure de gré à gré** permet à un adjudicateur de conclure un marché avec un soumissionnaire sans procéder à un appel d'offres³⁹⁷. Elle peut être utilisée dans certaines conditions, par exemple lorsqu'aucun soumissionnaire ne répond aux critères de qualification ou lorsqu'un seul soumissionnaire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché, ou encore pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle, et lorsqu'il n'existe pas de solution de rechange adéquate³⁹⁸. Le recours à cette procédure ne dispense toutefois pas l'adjudicateur du respect des principes en matière de marchés publics, notamment pour ce qui est de la transparence. En outre, s'il y recourt, il doit aussi respecter les valeurs seuils fixées à l'annexe 2 de l'aAIMP³⁹⁹. En l'occurrence, la valeur seuil permettant de recourir à la procédure de gré à gré est fixée à 150'000 CHF hors TVA⁴⁰⁰.

La **détermination de la valeur d'une prestation de services** à acquérir par l'Etat est de la responsabilité de l'adjudicateur, lequel est tenu par le principe de bonne foi⁴⁰¹. Cela signifie

³⁹⁰ Cette réglementation a été remplacée par la Loi fédérale sur les marchés publics du 21 juin 2019 (LMP ; [RS 172.056.1](#)), entrée en vigueur le 12 janvier 2022.

³⁹¹ L'aAIMP indique encore d'autres principes généraux, comme la renonciation à des rounds de négociation, le respect des conditions de récusation (lequel se retrouve dans l'exigence d'impartialité), le traitement confidentiel des informations, l'égalité de traitement entre hommes et femmes ou encore les conditions de travail.

³⁹² Art 13 al. 1 et a. 2 aLMP ; art. 17 LMP ; art. 12 aAIMP.

³⁹³ Art. 14 aLMP ; art. 18 nLMP ; art. 12 al. 1 a aAIMP.

³⁹⁴ Art. 15 aLMP ; art. 19 nLMP ; art. 12 al.1 b aAIMP.

³⁹⁵ Art. 20 nLMP ; art. 12 al. 1 b^{bis} aAIMP.

³⁹⁶ Art. 16 aLMP ; art. 21 nLMP ; art. 12 al. 1 lit. c aAIMP ; TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, p. 79 §227.

³⁹⁷ Art. 12 al, 1 lit. c aAIMP.

³⁹⁸ Art. 9 aRMP.

³⁹⁹ Art. 7 al. 1^{bis} aAIMP. Le même principe est également prévu dans le cadre de la Loi fédérale sur les marchés publics.

⁴⁰⁰ Les valeurs seuil pour les marchés de service varient selon la législation applicable. Au niveau fédéral, la valeur seuil pour les marchés de service est fixée à 230'000 CHF, sans la taxe sur la valeur ajoutée (art. 6 al. 1 b aLMP). Les valeurs seuil n'ont pas été réévaluées dans le cadre de la révision de 2019. Voy. Annexe 2, AIMP du 25 novembre 1994 et AIMP du 15 novembre 2019.

⁴⁰¹ Art. 5 al. 3 Cst. ; DI CICCO, Dominique, *Le prix en droit des marchés publics : le prix comme valeur du marché et comme critère d'examen de l'offre*, Schultess, 2022, N 290 ; POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e

qu'un adjudicateur « (...) ne saurait choisir une méthode une méthode d'évaluation conduisant à une estimation trop faible de la valeur d'un marché déterminé (...), dans l'intention d'éviter l'application des règles du droit des marchés publics »⁴⁰². Tel peut être le cas par exemple si l'autorité décompose « une acquisition projetée en de nombreux éléments ou lots, ce qui lui permet de rester en-dessous des valeurs seuil fixées pour des marchés pris individuellement »⁴⁰³. Le droit suisse des marchés publics consacre explicitement l'interdiction de subdiviser le marché afin d'éluder les dispositions légales applicables⁴⁰⁴.

Le dépassement des seuils constitue une « question épineuse dès lors qu'il est difficile de savoir à l'avance quelle sera exactement l'ampleur finale du marché considéré »⁴⁰⁵. Le Tribunal administratif fédéral considère ainsi que « le pouvoir adjudicateur est en droit de se tromper, aussi longtemps qu'il est de bonne foi »⁴⁰⁶. A son sens, « il ne l'est certainement pas s'il sait à l'avance que la prestation adjudgée ne suffira pas pour réaliser le projet escompté mais qu'il s'y tient afin de rester en dessous des seuils »⁴⁰⁷. C'est donc l'**estimation préalable par l'adjudicateur** qui est déterminante pour apprécier si le seuil est atteint, et non la valeur qui ressort de la décision d'adjudication⁴⁰⁸. L'adjudicateur devra présenter des raisons objectives⁴⁰⁹.

La jurisprudence a précisé les éléments à prendre en compte dans la détermination de la valeur. Ainsi, le Tribunal administratif fédéral avait indiqué qu'il s'agit, dans le cas d'un marché de travaux, de prendre en compte le lien économique ou technique entre eux⁴¹⁰. Par analogie, la doctrine a considéré qu'il fallait aussi apprécier la notion de **connexité matérielle et juridique entre les différentes prestations** dans les autres types de marché. Cette interprétation se retrouve également dans la jurisprudence et a été reprise dans le nouveau droit des marchés publics⁴¹¹. Dès lors, il s'agit d'apprécier les faits dans chaque cas concret,

éd., Stämpfli, 2023, p. 197 § 398 ; TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (éd.), 2011, B6b-94, art. 7 N 2.

⁴⁰² POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, p. 197 § 398.

⁴⁰³ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 1^e éd., Stämpfli, 2014, p. 138 § 218.

⁴⁰⁴ Signalons ici que la nouvelle réglementation sur les marchés publics a précisé la règle dans l'art. 15 al. 3 1^{ère} phrase LMP et AIMP en indiquant que pour l'estimation de la valeur d'un marché, « l'ensemble des prestations à adjudger ou des rémunérations qui sont en étroite relation d'un point de vue matériel ou juridique doivent être prises en compte ».

⁴⁰⁵ TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

⁴⁰⁶ TAF B-3158/2011 (12.07.2011), consid. 2.1.4 ; TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

⁴⁰⁷ TAF B.4657/2009 (06.08.2009), consid. 4.6.3.

⁴⁰⁸ TAF B-2278/2008; TAF B-3158/2011 (12.07.2011), consid. 2.1.4.

⁴⁰⁹ TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (éd.), 2011, B6B-1994, art. 15 N 11.

⁴¹⁰ TAF B-579/2015 (19.03.2015) ; TAF B-913/2012 (28.03.2012) ; TAF B-6837/2010 (15.03.2011).

⁴¹¹ TAF B-3260/2019 (03.10.2019) : « si un adjudicateur adjuge plusieurs marchés de construction pour la réalisation d'un ouvrage, leur valeur totale - et non pas la valeur de chaque marché individuellement - est déterminante pour apprécier si la valeur seuil pour les marchés de construction est atteinte (Bauwerkregel) (cf. ATAF 2009/18 consid. 2.4 et réf. cit. ; arrêt du TAF B-913/2012 précité consid. 4.2.1 et réf. cit. ; voir ég. sur ce

et le principe administratif de la bonne foi doit permettre de dire si des prestations ont entre elles un lien de connexité tel qu'elles constituent en réalité un même marché⁴¹². Pour le Tribunal administratif fédéral, « des prestations sont en étroite relation par exemple lorsqu'elles ne peuvent être raisonnablement acquises indépendamment l'une de l'autre, en particulier parce qu'elles remplissent le même but, qu'elles doivent être accomplies par la même personne ou qu'une répartition des responsabilités n'est pas souhaitable (...) »⁴¹³.

La **révision du droit des marchés publics, opérée en 2019**, a apporté plusieurs développements substantiels sur le plan du choix du soumissionnaire et de la transparence. Ainsi, le choix déterminé par l'offre économiquement la plus avantageuse a été remplacé par l'offre la plus avantageuse⁴¹⁴ ; le critère de qualité a été mis sur pied d'égalité avec le prix⁴¹⁵. Le dispositif en matière de lutte contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption a également été renforcé. Ainsi, il est explicitement prévu que l'adjudicateur doit notamment agir de manière transparente, objective et impartiale⁴¹⁶, mais aussi prendre des mesures contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption⁴¹⁷, ou encore veiller à l'égalité de traitement des soumissionnaires dans toutes les phases de la procédure⁴¹⁸.

Le renforcement de la lutte contre la corruption, notamment au moyen d'une transparence accrue, a notamment été traduit dans la nouvelle réglementation fribourgeoise. Ainsi, l'art. 6 du RCMP dispose qu' « afin de vérifier que les soumissionnaires remplissent les conditions de participation et satisfont aux critères d'aptitude », l'adjudicateur peut exiger certaines preuves⁴¹⁹. Il peut encore demander aux soumissionnaires de soumettre une déclaration sur l'honneur ou une attestation de respect concernant des règles de comportement visant à prévenir la corruption⁴²⁰.

point Message du Conseil fédéral du 15 février 2017 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics, FF 2017 1695, spéc. 1767) ».

⁴¹² ZUFFEREY, Jean-Baptiste/MAILLARD Corinne/MICHEL Nicolas, *Droit des marchés publics: présentation générale, éléments choisis et code annoté*, Ed. universitaires Fribourg, 2002, p. 82.

⁴¹³ TAF B-3260/2019 (03.10.2019).

⁴¹⁴ Art. 41 nAIMP.

⁴¹⁵ Art. 29 nLMP, art. 29 nAIMP. La nouvelle loi fédérale ajoute d'autres critères comme l'adéquation, les délais, la valeur technique, la rentabilité, les coûts du cycle de vie, l'esthétique, le développement durable, la plausibilité de l'offre, les différents ou encore les compétences techniques (art. 29 al. 1 nLMP).

⁴¹⁶ Art. 11 lit. a LMP, art. 11 lit a AIMP.

⁴¹⁷ Art. 11 lit. b LMP, art. 11 lit. b AIMP.

⁴¹⁸ Art. 11 lit. c LMP, art. 11 lit. c AIMP.

⁴¹⁹ Art. 6 RMP.

⁴²⁰ Annexe 1 art. A1-1, a) 5, RMP.

5. ANALYSE

5.1. INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur l'attribution d'un **mandat externe** par l'administration fribourgeoise à la société ennova SA dans le cadre de l'élaboration du volet éolien du plan directeur cantonal (*supra*, 1.).

Comme mentionné (*supra*, 3.2.2.d.), ennova SA a été mandatée pour les **tâches** suivantes :

- la rédaction d'études et d'un rapport de priorisation des sites éoliens (premier contrat de mandat du 14 janvier 2016) ;
- des activités de coordination d'autres mandataires ainsi que la participation à des réunions avec différentes parties prenantes (soit les services de l'administration cantonale ainsi que des mandataires externes) (avenant du 25 avril 2016) ;
- l'élaboration du catalogue des sites non retenus (second contrat de mandat du 26 février 2017).

Il s'agit par conséquent d'un cas d'**externalisation d'une tâche publique** (sur cet aspect et les enjeux de gouvernance et juridiques qu'il soulève, voir *supra*, 4.1 et 4.2).

Cette section procède à l'analyse proprement dite du cas, dans le but de répondre aux questions guidant la présente étude (*supra*, 1.). Elle met d'abord en évidence les principaux problèmes soulevés par le cas (5.2), puis répond aux six questions posées (5.3).

5.2. MISE EN ÉVIDENCE DES PROBLÈMES

5.2.1. L'ENCHEVÊTREMENT D'INTÉRÊTS PUBLICS ET ÉCONOMIQUES

La politique publique en matière d'énergies renouvelables implique une **diversité d'acteurs publics et privés**. Ces différents acteurs poursuivent des finalités différentes. D'une part, l'autorité publique vise à réaliser la politique publique qu'elle s'est donnée en matière d'énergies renouvelables. L'un des instruments à sa disposition est celui de planification territoriale. Dans le cas d'espèce, cette planification est du ressort du canton. D'autre part, le projet d'installation d'éoliennes est du ressort d'acteurs économiques, qui peuvent être privés ou semi-publics. Le premier processus est de nature administrative, tandis que le second est de nature économique.

Les **intérêts poursuivis par les différents acteurs** peuvent **s'enchevêtrer**. Ainsi, une procédure de révision du plan directeur cantonal par l'autorité et un travail de prospection des sites par des promoteurs peuvent conduire à un chassé-croisé entre intérêts publics et économiques conduisant à brouiller l'intérêt public. A ce titre, dans le domaine des installations éoliennes, une telle hypothèse est même sous-entendue dans la recommandation de l'OFEV, qui souligne que lorsqu'un plan directeur ou un plan d'affectation est révisé, il est possible que

des projets d'éoliennes se trouvent à des stades très différents⁴²¹. Dans le cas où des projets concrets sont déjà prévus dans des cantons présentant un potentiel d'exploitation de l'énergie éolienne, ils pourront être intégrés dans le plan directeur en tant que « mesure dont la coordination est réglée ou en cours », en fonction de l'avancée du projet ou des études⁴²².

La cause de l'enchevêtrement des intérêts publics et économiques est l'**implication d'acteurs économiques ayant un intérêt direct dans la phase de planification administrative**. Ces acteurs économiques peuvent être non seulement des entreprises privées, mais aussi des entreprises publiques ou semi-publiques, telles que Groupe E / Greenwatt ainsi qu'ennova SA (sur ces acteurs et leurs caractéristiques, voir *supra*, 3.2). Du côté de l'administration publique, une telle situation peut aussi être vue positivement dès lors qu'elle sert la finalité de l'action publique, la réalisation de la politique publique et sa stratégie de mise en œuvre.

Dans le cas d'espèce, l'enchevêtrement d'intérêts est identifiable dans le chef d'ennova SA, laquelle constitue à la fois un des acteurs économiques actifs dans la politique publique de développement des énergies renouvelables dans le canton de Fribourg, mais a également développé une fonction de conseil pour assister les autorités publiques⁴²³. Bien qu'ennova SA ait affirmé avoir fait évoluer en 2014 son activité vers celle d'un bureau d'études, lequel a été engagé pour travailler en soutien de l'administration publique cantonale dans le cadre du processus administratif de planification territoriale, **les activités passées et futures d'ennova SA illustrent ce problème d'enchevêtrement susmentionné**. Plusieurs éléments permettent de confirmer cet enchevêtrement :

- Premièrement, ennova SA est une **société intégralement détenue par [REDACTED], eux-mêmes promoteurs de projets éoliens**. Par ailleurs, comme le précise la réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, « Renseignement obtenu auprès de Groupe E dans le cadre de la présente intervention parlementaire, il s'avère que les SIG et Groupe E Greenwatt ont conclu un partenariat qui a permis à Groupe E Greenwatt de prendre une part de 50 % dans le parc éolien de Montagne de Buttes (projet de 19 éoliennes initialement développé par les SIG, situé dans le Val-de-Travers et actuellement pendant devant le Tribunal fédéral), ainsi qu'une même part dans le

⁴²¹ OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 9, https://www.aren.admin.ch/dam/aren/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planung_von_windenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pour_la_planification_d_installation_seoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

⁴²² OFEN/OFEV/ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Utilisation des instruments de l'aménagement et critères de sélection des sites, 1^{er} mars 2010, p. 33, https://www.aren.admin.ch/dam/aren/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planung_von_windenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pour_la_planification_d_installation_seoliennes.pdf, consulté le 26 octobre 2023.

⁴²³ Ainsi, ennova SA constituerait le bureau d'études [REDACTED], tout comme d'autres bureaux d'études sont liés à d'autres développeurs.

projet des Monts de Boveresse (projet également initié par les SIG, situé dans le Val-de-Travers et figurant dans le plan directeur cantonal neuchâtelois). Groupe E Greenwatt et SIG ont en outre convenu que ces derniers pourraient prendre une possible participation maximale de 33 % dans les projets du 'Massif du Gibloux' et de 'Côte du Glaney' inscrits au PDCant, pour autant que ces projets voient le jour et soient développés par Groupe E Greenwatt »⁴²⁴.

- Deuxièmement, ennova SA a pris contact avec le directeur du SdE par un courrier du 30 septembre 2015 pour lui signaler que l'entreprise entendait participer au processus en vue de « **représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales** »⁴²⁵.
- Troisièmement, ennova SA **effectuait encore des mesures de vent et n'a démonté les mâts de mesure qu'en été 2016**. Même si cette activité avait été déclarée aux autorités fribourgeoises et était donc transparente, elle relevait encore de l'activité de prospection qu'ennova SA affirme avoir cessée en 2014.
- Un quatrième point concerne les **activités passées, mais aussi futures** d'ennova SA. Bien que les représentants d'ennova SA – ainsi que l'administration publique fribourgeoise – affirment que les activités de l'entreprise se limitent à celles d'un bureau d'études, il n'en reste pas moins que les statuts de l'entreprise montrent que celle-ci peut à tout moment aller au-delà de cette mission (*infra*, 5.2.2). En effet, ces statuts mentionnent toujours, parmi les buts de l'entreprise, la construction et la promotion de projets éoliens, et pas seulement la fonction de bureau d'études. Fin 2014, juste avant la transformation d'ennova SA, des conventions de collaboration ont été signées entre la société et des communes concernant des projets éoliens, auxquelles il n'a certes finalement pas été donné suite, mais qui jettent le doute sur l'impartialité tant subjective qu'objective d'ennova SA. Même si un mandataire externe travaille de manière irréprochable et n'a pas, dans les faits, d'intérêt économique, comme le prétend d'ailleurs ennova SA⁴²⁶ (impartialité subjective), les circonstances extérieures peuvent néanmoins donner lieu à une apparence de partialité sur le plan objectif. Par conséquent, il ne peut être considéré comme suffisant de souligner, comme l'ont fait le Conseil d'Etat et le SdE, qu'ennova SA « était libre de tout mandat et tout engagement dans le canton **au moment où son mandat pour le PDCant a débuté**, à l'exception d'un ultime mandat qui prenait fin sur la

⁴²⁴ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 6 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴²⁵ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

⁴²⁶ Voir p.ex. les propos du directeur d'ennova SA : ZANASCO Jean-Louis, « *Je ne vois pas de conflit d'intérêts* », La Liberté, 21 décembre 2021, <https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/je-ne-vois-pas-de-conflit-d-interets-630184>, consulté le 31 octobre 2023. M. [REDACTED] mentionne notamment que du point de vue méthodologique, les travaux effectués correspondent à un « processus scientifique qu'on ne peut pas 'tordre'. »

commune du Châtelard avec le démontage d'un mât de mesures, comme cela a déjà été communiqué »⁴²⁷ (nous mettons en évidence).

Au final, l'enchevêtrement d'intérêts publics et économiques semble en partie inévitable vu les réalités du marché dans le domaine de l'énergie, mais il constitue aussi un risque du point de vue du respect de l'intérêt public. S'il y a lieu de reconnaître les fortes contraintes temporelles auxquelles était soumise l'administration cantonale fribourgeoise (*supra*, 2.2.) ainsi que la faiblesse structurelle de la gouvernance régionale de l'aménagement du territoire (*supra*, 4.1.), **un tel environnement exige que l'administration publique redouble de prudence**. En l'occurrence, les activités passées et futures d'ennova SA ne permettaient pas de considérer que le domaine d'activité de celle-ci était parfaitement circonscrit aux activités de planification territoriale. En recourant à ses services, l'administration prenait un risque susceptible d'affecter la confiance des citoyennes et citoyens dans l'Etat.

5.2.2. LE RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

En vertu des principes généraux applicables à son activité, dont le respect de l'intérêt public, l'autorité publique a pour devoir de prendre les mesures nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts (*supra*, 4.3.2). Elle doit faire en sorte que les intérêts économiques n'en viennent pas à dominer l'intérêt public, qui doit guider le processus administratif, par exemple en mettant en place des mesures de *due diligence*.

Les conflits d'intérêts doivent être évités non seulement dans le chef de l'administration publique, mais aussi dans celui de ses **mandataires externes**. C'est ce que souligne d'ailleurs le Conseil d'Etat dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115 : « Dans l'attribution d'un mandat par un service de l'Etat, il revient à ce dernier de s'assurer des compétences du mandataire et de sa capacité à fournir un travail de qualité, respectueux des principes éthiques et déontologiques imposés par la situation, en conformité avec la législation en vigueur. »⁴²⁸

A ce titre, le processus d'attribution de deux mandats à ennova SA, les conditions d'exécution ainsi que l'exécution proprement dite de ces mandats montrent que **la question du risque de conflit d'intérêts a été thématifiée**. Toutefois, **l'étude des pièces ne permet pas de dire que cette question a fait l'objet d'une analyse exhaustive** permettant de garantir l'absence de

⁴²⁷ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴²⁸ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 6 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

conflits d'intérêts présents ou futurs, et ce tant au stade de l'attribution des mandats (*infra*, a.) qu'à celui de leur exécution (*infra*, b.).

a. Au stade de l'attribution des mandats

Dès la première séance du GT a été évoquée l'idée d'adopter une approche participative en incluant toutes les parties prenantes dans le domaine de la politique de développement des énergie renouvelables. Parmi ces parties prenantes a été mentionné **Groupe E / Greenwatt**. Le SdE ne proposait pas d'en faire un membre à part entière du GT, mais de l'inclure en qualité d'observateur.

Les échanges qui ont suivi montrent qu'un **risque de conflit d'intérêts avait été identifié par certains membres du GT concernant Groupe E / Greenwatt**. Il convient à ce titre de rappeler les réserves émises par [REDACTED] et le SNP concernant l'implication de Greenwatt proposée par le SdE, ainsi que leur remarque que dans d'autres projets similaires, un(e) juriste avait été associé(e) aux travaux⁴²⁹. Ces préoccupations ont été communiquées au SdE une première, puis une deuxième fois par le SNP, qui a demandé que son intervention soit communiquée aux autres membres du GT. Sur la base des pièces, il apparaît que la thématique a été évoquée de manière générale en séance du GT, sans toutefois que les suggestions expressément formulées par le SNP soient discutées de manière approfondie⁴³⁰.

Dans la communication qui a eu lieu d'abord entre le SdE et le SNP, puis entre le SdE et le reste du GT, les préoccupations exprimées par le SNP ont été écartées au motif que **Greenwatt ne serait pas intégré au GT proprement dit, ni mandaté directement**, et que si nécessaire, **le GT mandaterait les bureaux recommandés par Greenwatt** :

- Voir p.ex. l'e-mail de [REDACTED] du 8 septembre 2015 à [REDACTED], où [REDACTED] figure en copie : « So sollten wir keinen Zielkonflikt mit Greenwatt oder anderen Promotoren kriegen, da sie nicht in die Arbeitsgruppe integriert sind »⁴³¹ ;
- Voir aussi l'e-mail de [REDACTED] du 24 septembre 2015 au GT : « Groupe E / Greenwatt wird nicht Mitglied des Teams werden. Wir werden sie in einem ersten Teil am Donnerstag 1.10.15. über ihre Projekte und externe Büros befragen. Danach werden wir direkt mit diesen Büros in Kontakt treten und ihnen falls erforderlich ein Mandat geben, damit wir die Informationen direkt von ihnen erhalten. Falls wir zu

⁴²⁹ Courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du vendredi 3 septembre 2015, 09:35 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Correspondance, p. 54 s). Voir aussi: courriel de Mme [REDACTED] à M. [REDACTED] du lundi 14 septembre 2015, 08:44 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 24).

⁴³⁰ Groupe de travail, Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015, p. 6 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

⁴³¹ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du mardi 8 septembre 2015, 08:36 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 25).

einem späteren Zeitpunkt wieder Infos von Groupe E / Greenwatt brauchen, werden wir genau gleich vorgehen. »⁴³²

Il en va de même pour le Conseil d'Etat qui, dans ses réponses à différents instruments parlementaires, répète « qu'aucun mandat n'a été attribué à la société Groupe E Greenwatt SA, ni à aucune autre entité, pour la réalisation des parcs éoliens dans le canton »⁴³³.

Si le GT n'a finalement pas intégré Greenwatt comme observateur, ses membres ont reçu, lors de la deuxième séance du GT, un de ces représentants, Monsieur [REDACTED]. La présentation annexée et les propos repris au PV montrent que [REDACTED] a **solidement recommandé des bureaux d'études, dont ennova SA.**

Le **choix d'ennova SA** a été justifié ultérieurement dans une note rédigée par [REDACTED], lequel indique que « [p]our le GT, il était important qu'il puisse d'une part être accompagné de **mandataires neutres** disposant de compétences avérées dans leurs domaines respectifs, et disposés à fournir un travail soutenu durant plus d'une année. D'autre part, le GT avait besoin des services d'un spécialiste/expert ayant une vision large sur l'ensemble des travaux à réaliser et doté d'une grande compétence à planifier un parc éolien »⁴³⁴. Cependant, **aucun élément figurant dans les PV des séances du GT ou dans d'autres documents du dossier de l'époque** ne permet d'indiquer qu'avant toute attribution de mandat, il y ait eu une **discussion concernant les critères que devrait satisfaire le mandataire externe** qui accompagnerait les travaux du GT. En outre, les pièces du dossier **ne permettent pas d'identifier**, à travers des mesures concrètes, une **démarche de due diligence** menée par le GT ou par le SdE pour s'assurer au préalable de l'indépendance de ces bureaux d'études, et spécialement d'ennova SA.

Cela étant, les réponses du Conseil d'Etat à divers instruments parlementaires font référence, dans le cadre du contrat de mandat d'ennova SA, à la **clause de confidentialité** (mesure prise par l'administration) ainsi qu'à la **déontologie des mandataires** (mesure relevant du

⁴³² Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED], M. [REDACTED], M. [REDACTED], M. [REDACTED], Mme [REDACTED], M. [REDACTED], Mme [REDACTED] et M. [REDACTED] du jeudi 24 septembre 2015, 11:25 (Classeur « Documents divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, p. 22).

⁴³³ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-160, Parcs éoliens : impartialité des études et mesures du vent mise en cause, 28 juin 2021, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-160_Parcs_oliens_V01). Voir aussi : « Le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler que le PDCant n'attribue aucun mandat à la société Groupe E Greenwatt, ni d'ailleurs à aucune autre organisation, pour la réalisation de parcs éoliens en lien avec les périmètres qui y sont définis. » Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-186, Energie éolienne dans le canton de Fribourg après avoir laissé l'initiative aux communes, 14 septembre 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-186_Windenergie_Kanton_Freiburg_V01).

⁴³⁴ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

mandataire lui-même). A titre d'exemples, il convient de citer les extraits suivants de prises de position du Conseil d'Etat. Ces extraits mentionnent des mesures qui, selon le Conseil d'Etat, ont permis à l'administration publique de s'assurer de l'indépendance d'Ennova SA (les passages en gras sont mis en évidence par les autrices du présent rapport) :

- Réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-115 : « La société Ennova œuvre en tant que bureau d'études depuis 2014. A ce titre, il convient de souligner qu'en Suisse il n'existe que quelques bureaux qui ont suffisamment d'expérience et d'expertise dans le domaine de l'éolien et capables de répondre aux attentes du GT dans le cadre de la planification éolienne fribourgeoise. Le mandataire choisi devait également avoir la capacité de mettre à disposition du GT aussi bien une personne ayant suffisamment d'expérience qu'une personne qui soit disponible durant toute la durée du mandat. **D'une part, avant de confier le mandat d'expertise et d'accompagnement du GT, le SdE s'est assuré de l'indépendance de la société Ennova, à savoir qu'elle n'était en l'état pas impliquée dans des projets de développement éoliens cantonaux, tant pour les Services industriels de Genève, que pour Groupe E Greenwatt ou tout autre développeur.** Ledit service a aussi été tenu informé qu'à fin 2015 la société Ennova terminait une campagne de mesures des vents sur le territoire de la commune du Châtelard, et que le matériel utilisé devait encore être démonté, tenant compte des conditions météorologiques. **D'autre part, le contrat passé entre le SdE et la société Ennova spécifiait explicitement que : 'Le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail. La propriété intellectuelle de l'entier des documents produits et des résultats obtenus reste au SdE.'** »⁴³⁵
- Réponse du Conseil d'Etat à l'instrument parlementaire 2021-CE-475 : « Concernant les mandataires, **ceux-ci ont clairement un devoir de déontologie et se doivent toujours de respecter les règles de confidentialité en relation avec leurs mandats.** S'agissant spécifiquement du bureau d'études Ennova SA, celui-ci était libre de tout mandat et tout engagement dans le canton au moment où son mandat pour le PDCant a débuté, à l'exception d'un ultime mandat qui prenait fin sur la commune du Châtelard avec le démontage d'un mât de mesures, comme cela a déjà été communiqué. »⁴³⁶
- Ibid : « **Quant à la question de savoir si le fait d'avoir mandaté un bureau dont l'actionariat est en main d'une société ayant des relations avec un développeur**

⁴³⁵ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴³⁶ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

actif dans le canton, et/ou que ce même bureau soit mandaté par ce développeur pour des études hors du canton, présenterait un éventuel conflit d'intérêt, le Conseil d'Etat renvoie également à sa réponse à la question 2021-CE-115 des députées Solange Berset et Antoinette de Weck, ainsi qu'à sa réponse de la question précédente. Celles-ci rappellent en effet la nécessité, pour les services de l'Etat, de pouvoir s'entourer de spécialistes. **Elles relèvent aussi que le cadre des études a été très précisément fixé, qu'il revient auxdits services de vérifier en détails les analyses effectuées, que les études ont été rendues publiques et, finalement que tous les bureaux mandatés ont devoir de déontologie et doivent respecter les règles de confidentialité en relation avec leurs mandats.** »⁴³⁷

Les éléments pointés dans les extraits précités mettent certes en lumière les mesures prises. **Celles-ci ne suffisent toutefois pas à assurer l'impartialité du mandataire.** Une clause de confidentialité, par exemple, ne permet pas à proprement parler de limiter les conflits d'intérêts et de garantir qu'un mandataire externe agira dans l'intérêt public. Elle vise à éviter que les informations circulent en dehors de la sphère dans laquelle elles sont partagées (la planification territoriale), mais ne garantit pas que le mandataire ne tente pas d'influencer le processus à travers les informations qu'il apporte. Il convient aussi de relever que le second mandat attribué à ennova SA prévoit que la clause de confidentialité sur les informations recueillies durant le mandat peut être levée par l'administration⁴³⁸. Enfin, dans un courrier du 22 octobre 2015 adressé à ennova SA, le SdE précise que « l'entreprise avec laquelle vous êtes en contact, Groupe E Greenwatt, fait également partie des interlocuteurs du canton. **Elle est donc informée de l'avancée des travaux** »⁴³⁹ (nous mettons en évidence).

En outre, les réponses du CE montrent un **choix délibéré de travailler avec une organisation qui avait une expertise et des informations passées dans le domaine du développement éolien.** Le Conseil d'Etat indique que l'administration publique « s'est assuré[e] de l'indépendance de la société Ennova »⁴⁴⁰. Ici encore, **aucune pièce ne permet d'établir qu'une réflexion approfondie ait été menée sur des mesures organisationnelles permettant d'assurer une étanchéité d'informations** entre les activités d'expertise et les potentielles autres activités de l'entreprise. De plus, si le Conseil d'Etat souligne que les mandataires ont un « devoir de déontologie », il n'en précise ni la nature, ni l'ancrage juridique/contractuel.

⁴³⁷ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴³⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 3-Ennova SNR, p. 2 : « Le mandataire est soumis à la clause de confidentialité et veillera à ce qu'aucune information ne soit divulguée hors de la structure de travail, sans autorisation préalable du mandant. »

⁴³⁹ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17.

⁴⁴⁰ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

Ultérieurement, [REDACTED] a indiqué que « **les spécialistes dans ce domaine ne sont pas légion en Suisse** principalement en raison du peu d'éoliennes implantées. De plus, certains d'entre eux étaient impliqués dans les projets en cours dans le canton. C'est pourquoi, dans un premier temps, le SdE a approché [REDACTED] pour connaître l'intérêt du bureau à poursuivre les études menées jusqu'en 2014 »⁴⁴¹. Celui-ci aurait décliné au motif qu'il estimait qu'il fallait une connaissance précise de canton, ainsi que faute de disponibilité⁴⁴². Le SdE aurait donc poursuivi son travail de prospection en « [prenant] des renseignements auprès d'autres cantons, de la Confédération et de l'association Suisse Eole »⁴⁴³. Le directeur du SdE mentionne, dans sa note rédigée ultérieurement, **plusieurs autres bureaux d'études** et explique ensuite le choix de mandater ennova SA de la manière suivante : « Parmi les bureaux qui ressortaient et avec lesquels le SdE a pris contacts, certains auraient encore dû s'associer avec un spécialiste s'agissant notamment des analyses de mesures de vents (par ex. [REDACTED]), d'autres étaient encore actifs dans le canton (par ex. [REDACTED] qui travaillait pour Groupe E, [REDACTED] pour [REDACTED], ou encore [REDACTED] qui était aussi un développeur). Il ressortait finalement les bureaux [REDACTED], qui a décliné, et Ennova. »⁴⁴⁴ Selon [REDACTED], **tous ces bureaux ont donc été écartés, sauf ennova SA, qui était liée [REDACTED] et qui apparaissait alors comme la candidate idéale**⁴⁴⁵. Toutefois, **sur la base des pièces, la décision de mandater ennova SA ne paraît pas avoir fait l'objet de discussions approfondies au sein du GT.**

Enfin, concernant les **autres bureaux qui ont travaillé sous la coordination d'ennova SA**, il faut rappeler que ceux-ci sont également explicitement cités lors de la présentation de [REDACTED] devant le GT, laquelle indique que « Greenwatt est tout-à-fait d'accord de mettre à disposition toutes ses études, ses données brutes, son expertise et/ou ses relations avec les communes concernées », mais que « [p]our des raisons de confidentialité et de risques économiques, greenwatt souhaiterait que vous mandatiez les mêmes mandataires

⁴⁴¹ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴² Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴³ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁴ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁵ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

que nous »⁴⁴⁶. En outre, pour ce qui est de ces autres mandataires externes (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan), la note rédigée par le chef du SdE précise que « la donne était très claire pour les membres directement concernés GT, d'autant que les montants à engager pour les études encore à réaliser avaient été évaluées à quelques dizaine de milliers de francs »⁴⁴⁷, et décrit ces autres mandataires comme étant des bureaux connus de l'administration⁴⁴⁸. Eu égard aux pièces et aux éléments indiqués par le directeur du SdE, le choix des autres mandataires n'a pas plus donné lieu à discussion au sein du GT, d'autant plus que ces bureaux étaient connus de l'administration.

Cela étant, à la différence des autres bureaux, ennova SA joue un rôle clé, puisqu'elle assure une activité de coordination de l'ensemble des autres mandataires.

Au vu de ces éléments, **une attitude de prudence aurait dû être adoptée et conduire à opérer a priori une analyse des risques liés aux activités ambivalentes d'ennova SA, ainsi qu'à une discussion approfondie au sein du GT et en accord avec la hiérarchie du SdE.**

En effet, la simple comparaison de plusieurs éléments permet de révéler la dissonance entre ce que l'entreprise dit faire et ce qu'elle peut faire.

Ainsi, **d'un côté, ennova SA a ultérieurement affirmé qu'elle avait réorienté ses activités depuis 2014.** Ainsi, l'entreprise, dans un e-mail du 5 septembre 2022 adressé au Grand Conseil, indique dans l'historique qui figure en pièce-jointe que « Depuis la reprise en 2014 du 100% des actions de la société ennova par les ■■■, ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens, hormis sur la commune du Châtelard où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures. »⁴⁴⁹ Par ailleurs, « Contrairement à ce que laisse [sic] entendre les opposants à l'éolien, ennova ne pouvait exercer strictement aucune influence pouvant conduire à des résultats à son bénéfice, à celui du ■■■ ou à celui de tiers. (Et même si ennova avait pu exercer une quelconque influence, la société n'aurait eu strictement aucun intérêt à le faire. »⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Annexe du procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015 du groupe de travail (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 296).

⁴⁴⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. ■■■■■■ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁸ Service de l'énergie, Note interne de M. ■■■■■■ concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 s (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 1, pièce-jointe dans un courriel de M. ■■■■■■ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

⁴⁵⁰ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, p. 2, pièce-jointe dans un courriel de M. ■■■■■■ aux membres du Bureau du Grand Conseil et aux chefs des Groupes parlementaires du

D'un autre côté, les statuts d'ennova SA de 2012⁴⁵¹ indiquent que la société poursuit les buts suivants :

- « Identification, analyse, planification, encouragement, développement, gestion de projets et exploitation d'installations de production d'énergies renouvelables, en ce qui concerne tous les aspects techniques et administratifs;
- recherche, développement et structuration de possibilités d'investissement en faveur d'investisseurs privés ou institutionnels, dans le domaine de la production d'énergies renouvelables;
- acheter et vendre des sociétés ou des projets se rapportant à l'utilisation d'énergies renouvelables;⁴⁵²
- activer des crédits pour y parvenir;
- dans le but de promouvoir l'efficacité énergétique – en particulier dans le domaine de la construction, de la production et de l'utilisation d'énergies renouvelables – rédiger des expertises, assumer la direction de projets, organiser et diriger des activités de formation et d'information;
- construction d'installations pour la production d'énergies renouvelables »⁴⁵³.

Enfin, le **site internet d'ennova SA (état au 9 octobre 2023)** indique encore que l'entreprise se définit simplement comme une « entreprise spécialisée dans le développement de projets éoliens en Suisse » et indique que, « [d]étenue à 100% par les ■ depuis mai 2014, ennova observe une attitude fidèle à leurs principes et orientations »⁴⁵⁴. A cet égard, elle fait également état des projets éoliens en cours de développement ainsi que des anciens mandats réalisés par la société dans les cantons de Berne, Neuchâtel, Fribourg, Tessin, Lucerne et Argovie⁴⁵⁵.

Il ressort de ce qui précède que si, au regard de ses activités dans le canton de Fribourg, ennova SA a pu être perçue comme une « société (...) [qui] œuvrait en tant que bureau

lundi 5 septembre 2022, 17:28 (Classeur « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

⁴⁵¹ A la date de la finalisation de la présente étude, soit en octobre 2023, cette version n'était plus formellement en vigueur, quoique le but statutaire d'ennova SA indiqué dans la nouvelle version du 24 février 2017 est pratiquement identique.

⁴⁵² Signalons ici qu'en 2017, les statuts ont été légèrement modifiés. L'entreprise peut ainsi dorénavant « Acheter, prendre des participations, créer et vendre des sociétés ou des projets se rapport à l'utilisation d'énergies renouvelables » (nous mettons en évidence).

⁴⁵³ Art. 2 Statuts de ennova SA du 1^{er} juin 2012, <https://hrc.ne.ch/hrcintapp/rdfisFile?id=73599530000064531012>.

⁴⁵⁴ Site d'Ennova SA, Accueil, [ennova SA | Développement de projets éoliens | Fribourg](#), consulté le 5 septembre 2023.

⁴⁵⁵ Site d'Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, <https://www.ennova.ch/prestationsetreferences>, consulté le 6 septembre 2023.

d'études depuis 2014 » (selon la formulation utilisée par le Conseil d'Etat)⁴⁵⁶, la consultation de ses statuts enregistrés au registre du commerce et de son site internet auraient montré qu'**ennova SA est instituée pour des activités qui vont au-delà de la simple réalisation d'études sur le potentiel éolienne**⁴⁵⁷.

b. Au stade de l'exécution des mandats

Le **Conseil d'Etat**, dans ses réponses à divers instruments parlementaires, a **souligné l'influence limitée d'ennova SA** et le fait que c'était bien le GT qui pilotait le processus (les passages figurant en gras sont mis en évidence par les autrices du présent rapport) :

- Ainsi, dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, le Conseil d'Etat explique que « si la société Ennova avait certes un rôle important dans ce dossier, **celui-ci n'était de loin pas déterminant**. En effet, tous les membres du GT ont été très impliqués dans les études réalisées par les mandataires, et c'est finalement lui qui a validé tous les documents et chaque étape de la planification éolienne jusqu'à son inscription dans le PDCant. »⁴⁵⁸
- De même, dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, le Conseil d'Etat insiste sur le fait que « la responsabilité des travaux entrepris revient toujours à l'Etat et à ses services, qui ont le devoir de les vérifier en détails, selon leurs domaines de compétences. **Les entreprises mandatées n'interviennent nullement dans le processus de vérification**. Dès lors, les critères ayant été clairement définis par la Confédération dans sa Conception éolienne suisse et repris par le GT pour l'attribution du mandat, **les mandataires n'avaient pas latitude pour exercer une quelconque influence les avantageant ou avantageant une entreprise tierce**. A noter également que toutes les études ont été rendues publiques pratiquement dès leur achèvement, et elles n'ont jamais pu être contestées par des éléments tangibles. Par ailleurs, les nombreuses séances d'information, notamment à l'intention des communes, organisées dans plusieurs endroits du canton, lors de la phase de consultation du PDCant, contenaient un volet particulier sur la planification éolienne.

⁴⁵⁶ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴⁵⁷ Voir pourtant la déclaration de [REDACTED] devant la commission de gestion du Grand Conseil, séance du 1^{er} avril 2022 : « à noter qu'ennova est un bureau d'étude, pas un développeur-investisseur comme Greenwatt. Il n'avait pas d'autres fonctions que celle d'un bureau d'étude. » (Classeur « Document divers », Commission de gestion, Extrait_fr_PV_CFG_01-04-2022, p. 9).

⁴⁵⁸ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-115, Le Conseil d'Etat vend-il le canton aux SIG (Services industriels genevois) pour l'implantation d'éoliennes ?, 26 mai 2021, p. 5 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

Finalement, il est à noter que les études, le thème éolien et les fiches de projets du PDCant ont été validés par les autorités fédérales. »⁴⁵⁹

Quant au rapport explicatif de 2017, il mentionne que « [p]our l'évaluation de certains critères, **le groupe de travail a confié les travaux à différents mandataires coordonnés à chaque étape par le représentant du service compétent participant au groupe de travail.** Ces mandataires exercent sur le territoire cantonal et en connaissent ainsi parfaitement toutes les spécificités. **Les autres critères ont été déterminés par le groupe de travail.** »⁴⁶⁰

Cela étant, si les études nécessaires à la préparation de la révision du volet éolien ont impliqué un travail régulier et structuré du GT, qui rassemblait les différents services de l'Etat, il n'en reste pas moins que les pièces du dossier laissent apparaître qu'**ennova SA** est intervenue à trois niveaux distincts.

Premièrement, **ennova SA** a assumé la **fonction de coordinatrice du processus**. Cela a impliqué la coordination des différents mandataires externes, laquelle s'est notamment traduite dans une correspondance entre **ennova SA** et les autres mandataires ainsi que dans l'envoi des factures de ces mêmes mandataires à **ennova SA**, qui les transférait au SdE.

Deuxièmement, **elle a proposé la formulation des critères d'identification des sites**. Dans ce cadre, l'entreprise a déterminé, ou du moins a pu influencer de manière significative, la méthodologie utilisée en vue de la désignation des sites⁴⁶¹. Au moins certains de ces choix méthodologiques permettent d'orienter le processus de planification. A cet égard, il faut noter que plusieurs **questions d'ordre méthodologique** ont donné lieu à des discussions entre **ennova SA** et les membres du GT⁴⁶². Il convient de citer, à titre d'exemple, l'extrait suivant, tiré d'un e-mail envoyé à Madame [REDACTED] le 8 février 2016 par Monsieur [REDACTED] concernant le site du Schwyberg, dans le cadre de débats concernant l'ajout d'un critère touristique, ajout auquel le représentant d'**ennova SA** n'est pas favorable : « Concrètement, [le site du Schwyberg] risque de ne pas être si bien classé si on l'évalue avec les critères retenus... »⁴⁶³. En outre, certains choix méthodologiques ont été critiqués par plusieurs organisations dans le cadre de la consultation publique menée en avril

⁴⁵⁹ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 3 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴⁶⁰ Voir Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 47 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 51).

⁴⁶¹ Voir le rapport intermédiaire qui contient une grille de synthèse des groupes de critères. La méthodologie est aussi proposée par le mandataire (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 56 s).

⁴⁶² Voir p. ex. Courriel de M. [REDACTED] à M. [REDACTED] du vendredi 18 mars 2016, 15:47 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 86). Voir aussi courriel de M. [REDACTED] (Service des forêts et de la faune) à M. [REDACTED] du jeudi 19 mai 2016, 16:32 (Classeur jaune Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Correspondance, p. 37 s).

⁴⁶³ Courriel de M. [REDACTED] à Mme [REDACTED] du lundi 8 février 2016, 10:14 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 92).

2016 en lien avec l'évaluation des critères (critiques qui se mêlent en partie à des reproches concernant le prétendu manque d'indépendance et d'inclusivité du processus). On peut mentionner, à titre d'exemples, les extraits suivants :

- Extrait de la prise de position du [REDACTED] : « Il faut noter que les critères en question ont peu fait l'objet d'études scientifiques approfondies. Il est dès lors nécessaire, pour chaque site envisagé, une étude très sérieuse soit faite, aussi bien au niveau du milieu naturel que de l'impact des machines sur la faune indigène et/ou de passage. Ces études doivent être menées par des instituts publics d'une neutralité éprouvée et ayant à disposition les instruments techniques et scientifiques adéquats. L'expérience faite au Schwyberg est particulièrement claire à ce propos. »⁴⁶⁴
- Extrait de la prise de position d'Helvetia Nostra: « Il nous n'est [sic] pas clair comment ces critères d'évaluation ont été composés par le SdE du Canton de Fribourg. Nous estimons la mise à disposition du rapport relative indispensable pour une évaluation complète des critères d'évaluation. »⁴⁶⁵
- Plusieurs organisations demandent que certains critères soient considérés comme des critères d'exclusion (ce qui a une influence majeure sur la pesée d'intérêts) ; voir p.ex. la prise de position de l'ASPO/BirdLife⁴⁶⁶.
- La prise de position de Sauvez les Préalpes reproche un « manquement grave » au GT en raison de l'absence de prise en compte des impacts sur l'économie régionale et le tourisme, et dénonce les intérêts privés en cause⁴⁶⁷.
- La prise de position de l'association Vents contraire relève ce qui suit : « Encore faut-il que le potentiel éolien soit évalué correctement et par un institut neutre. (...) [N]ous trouvons étonnant que des associations environnementales telles que BirdLife Suisse, [REDACTED], ProNatura ou autres ne fassent pas partie du groupe de travail. Votre groupe de travail endosse une grande responsabilité dans les études qu'il va mener et dans ses choix de sites. Une plus large participation aurait été intéressante. »⁴⁶⁸

A ce sujet, le GT a certes organisé une **séance d'information publique** qui a eu lieu en avril 2016. Dans ce contexte, à travers une **consultation publique**, il a donné la possibilité à

⁴⁶⁴ [REDACTED], Planification éolienne FR, Evaluation des critères d'évaluation par le [REDACTED], 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [REDACTED], p. 3).

⁴⁶⁵ Helvetia Nostra, Prise de position de Helvetia Nostra: Evaluation des critères d'évaluation (sites éoliens du plan directeur cantonal), 20 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Helvetia Nostra, p. 13).

⁴⁶⁶ ASPO-BirdLife, Prise de position d'ASPO-BirdLife: Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [REDACTED], p. 6).

⁴⁶⁷ Sauvez les Préalpes, Prise de position de Sauvez les Préalpes: Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Sauvez les Préalpes, p. 9).

⁴⁶⁸ Vents contraires, Prise de position de Vents contraire: Evaluation des critères d'évaluation, 30 mai 2016 (Classeur jaune Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Vents contraire, p. 12).

différents acteurs de prendre position sur les différents critères. Toutefois, **les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier des discussions que le GT aurait menées ensuite, et ce tant concernant la séance elle-même que les retours obtenus par le biais de la consultation.** S'il y a lieu de souligner que le SdE / GT s'est toujours exprimé en faveur d'une approche participative, il demeure néanmoins que les pièces du dossier ne livrent pas suffisamment d'éléments pour conclure que le processus de mise en balance des intérêts (préparé par le GT et effectué ensuite par le Conseil d'Etat) ait été équilibré.

Enfin, troisièmement, ennova SA a été **directement chargée de rédiger les rapports publiés au nom du GT.** C'est elle qui, sur mandat du SdE (2016), a rédigé le rapport explicatif publié en 2017, rapport qui explique la démarche de planification de l'administration publique⁴⁶⁹. Ce rapport place le GT au centre du processus décisionnel et souligne l'objectivité du processus⁴⁷⁰ ainsi que le souci du GT d'agir dans l'intérêt public⁴⁷¹, tandis qu'ennova SA y est présentée comme ayant assumé un simple rôle de coordination⁴⁷². De manière analogue, le Guide de planification des parcs éoliens (2017) mentionne en exergue les mandataires, dont ennova SA, chargée de la « coordination générale », tandis que la « rédaction et conception » du rapport est attribuée à M. [REDACTED], président du groupe de travail⁴⁷³. Les extraits suivants d'un e-mail envoyé par [REDACTED] (ennova SA) au GT le 12 août 2016 au sujet du rapport explicatif suggèrent toutefois une autre démarche⁴⁷⁴ :

- « [Le rapport explicatif] a été rédigé de telle manière à ce que le lecteur comprenne que le GT s'est approprié le processus. Il a été 'écrit' de la main de Monsieur [REDACTED], Président du Groupe de Travail » ;
- « [J]'ai traité les retours de participation des 20 acteurs externes (communes, ONG, associations...) et leur proposition de pondération comme si cela avait été intégré dans les choix du GT... Je dis avoir fait une moyenne des 20 acteurs + 5 services du GT, et

⁴⁶⁹ Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif).

⁴⁷⁰ Voir p.ex. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 60 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 64).

⁴⁷¹ Voir p.ex. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. 77 : « Devant le grand nombre de résultats, et parfois la grande amplitude de ces derniers, le groupe de travail a décidé de prendre en compte les résultats des 20 acteurs du territoire au même titre que ceux émis par les 5 services représentés au sein du groupe de travail. Cette démarche transparente a donc eu pour but d'harmoniser l'ensemble des résultats, sans pondération quelconque sur les intérêts de certains acteurs plus que d'autres et ce, pour l'intérêt commun » (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 83).

⁴⁷² Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, mai 2017, p. III (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Rapport explicatif, p. 3).

⁴⁷³ Service de l'énergie, Guide de planification des parcs éoliens, mai 2017, p. 3 (Classeur jaune Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, État de Fribourg - SdE - Guide de planification des parcs éoliens).

⁴⁷⁴ Courriel de M. [REDACTED] à notamment M. [REDACTED], Mme [REDACTED], M. [REDACTED], M. [REDACTED] et M. [REDACTED] du vendredi 12 août 2016, 17:38 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Ennova, p. 25).

établi le classement des sites en conséquence... Ce n'est pas totalement faux (mais pas complètement vrai...) puisque les mêmes sites ressortaient distinctement dans la moyenne GT d'une part et des acteurs externes d'autre part, mais dans un ordre un peu différent » ;

- « A la 'justification' du fait que nous sélectionnons 6 sites en définitive, cumulant plus de 280 Gwh/an (175% des objectifs éoliens 2030). Le lecteur attentif pourra alors se poser des questions sur cette justification un peu 'bancal' (...) Si on ne maintient au 160 Gwh/an, seuls les 3 premiers sites seraient nécessaires. Voir donc la justification proposée et la consolider si besoin ».

Dès lors, l'affirmation d'une autonomie limitée des mandataires, dont ennova SA, et d'un pilotage proactif par le GT, ne ressort pas de la lecture des pièces du dossier. S'il est vrai que le GT a validé les rapports et travaux du mandataire, il demeure que c'est avant tout ennova SA, en tant que coordinatrice des mandataires externes et rédactrice des rapports de synthèse, qui a effectué le pilotage des études proprement dit. Du fait de l'étendue de ses missions confiées dans le cadre de l'exécution du mandat et de sa quasi-omniprésence aux séances internes du GT et avec d'autres acteurs, ennova SA disposait d'une marge de manœuvre qui lui permettait d'exercer une influence sur le contenu de la planification.

En résumé, les éléments à disposition des autrices de la présente étude ne permettent pas de conclure que l'administration publique aurait agi proactivement pour éviter des conflits d'intérêts. Les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier l'existence d'un mécanisme formalisé visant à prévenir les conflits d'intérêts de mandataires externes dans le canton de Fribourg, ni des mesures concrètes de *due diligence* ou encore contractuelles que le GT aurait prises dans ce but.

5.2.3. LE DROIT DES MARCHÉS PUBLICS

La réglementation sur les marchés publics aujourd'hui en vigueur prévoit explicitement que dans le cadre de la procédure de passation, l'adjudicateur doit notamment agir de manière transparente, objective et impartiale⁴⁷⁵, prendre des mesures contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption⁴⁷⁶, et veiller à l'égalité de traitement des soumissionnaires dans toutes les phases de la procédure⁴⁷⁷. Ces principes ne figuraient pas dans le droit des marchés publics de 1994 applicable au moment de l'attribution du mandat à ennova SA (conclusion du premier contrat de mandat le 14 janvier 2016 ; sur ce cadre juridique, voir *supra*, 4.2.3) ; toutefois, les collectivités publiques étaient déjà astreintes à respecter les principes généraux de non-discrimination et d'égalité dans la

⁴⁷⁵ Art. 11 lit. a LMP.

⁴⁷⁶ Art. 11 lit. b LMP.

⁴⁷⁷ Art. 11 lit. c LMP.

concurrence⁴⁷⁸. Elles étaient **tenues de respecter les règles de procédure d'adjudication, et tout particulièrement en matière de détermination de la valeur du marché.**

Dans le cadre du processus de révision du volet éolien du plan directeur cantonal, l'administration a eu recours à divers mandataires qui ont assumé différentes tâches⁴⁷⁹. Parmi ces acteurs, ennova SA a été mandatée à deux reprises par le SdE, et son premier contrat de mandat, conclu en 2016, a donné lieu à un avenant, lequel a été dépassé à deux reprises (*supra*, 3.2.2). Pour rappel, l'adjudication d'un contrat en procédure de gré à gré est légale si la valeur du marché est inférieure au seuil de 150'000 CHF hors TVA (voir *supra*, 4.2.3).

En l'occurrence, **les pièces du dossier permettent d'identifier différents arguments sur la base desquels l'administration publique justifie son choix d'opter pour une procédure de gré à gré**, à savoir une action publique à l'avant-garde dans le domaine de l'éolien (la Confédération n'avait pas encore adopté sa conception éolienne) et une pression à agir vite, le fait que le candidat « idéal » pour ce mandat, [REDACTED], qui avait travaillé antérieurement avec l'administration, ne souhaitait et ne pouvait pas réaliser un nouveau mandat⁴⁸⁰ et, enfin, le besoin de travailler avec des personnes qui connaissaient le terrain⁴⁸¹.

Tous ces arguments ont toutefois été formulés après l'attribution – et même l'exécution – des contrats de mandat attribués à ennova SA. **Les pièces du dossier et notamment les PV du GT, lequel avait évoqué en début de processus la question des marchés publics, ne permettent pas de documenter qu'une telle analyse ait été opérée préalablement à l'octroi des mandats.**

En lien avec la **décision d'opter pour une procédure de gré à gré**, il convient également de mentionner les éléments suivants (les passages en gras sont mis en évidence par les autrices de ce rapport) :

- Dans une présentation faite par [REDACTED] (Conseiller d'Etat à la tête de la DEEF), [REDACTED] (chef du SdE) et [REDACTED] (cheffe du SeCA) à la Conférence des

⁴⁷⁸ Art. 27 Cst. ; LMI ; art. 15 al. 1 LMP (1994).

⁴⁷⁹ Les prestataires et types d'activités sont les suivants : ennova SA (analyse, coordination, rédaction), Atelier 11a (analyse), L'Azuré (analyse), Urbaplan (analyse), [REDACTED] (analyse), [REDACTED], [REDACTED] (analyse), brunomüller Coaching + Beratung (soutien administratif), Juvet Consulting (rédaction), [REDACTED] (communication), [REDACTED] (communication). Sous réserve de [REDACTED], toutes les prestations exécutées ont donné lieu à rémunération.

⁴⁸⁰ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸¹ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit) ; DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, slide 38 (Classeur « Document divers », Présentations diversés, fr_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec_backup).

préfets le 14 juillet 2022⁴⁸², les « slides en back up » mentionnent que dans le cadre de la révision du volet éolien du plan directeur cantonal, au vu du délai « très court » et de l'ampleur de la tâche de planification, «**[u]ne procédure aux marchés publics pour chaque mandat et chaque étape aurait juste rendue impossible l'atteinte de l'objectif** »⁴⁸³.

- Dans sa réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, le Conseil d'Etat a indiqué que « [s]i le canton et les communes devaient, dans l'ensemble de leurs activités, se limiter à n'octroyer des mandats de planification qu'à des bureaux spécialisés n'ayant pas eu d'activités avec des entreprises œuvrant dans le canton ou ne pouvant plus être mandatés à futur par des entreprises allant être actives dans le canton, **plus aucun bureau d'études ne travaillerait pour des collectivités publiques**. Dans ce sens, pour éviter tout éventuel conflit d'intérêts potentiel, **il aurait fallu se tourner vers un bureau d'études hors de la Suisse, ce qui était juste irréaliste** : manque de connaissances du terrain (territoire, géographie, environnement, nature et paysage, faune, etc.), manque de connaissances des bases juridiques relationnelles et organisationnelles entre la Confédération, les cantons et les communes notamment. »⁴⁸⁴

Dans la note rédigée par [REDACTED], ce dernier indique encore ce qui suit :

- « [L]es bases de la planification n'étaient pas encore définitivement arrêtées au niveau fédéral » et « certains critères cantonaux devai[en]t encore être approuvés par le COPIL du PDCant, et/ou être discutés avec les acteurs fribourgeois concernés par la planification ». Par conséquent, « **il était impossible d'attribuer dès le début du projet un mandat global de spécialiste/expert, ni d'attribuer au départ du projet les autres mandats spécialistes sectoriels**. C'est pourquoi, le projet s'est déroulé par étapes, avec à la fin de chaque étape un point de situation, la description de la suite à réaliser pour l'étape suivante et l'attribution des travaux y relatifs. »⁴⁸⁵
- « Les bureaux Atelier 11a et l'Azuré **figuraient comme référence en Suisse romande, voire en Suisse, et œuvraient déjà pour le canton (SNP, SEn, SFF), les communes, les organisations environnementales ([REDACTED], Pro Natura, [REDACTED],...)** et les

⁴⁸² DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022 (Classeur « Document divers », Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸³ DEEF/DIME, « Présentation du dossier des éoliennes – Thème éolien du PDCant », Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, slide 38 (Classeur « Document divers », Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸⁴ Conseil d'Etat, réponse à l'instrument parlementaire 2021-CE-475, Quelle est l'impartialité du Service cantonal de l'énergie dans le dossier éolien du canton de Fribourg ?, 8 février 2022, p. 4 (Classeur « Document divers », Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴⁸⁵ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 4 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procedure_Mandat_Ennova).

développeurs. S'agissant du mandat d'urbanisme à Urbaplan, ce bureau effectuait déjà des travaux de planification territoriale pour la DAEC et il tombait sous le sens de le mandater dans le cadre de la planification éolienne, d'autant que **le montant du mandat avait été évalué à quelques milliers de francs.** »⁴⁸⁶

Toutefois, à nouveau, il n'y a **pas de traces de ces éléments dans les PV ou dans d'autres documents.** Par ailleurs, si les différentes considérations susmentionnées expliquent le choix de l'administration publique de procéder sans appel d'offres, **l'urgence temporelle** (sauf celle causée par des événements imprévisibles) et **l'ampleur de la tâche de planification** ne sont toutefois **pas des critères pertinents du point de vue du cadre légal fixé par le droit des marchés publics.** En vertu de ce cadre légal, c'est avant tout la valeur du marché qui est déterminante pour déterminer s'il faut, oui ou non, procéder à un appel d'offres.

Pour rappel, l'art. 9 lit. c aRMP-FR (disposition applicable dans le cas d'espèce) prévoyait les conditions suivantes pour opter pour une procédure de gré à gré :

« Art. 9 Procédure de gré à gré (art. 12 al. 1 lit. c AIMP)

¹ L'adjudicateur peut adjudger un marché directement, sans lancer d'appel d'offres, si l'une des conditions suivantes est remplie :

- a) aucune offre n'est présentée dans le cadre de la procédure ouverte ou sélective ou aucun soumissionnaire ne répond aux critères de qualification ;
- b) toutes les offres présentées dans le cadre de la procédure ouverte ou sélective ont été concertées ou ne satisfont pas aux exigences essentielles de l'appel d'offres ;
- c) un seul soumissionnaire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché ou pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle, et il n'existe pas de solution de rechange adéquate ;
- d) en raison d'événements imprévisibles, l'urgence du marché est telle qu'il est impossible de suivre une procédure ouverte ou sélective ;
- e) des événements imprévisibles font que des prestations supplémentaires sont nécessaires pour exécuter ou compléter un marché de construction adjudgé sous le régime de la libre concurrence, le fait de séparer ces prestations du marché initial pour des motifs techniques ou économiques entraînant pour l'adjudicateur des difficultés importantes.

La valeur des prestations supplémentaires ne doit pas dépasser la moitié de la valeur du marché initial ;

- f) les prestations destinées à remplacer, à compléter ou à accroître des prestations déjà fournies doivent être achetées auprès du soumissionnaire initial, étant donné

⁴⁸⁶ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 s (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

que l'interchangeabilité avec du matériel ou des services existants ne peut être garantie que de cette façon ;

g) l'adjudicateur achète des biens nouveaux (prototypes) ou des services d'un nouveau genre qui ont été produits ou mis au point à sa demande dans le cadre d'un marché de recherche, d'expérimentation, d'étude ou de développement original ;

h) l'adjudicateur adjuge un nouveau marché de construction lié à un marché de base similaire adjugé selon la procédure ouverte ou sélective.

Il a mentionné dans l'appel d'offres relatif au projet de base qu'il est possible de recourir à la procédure de gré à gré pour de tels marchés ;

i) l'adjudicateur achète des biens sur un marché de produits de base ;

j) l'adjudicateur peut acheter des biens à un prix nettement inférieur aux prix usuels à la faveur d'une offre avantageuse limitée dans le temps (notamment dans le cas de liquidations). (...) »

Il convient aussi de rappeler qu'en vertu de l'aAIMP, la valeur seuil permettant de recourir à la procédure de gré à gré était fixée à 150'000 CHF hors TVA (*supra*, 4.2.3).

Concernant la **détermination de la valeur du marché**, le décompte des factures transmises par ennova SA au GT montre que les montants payés dans le cadre du processus de révision du volet éolien du plan directeur cantonal étaient en dessous de la valeur seuil de 150'000 CHF hors TVA, permettant ainsi d'opter pour une procédure de gré à gré, soit sans procéder préalablement à un appel d'offres. En effet, dans le cas d'ennova SA, le montant total facturé s'élève, pour la période allant de janvier 2015 à mai 2017 (c'est-à-dire sans les frais de consultations), à 117'879,00 CHF HT.

Toutefois, comme mentionné plus haut (*supra*, 4.2.3), la valeur du marché est une question plus complexe qui ne peut pas être déterminée uniquement sur la base de la facturation finale par un acteur donné. **Il revient au pouvoir adjudicateur d'estimer au préalable la valeur du marché dans son ensemble.** Dans ce cadre, l'adjudicateur doit être de bonne foi. Il ne peut scinder l'acquisition en plusieurs lots dans le but d'éluder les dispositions légales. Par ailleurs, la scission en lots distincts n'est admise que si les prestations peuvent être clairement distinguées les unes des autres.

In casu, et comme mentionné précédemment (*supra*, 3.2.2.d. ; voir aussi *supra*, 4.2.3), **les différentes prestations effectuées par les différents mandataires externes (ennova SA, Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]) ainsi que les prestations liées aux consultations revêtaient un lien de connexité tel qu'elles constituaient en réalité un même marché.** A cet égard, en assurant une activité de coordination, ennova SA a également joué le rôle de relais dans les facturations adressées au SdE par d'autres bureaux d'études, lesquels étaient également les bureaux d'études recommandés par Greenwatt. Cette pratique renforce l'idée d'une connexité entre ces mandataires, d'autant plus que sur la base des pièces du dossier, les

autres mandataires externes impliqués dans le processus d'élaboration du volet éolien n'ont pas procédé de la même manière pour adresser leur facturation au SdE.

Par conséquent, **la valeur totale du marché est plus élevée que les montants facturés pour les prestations d'ennova SA**. Si l'on prend en compte la sous-traitance des mandats d'ennova SA à d'autres bureaux spécialisés ainsi que les prestations liées aux consultations, le mandat attribué par le SdE à ennova SA dépasse le seuil applicable de 150'000 CHF hors HTVA, raison pour laquelle **il aurait fallu procéder à un appel d'offres**. En effet, la valeur totale du marché s'élève ainsi à 190'109,50 CHF HT.

Dans ce contexte, il faut certes tenir compte de la **difficulté d'estimer la valeur d'un marché à l'avance**. Le dépassement des seuils n'est en effet pas toujours prévisible. A cet égard, la note rédigée par le chef du SdE en 2023 précise que les différents marchés avaient été évalués à quelques milliers de francs⁴⁸⁷ : « S'agissant des spécialistes environnementaux, la donne était très claire pour les membres directement concernés GT, **d'autant que les montants à engager pour les études encore à réaliser avaient été évaluées [sic] à quelques dizaine de milliers de francs** » (nous mettons en évidence). Cependant, une telle affirmation est surprenante dès lors que l'administration disposait déjà d'un point de repère, soit le montant payé à [REDACTED] (*supra*, 3.2.2.a.), c'est-à-dire 99'725,00 CHF⁴⁸⁸.

Comme mentionné plus haut, **les pièces du dossier ne permettent pas d'établir que la question des marchés publics ait été étudiée de manière approfondie par le GT**. Pourtant, par courrier du 22 octobre 2015, le SdE, en réponse à un courrier d'ennova SA, annonce à celle-ci que « [d]es études d'une portée plus large devront également être réalisées (**étude cantonale sur la sécurité intérieure et établissement de critères d'exclusion pertinents dans le plan directeur cantonal ou soutien lors du traitement des demandes en cours, étude cantonale avifaune / chauve-souris et intégration des résultats dans le plan directeur cantonal ou soutien lors des demandes en cours**) » (nous mettons en évidence). Le SdE ajoute que « c'est à ce stade de la démarche que les différents acteurs concernés par le sujet, dont ennova énergies renouvelables et notamment également les milieux de la protection de l'environnement, paysage et de la faune, ainsi que les communes et les promoteurs, seront contactés et impliqués probablement dans la première partie de l'année 2016 »⁴⁸⁹.

⁴⁸⁷ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸⁸ Classeur noir Concept éolien_2015-2017_Mandats externes, 1-[REDACTED], p. 1.

⁴⁸⁹ Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

5.3. RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES

Cette sous-section répond aux différentes questions posées dans le postulat. Pour rappel, ces questions sont analysées exclusivement sous l'angle des enjeux de gouvernance et de droit public qu'elles soulèvent (*supra*, 1.).

5.3.1. QUESTION 1 : PROCÉDURE ÉTABLIE PAR LA DEEF POUR EXAMINER L'INDÉPENDANCE D'UN EXPERT EXTERNE

Concernant la première question 1 (« Quelle est la procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe ? Quels sont les critères appliqués ? »), l'étude des pièces du dossier ne permet pas d'identifier une procédure établie par la DEEF pour examiner l'indépendance d'un expert externe. En revanche, l'analyse juridique a mis en évidence qu'en vertu des principes de bonne administration, l'administration a le devoir d'adopter un comportement prudent, une prudence qui s'impose d'autant plus dans un environnement particulièrement dynamique auquel se mêlent des intérêts économiques et commerciaux. Une modification du cadre légal, et plus précisément de la LOCEA-FR ou, à tout le moins, l'adoption d'une directive concernant les mesures de *due diligence* à prendre dans le cadre de l'engagement de mandataires externes, permettraient une meilleure prévention des conflits d'intérêts. Il convient à ce titre de renvoyer aux bonnes pratiques fédérales et cantonales mentionnées dans ce rapport (*supra*, 4.2.2).

5.3.2. QUESTION 2 : APPLICATION DE CETTE PROCÉDURE DANS LE CAS PRÉSENT

Concernant la question 2 (« Comment cette procédure a-t-elle été appliquée dans le cas présent ? »), la réponse à celle-ci découle de la réponse à la question 1.

5.3.3. QUESTION 3 : DÉMARCHES ACCOMPLIES AUPRÈS DE TIERS

Concernant la question 3 (« Quelles démarches ont été accomplies auprès de tiers pour savoir si ennova était vraiment libre de tout mandat auprès de développeurs éoliens ? »), il convient à nouveau de renvoyer à la réponse apportée à la question 1. Certes, la note interne rédigée par le chef du SdE précise que ce dernier, après avoir approché le bureau [REDACTED] sans succès, « a alors pris des renseignements auprès d'autres cantons, de la Confédération et de l'association Suisse Eole »⁴⁹⁰, avant de finalement se tourner vers ennova SA. Toutefois, les pièces du dossier ne permettent pas d'identifier des démarches spécifiques que le SdE aurait entreprises dans le cadre de ces demandes de renseignements dans le but de s'assurer de l'impartialité d'ennova SA.

5.3.4. QUESTION 4 : RAPPORT EFFECTUÉ PAR LA SOCIÉTÉ GARRAD HASSAN

⁴⁹⁰ Service de l'énergie, Note interne de M. [REDACTED] concernant la planification éolienne et le mandat à la société Ennova SA, janvier 2023, p. 3 (Classeur « Document divers », fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

Concernant la question 4 (« Pourquoi la DEEF n'a-t-elle pas tenu compte du rapport effectué par la société Garrad Hassan qui juge très sévèrement la manière de travailler d'ennova ? »), les pièces du dossier transmis aux mandataires ne livrent pas d'informations à ce sujet.

Les mandataires ont donc contacté le mandant (à travers [REDACTED], [REDACTED], et [REDACTED], [REDACTED]) par courriel du 18 août 2023 afin d'obtenir de plus amples informations concernant ledit rapport mentionné dans le postulat.

Par courriel du 21 août 2023, [REDACTED] a répondu aux mandataires que l'État de Fribourg « ne dispos[ait] pas dudit document » et « ne [savait] également pas qu'elle organisation l'a commandité (peut-être [REDACTED] ou l'Etat de Genève). Toutefois, si vous le souhaitez, nous pouvons volontiers procéder à quelques recherches auprès [REDACTED] ou/et de l'Etat de Genève afin de voir si une de ces organisations peut nous/vous la mettre à disposition. » Les mandataires ont accepté cette proposition.

Par la suite, par courriel du 5 septembre 2023, M. [REDACTED] a transmis aux mandataires un document PDF de 16 pages intitulé « Rapport GH du 04 octobre 2013 – note technique modèle financier – 120238-FRPR-T-01-B.pdf ». Il ressort de l'échange de courriels transféré aux mandataires par M. [REDACTED] que ce document a été obtenu par l'intermédiaire [REDACTED]. Le courriel transféré par M. [REDACTED] aux mandataires a été rédigé par M. [REDACTED] (également directeur d'ennova SA) au nom [REDACTED] (avec copie à [REDACTED]). Le contenu du courriel de [REDACTED], transféré ensuite aux mandataires par M. [REDACTED], est le suivant :

« Bonjour Messieurs,

Nous avons obtenu ce jour l'autorisation de DNV (www.dnv.com/) -société qui a intégré Garrad Hassan- pour vous transmettre le rapport d'octobre 2013 (ci-joint).

En synthèse, ce rapport mentionne deux brèves conclusions concernant les CAPEX et OPEX des projets éoliens développés 'à l'époque' par ennova :

Cette étude analyse les 18 projets éoliens développés à cette époque par la société ennova (voir page 4), au sein de laquelle [REDACTED] était minoritaire (20%).

Sur ces 18 projets :

- 7 sont dans le canton du Jura
- 4 sont dans le canton de Vaud
- 3 sont dans le canton de Berne
- 1 projet pour chacun des cantons suivants : Argovie, Neuchâtel et Soleure
- 1 pour le canton de Fribourg : « Le Châtelard » qui représente une seule des nombreuses communes (10) du grand périmètre nommé dans la planification

cantonale actuelle « Massif du Gibloux », lequel est un des sept périmètres inscrits au plan directeur cantonal

Pour ce dernier projet (indiqué dans l'historique d'ennova que je vous ai envoyé) :

Nous rappelons que, hormis sur la commune du Châtelard où le travail d'ennova s'est achevé au cours de l'été 2016 avec le démontage du mât de mesures, depuis la reprise à la mi-2014 du 100% des actions de la société ennova par [REDACTED], ennova a cessé toute prospection de sites éoliens dans le canton de Fribourg et tous travaux pour le développement de parcs éoliens. Ennova a œuvré, dès janvier 2016, en qualité de bureau spécialisé sous mandat de l'Etat de Fribourg dans le cadre de l'élaboration du thème éolien du plan directeur.

Nous rappelons également, que dans le cadre du mandat octroyé par l'Etat de Fribourg à ennova, [REDACTED] ont fourni, à bien plaisir, les données de vent du site de [REDACTED]. Cet unique projet éolien de [REDACTED] dans le canton de Fribourg a été retiré de la planification cantonale principalement parce que les conditions de vent du site ne sont pas favorables et qu'il existe un potentiel conflit élevé avec les oiseaux migrateurs.

Nous nous tenons entièrement à disposition du Service de l'énergie et de l'IDEHAP pour toutes questions ou précisions.

Cordialement,

[REDACTED]
Responsable Développement éolien – Directeur ennova SA (...) [REDACTED] »

Dans son rapport (« Financial model technical input review »⁴⁹¹), la société Garrad Hassan résume ses observations de la manière suivante :

a) Pour ce qui est des CAPEX (capital expenditures), le rapport relève ce qui suit :

« Main conclusions are as follow:

- WTG Capex should be updated to rematch with Repower indicative offer for 3.2M114 93 and 123 m hub height.
- BoP Capex assumptions are built upon preliminary actual offers made for the most advanced WFs and reasonable in-house modelling tools. However, BoP

⁴⁹¹ Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 1.

Capex are deemed slightly conservative and **better prices may be obtained in the future through bidder competitions.**

- Mitigations measures budget should be included in the SIG FM.
- **Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable.** Again, in Europe, construction management is undertaken by third party for EUR75,000 and EUR150,000 per WF. »⁴⁹² (nous mettons en évidence)

Concernant le premier point mis en évidence ci-dessus (« better prices may be obtained in the future through bidder competitions »), cette remarque suggère seulement que de meilleurs prix pourraient être obtenus par un appel d'offres, et non un manquement grave de la part d'ennova SA.

Concernant le second point mis en évidence ci-dessus (« Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable CHF 130,000/MW »), Garrad Hassan note que « [t]his is at the very high end of our expectations and GLGH understands that this is a typo. In Europe mature markets, construction monitoring is undertaken by third party company for a cost of between EUR75,000 and EUR150,000 »⁴⁹³. Le rapport relève donc qu'il s'agit sans doute d'une erreur, et non d'un manquement grave de la part d'ennova SA.

b) Pour ce qui est des OPEX (operating expenditures), le rapport relève ce qui suit :

« Main conclusions are as follow:

- WTG O&M cost should increase over the WF timeline as per the recommendation given in 6.3.1
- Although minor, budget should be included for civil BoP maintenance »⁴⁹⁴

Sur ce point, le rapport relève donc que l'estimation d'ennova SA devrait être revue à la hausse.

Sur la base de ce qui précède, ce document recommande certes que des correctifs soient apportés aux estimations effectuées par ennova SA. Cependant, il ne paraît pas identifier des manquements graves de la part d'ennova SA qui auraient dû alerter l'administration publique fribourgeoise (laquelle, d'après le chef du SdE, n'a jamais eu connaissance de ce document avant qu'il soit transmis à l'État de Fribourg sur demande des autrices du présent rapport).

Il convient cependant de souligner que le document transmis aux autrices de ce rapport est avant tout de nature technique, comme le suggère d'ailleurs son titre (« Financial model

⁴⁹² Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 13.

⁴⁹³ Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 13.

⁴⁹⁴ Rapport de la société Garrad Hassan du 4 octobre 2013, document n° 120328-FRPR-T-01, p. 16.

technical input review »). Eu égard à leur champ d'expertise et au fait que la présente étude se limite aux aspects de gouvernance et de droit public (*supra*, 1.), les autrices de ce rapport ne peuvent donc s'exprimer sur ce contenu technique.

5.3.5. QUESTION 5 : MARCHÉS PUBLICS

Concernant la question 5 (« Est-ce que ce mandat n'était pas soumis aux règles de l'attribution de marchés publics vu les montants totaux payés à l'ensemble des mandataires chargés du volet éolien du PDCant ? »), il ressort de la présente étude que le mandat attribué à ennova SA aurait dû être soumis à un appel d'offres et non être attribué en procédure de gré à gré. En effet, l'étude des pièces montre un lien de connexité entre les prestations de la société ennova SA et celles des autres mandataires externes (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]) dans le cadre de l'élaboration du volet éolien. L'ensemble de ces prestations s'élève à une valeur de 190'109,50 CHF HT, c'est-à-dire au-dessus du seuil de 150'000 CHF hors TVA permettant de recourir à la procédure de gré à gré.

5.3.6. QUESTION 6 : INDÉPENDANCE DE LA DEEF FACE À GROUPE E

Concernant la question 6 (« Quelle est l'indépendance de la DEEF face à Groupe E étant donné que cette société a alimenté le Fonds de l'énergie, fonds qui a, semble-t-il, servi à payer les mandataires du volet éolien, dont ennova ? Quels sont les critères pour l'utilisation de ce fonds ? »), les pièces du dossier ne livrent pas d'informations à ce sujet.

Les mandataires ont donc contacté le mandant (à travers le Secrétaire général de la DEEF, [REDACTED], et le chef du SdE, [REDACTED]) par courriel du 18 août 2023 afin d'obtenir de plus amples informations sur ce fonds.

Par courriel du 21 août 2023, M. [REDACTED] a transmis aux mandataires les précisions suivantes :

« Le Fonds est réglé par la loi du 12 mai 2011 instituant un Fonds cantonal de l'énergie https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/770.4/versions/5395

L'Administration des finances gère le Fonds.

Le Service de l'énergie est en charge de la gestion administrative et du contrôle des engagements pris. Il fait régulièrement rapport sur la situation du fonds à l'AFin.

Le Fonds et sa comptabilité sont contrôlés une fois par année par l'Inspection des finances. Un rapport est systématiquement établi et intégré au bilan de l'Etat.

L'engagement des moyens financiers provenant du Fonds découle principalement de l'application de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/770.1/art/11 et de son règlement

d'application https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/770.1, ainsi que de décisions émanant du Conseil d'Etat, voir exceptionnellement de la DEEF.

Il est alimenté principalement par le budget de l'Etat, et par les contributions globales de la Confédération pour ce qui concerne le Programme Bâtiments. Durant la période 2012 – 2021, soit durant 10 ans, le Fonds a également été alimenté par la réaffectation, sans attribution particulière, d'un dividende extraordinaire de 3.4 mios de francs par année perçus par l'Etat sur les résultats de Groupe E. »

L'étude de ces dispositions légales⁴⁹⁵ ne permet pas d'identifier des aspects qui contreviendraient aux principes juridiques applicables à l'activité de l'administration (voir *supra*, 4.2.1. et 4.2.2.). En particulier, le cadre légal régissant le fonctionnement du fonds de l'énergie ne permet pas de conclure que Groupe E aurait pu, à travers l'alimentation de ce fonds, exercer une influence propre à remettre en cause l'impartialité de l'administration publique fribourgeoise et plus particulièrement de la DEEF.

⁴⁹⁵ Voir notamment les art. 3 (utilisation des montants disponibles), 4 (alimentation du fonds) et 5 (contrôle des engagements) de la Loi instituant un Fonds cantonal de l'énergie du 12 mai 2011 ([RSF 770.4](#)).

6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le présent rapport a permis de cerner une série d'enjeux de gouvernance et juridiques proprement dits. Leur analyse juridique a conduit à constater plusieurs problèmes et dysfonctionnements qu'il convient de **synthétiser**, avant de suggérer quelques **recommandations** à l'attention de l'administration et du Conseil d'Etat.

Pour résumer, le **contexte** dans lequel s'inscrit l'affaire ennova SA/volet éolien est lié à deux politiques publiques : celle de l'énergie et celle de l'aménagement du territoire. Ces deux politiques intéressent aussi les milieux économiques. La politique de l'énergie est en outre particulièrement sensible pour l'Etat, puisqu'elle porte non seulement sur un bien de première nécessité pour nos sociétés contemporaines (l'électricité), mais qu'elle concerne aussi un bien économique dans un contexte de marché libéralisé. L'Etat peut donc y intervenir à un double titre : il fait office de régulateur (par le biais de ses services administratifs compétents chargés de piloter la politique, voire de surveiller sa mise en œuvre), mais peut aussi être partie prenante (par le truchement des entreprises en main publique qui sont actives sur le marché). En outre, sur le plan réglementaire, la mise en place d'une politique publique implique de mobiliser une diversité d'instruments (lois, plans, stratégies, concepts, etc). Ceux-ci contribuent à une démarche d'anticipation et de prospection, laquelle requiert de procéder à une série d'analyses préalables qui peuvent porter sur des questions techniques spécifiques mais qui peut aussi nécessiter un travail de contextualisation et de pesée des intérêts recueillis grâce à un processus de type soit participatif, soit de consultation. Telle était en l'occurrence le cas dans la présente affaire, puisque le SdE avait pour mission de proposer le volet éolien qui devait s'inscrire dans le plan directeur cantonal, lui-même sujet à révision, laquelle était confiée à un autre groupe de travail.

En outre, un **enchevêtrement des intérêts** était prévisible, étant donné les procédures administratives en cours et le fait que des développeurs privés et semi-publics avaient déjà fait des investissements pour prospecter les possibilités de développements économiques dans le domaine d'installations d'éoliennes. En l'espèce, ennova SA se situait bien des deux côtés : du côté des organisations économiques agissant dans un but de développement de l'éolien à des fins économiques, d'une part, et du côté des mandataires externes conseillant les services administratifs chargés de la procédure de planification en vue de permettre ce même développement, d'autre part.

L'analyse a montré que cette situation était **connue de l'administration** (ainsi, dans son courrier du 30 septembre au SdE, ennova SA émet le souhait de « représenter ses intérêts pour les questions relatives au développement des parcs éoliens du Gibloux, Misery-Courtion et Semsales »⁴⁹⁶). Cependant, l'administration n'a pas procédé à une pesée des intérêts pour déterminer s'il y avait lieu de recourir aux services d'une telle entreprise. Dans l'hypothèse où l'administration ne pouvait pas fonctionner sans l'expertise d'un développeur et de son bureau d'études, elle aurait pu, d'une part, mettre en place des mesures organisationnelles garantissant qu'elle assurait bel et bien le pilotage du GT, spécialement en gardant auprès

⁴⁹⁶ Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 18.

d'elle les activités de coordination et en fixant une procédure d'évaluation rigoureuse de la qualité des études. D'autre part, une procédure de participation aurait permis aux différents groupes d'intérêts de présenter leurs points de vue, permettant alors à l'administration, dans son activité de pilotage effectif, de procéder à l'examen de la pesée des intérêts.

Enfin, sur le plan du **droit des marchés publics**, il ressort du courrier du 22 octobre du SdE à ennova SA que l'administration avait une idée suffisamment claire des tâches à accomplir, lesquelles étaient détaillées dans ce courrier⁴⁹⁷. De même, l'administration devait être consciente du montant qu'une telle mission pouvait impliquer, étant donné le contrat précédemment passé avec [REDACTED]. En outre, il est difficilement soutenable que les différentes prestations confiées aux différents bureaux d'études constituaient des prestations distinctes, eu égard à l'énumération qui en est faite dans le courrier adressé à ennova SA le 22 octobre 2015, au processus de facturation avec ennova SA comme intermédiaire, et à la recommandation directe concernant les différents bureaux faite par le représentant de Groupe E.

L'étude du cas d'ennova SA permet de mettre en lumière des problèmes organisationnels et de potentielles erreurs de jugement. De manière générale, elle montre une absence d'anticipation des risques. L'administration publique cantonale ne semble pas disposer d'un **processus général de contrôle des conflits d'intérêts**, lequel est devenu indispensable depuis la libéralisation des services publics. Dans le cadre de recours à d'expertises techniques, elle ne dispose pas non plus d'un processus d'évaluation de la qualité. En l'absence de telle procédure, et étant donné l'importance de l'enjeu de la lutte contre le réchauffement climatique et les enjeux économiques dans le domaine de l'énergie, il ne semble pas déraisonnable d'exiger une certaine prudence dans le processus de décision de l'administration lorsqu'elle entend bénéficier des compétences d'un acteur qui poursuit des intérêts économiques. Or, dans le cas d'espèce, les pièces ne permettent pas de retracer un examen approfondi permettant d'anticiper les risques (voir *supra*, 5.2.2.a., concernant la comparaison entre les déclarations d'ennova SA et les informations à son sujet disponibles publiquement, c'est-à-dire registre du commerce et site internet).

Au final, sur la base des éléments étudiés dans ce rapport, différentes recommandations peuvent être formulées à l'attention de l'État de Fribourg, tant du point de vue de la prévention des conflits d'intérêts que de celui du recours à des mandataires externes.

Recommandations relatives à la prévention des conflits d'intérêts au sein de l'administration publique en général :

- **Adopter un processus cartographiant en amont et de manière itérative les intérêts concernés par le projet de l'administration (rédaction d'une directive).**

⁴⁹⁷ Courrier du SdE à ennova SA concernant: Groupe d'accompagnement Plan directeur éolien du 22 octobre 2015 (Classeur gris Éoliennes_Correspondances, Promoteurs-Firma, p. 17).

- **Fixer une procédure de participation pour les instruments non législatifs de grande ampleur**, fixant un cadre temporel et le périmètre de la participation (rédaction d'une directive).
- **Former le personnel de l'Etat aux conflits d'intérêts** (aux formes qu'ils peuvent prendre, à leurs causes et à leurs conséquences pour l'Etat et ses collaboratrices et collaborateurs).
- **Mettre en place des mécanismes de surveillance externes pour les domaines à haut potentiel de conflits d'intérêts** et/ou valoriser les processus existants à travers des campagnes internes de sensibilisation (par exemple par une pratique de double regard ou par le biais du domaine des marchés publics).

Recommandations relatives au recours à des mandataires externes dans le cadre de l'activité interne de l'administration publique :

- **Fixer les hypothèses justifiant de recourir à des mandataires externes** (besoin d'une expertise technique et ponctuelle absente dans l'administration ; surcharge de travail dues à des circonstances externes, p. ex. plusieurs projets politiques concomitants qui mettent en tension l'activité de l'unité administrative en question ; besoin d'une intervention externe garantissant un regard indépendant).
- **Définir les conditions et modalités d'engagement** en fonction de chaque hypothèse (dans une directive interne ou à travers une modification de la LOCEA-FR).
- **Instituer une obligation de procéder à un examen préalable de l'absence de conflits d'intérêts** dans le cadre du recours à des mandataires externes (principe de *due diligence*) à travers une modification du cadre légal (LOCEA-FR).
- **Mettre en place un processus du contrôle du respect de l'obligation de *due diligence*** (à travers une directive interne et des mesures organisationnelles).
- **Garantir que l'administration publique reste toujours dans le contrôle des tâches confiées** à des mandataires externes, non seulement en définissant l'objet précis de l'intervention des mandataires externes dans le contrat de mandat, mais également en définissant en interne et au préalable les objectifs poursuivis par l'administration dans le cadre de l'exécution du mandat (à travers une directive interne).
- **Rédiger des clauses types** pouvant être insérées dans les contrats de mandat portant sur les conflits d'intérêts passés, présents ou futurs ainsi que sur la question de la confidentialité des données et sur les conditions de la levée de la confidentialité⁴⁹⁸.

⁴⁹⁸ BAUME, Sandrine, *La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, dans : FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (éd.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, p. 16.

**STUDIE ZUM VERFAHREN DER AUFTRAGSERTEILUNG
DURCH DEN STAAT FREIBURG AN DAS STUDIENBÜRO ENNOVA SA
IM RAHMEN DER ERARBEITUNG DES KAPITELS WINDENERGIE DES KANTONALEN RICHTPLANS.**

An die Mitglieder des Staatsrats des Kantons Freiburg

Prof. Sophie Weerts, Assoziierte Professorin,
Institut de hautes études en administration publique,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Prof. Odile Ammann, Assoziierte Professorin, Ecole de droit,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Eingereicht am 31. Oktober 2023

Geändert am 13. Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

1. ZWECK DES VORLIEGENDEN BERICHTS UND ARBEITSRAHMEN	4
2. HINTERGRUND	7
2.1. <i>DER KANTONALE RICHTPLAN ALS PLANUNGSINSTRUMENT</i>	7
2.2. <i>DAS KAPITEL WINDENERGIE IN DER RAUMPLANUNG</i>	9
3. BESCHREIBUNG DER WICHTIGSTEN BETEILIGTEN AKTEURE	12
3.1. Die kantonale öffentliche Verwaltung: Das Amt für Energie und die anderen Verwaltungseinheiten des Kantons Freiburg.....	12
3.2. Andere Akteure	40
3.2.1. Die Hauptentwickler von Windkraftprojekten.....	40
3.2.2. ennova SA als externer Auftragnehmer.....	44
3.2.3. Andere externe Bevollmächtigte	58
4. Theoretische Herausforderungen	61
4.1 Fragen der Governance.....	61
4.2 Rechtliche Herausforderungen	64
4.2.1. Das Legalitätsprinzip und der Einsatz externer Beauftragter sowie der Auftrag ..	64
4.2.2. Die Wahrung des öffentlichen Interesses und die Vermeidung von Interessenkonflikten.....	68
4.2.3. Das öffentliche Beschaffungsrecht.....	76
2. ANALYSE	82
5.1 <i>EINLEITUNG</i>	82
5.2. <i>VERDEUTLICHUNG DER PROBLEME</i>	82
5.2.1. <i>DIE ÜBERSCHNEIDUNG VON ÖFFENTLICHEN UND WIRTSCHAFTLICHEN INTERESSEN</i>	82
5.2.2. <i>DAS RISIKO VON INTERESSENKONFLIKTEN</i>	85
5.2.3. <i>BESCHAFFUNGSRECHT</i>	97
5.3. <i>ANTWORTEN AUF DIE GESTELLTEN FRAGEN</i>	104
5.3.1. <i>FRAGE 1: VON DER DEEF AUFGESTELLTES VERFAHREN ZUR ÜBERPRÜFUNG DER UNABHÄNGIGKEIT EINES EXTERNEN EXPERTEN</i>	104

5.3.2. FRAGE 2: ANWENDUNG DIESES VERFAHRENS AUF DEN VORLIEGENDEN FALL	104
5.3.3. FRAGE 3: BEI DRITTEN ERLEDIGTE SCHRITTE	104
5.3.4. FRAGE 4: BERICHT DURCH DIE FIRMA GARRAD HASSAN	104
5.3.5. FRAGE 5: ÖFFENTLICHES AUFTRAGSWESEN	108
5.3.6. FRAGE 6: UNABHÄNGIGKEIT DER VWBD VON GROUPE E	108
3. SCHLUSSEFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN	110

1. ZWECK DES VORLIEGENDEN BERICHTS UND ARBEITSRAHMEN

Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen eines **Mandats** verfasst, das¹ vom Staatsrat des Kantons Freiburg (nachfolgend: Staatsrat oder Auftraggeber) an die Professorinnen Sophie Weerts (assoziierte Professorin, Institut de hautes études en administration publique [IDHEAP], Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) und Odile Ammann (assoziierte Professorin, Ecole de droit, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) (die Auftragnehmerinnen) vergeben wurde.

Generell soll der Bericht klären, ob der Staat Freiburg über sein Amt für Energie (AfE) den **geltenden gesetzlichen Rahmen** eingehalten hat, als er einen **externen Auftragnehmer**, nämlich das Planungsbüro ennova SA, beauftragte, ihn bei der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans zu unterstützen.

Genauer gesagt sind die **Fragen**, an denen sich dieser Auftrag orientiert, diejenigen, die im Rahmen des Postulats 2022-GC-157 («Forderung einer Administrativuntersuchung zum Auftrag, den der Staat der Firma ennova SA erteilt hat»; das Postulat) an den Staatsrat gerichtet wurden². Es handelt sich dabei um die folgenden sechs Fragen:

1. *Wie lautet das von der VWBD [Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion] aufgestellte Verfahren, um die Unabhängigkeit eines externen Experten zu prüfen? Welche Kriterien werden angewendet?*
2. *Wie wurde dieses Verfahren im vorliegenden Fall angewendet?*
3. *Wie wurde gegenüber Dritten geprüft, ob ennova wirklich frei von jeglichen Aufträgen bei Windenergie-Entwicklern ist?*
4. *Warum hat die VWBD den Bericht der Firma Garrad Hassan nicht berücksichtigt, der die Arbeitsweise der ennova sehr harsch kritisiert?*
5. *Unterstand dieser Auftrag nicht den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens angesichts des Gesamtbetrags, der den Auftragnehmern des Kapitels Windenergie des KantRP ausgezahlt wurde?*
6. *Wie unabhängig ist die VWBD von Groupe E in Anbetracht der Tatsache, dass diese Firma in den Energiefonds eingezahlt hat, aus dem die Auftragnehmer des Kapitels Windenergie, darunter die ennova, bezahlt wurden? Nach welchen Kriterien werden die Mittel des Fonds verwendet?*

¹ Siehe auch Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2022-GC-63, Revision des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans (KantRP), 26. Juni 2023, S. 3, https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-65a9516a57384/de_RCE_Mandat_rvision_volet_olien_PDc.pdf, abgerufen am 30. Oktober 2023.

² Das von den Grossrätinnen Christel Berset und Antoinette de Weck eingereichte und von 28 Mitunterzeichnern unterstützte Postulat wurde am 9. September 2022 an den Staatsrat überwiesen; BERSET, Christel/DE WECK, Antoinette, Forderung einer Administrativuntersuchung zum Auftrag, den der Staat der Firma ennova SA erteilt hat (Postulat 2022-GC-157), 9. September 2022.

Die Parteien des Auftrags haben vereinbart, dass einerseits der **Untersuchungsbereich** des vorliegenden Berichts ausschliesslich die Fragen der Governance und des öffentlichen Rechts betrifft, wobei insbesondere eine Bewertung der technischen oder ökologischen Solidität der Qualität der von ennova SA koordinierten Vorstudien ausgeschlossen ist. Andererseits wurde festgelegt, dass die Auftragnehmer **keine Administrativuntersuchungen** durchführen würden.

Der Auftragserteilung ging ein **Vorgespräch** zwischen den Auftragnehmern und Christophe Aegerter, Generalsekretär der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion des Kantons Freiburg (VWBD), sowie Serge Boschung, Vorsteher des AfE der VWBD, voraus. Dieses Treffen fand am Mittwoch, 5. April 2023, in den Räumlichkeiten der VWBD statt und ermöglichte es den Auftragnehmern, die Arbeitsbelastung abzuschätzen.

Damit die Auftragnehmer ihre Studie durchführen konnten, erhielten sie von der Freiburger Verwaltung **sechs Ordner mit Dokumenten**. Diese Ordner wurden von Serge Boschung anlässlich eines Treffens übergeben, das am 6. Juli 2023 in den Büros des IDHEAP mit den Auftragnehmern und mit Florence Bory, Forschungsassistentin am IDHEAP, stattfand.

Um ein tieferes Verständnis des Dossiers zu erlangen, **vervollständigten** die Auftragnehmer **ihre Dokumentation**, indem sie insbesondere die Internetseiten und Handelsregistrauszüge der Hauptakteure sowie die verschiedenen parlamentarischen Instrumente zur Frage der Windenergie im Kanton konsultierten, die auf der Website des Grossen Rates des Kantons Freiburg verfügbar sind.

Die Auftragnehmer weisen auch darauf hin, dass sie über den Direktor des IDHEAP **zehn eingeschriebene Briefe** erhalten haben, die **vom 14. Juli 2023 bis zum 25. Juli 2023 datieren** und von den Vertretern von zehn Gemeinden des Kantons Freiburg an die Direktion des IDHEAP gerichtet waren³. Diese zehn Schreiben hatten denselben Inhalt und wurden ebenfalls an den Staatsrat gerichtet. Gemäss Artikel 398 Absatz 1 OR sind die Auftragnehmer aufgrund ihres Auftrags gegenüber dem Auftraggeber an die gleichen beruflichen Verpflichtungen gebunden wie ein Arbeitnehmer gegenüber seinem Arbeitgeber, insbesondere an eine Treuepflicht (Art. 321 OR). Folglich forderten sie den Vertreter der zehn Gemeinden auf, sich direkt an den Staatsrat zu wenden. Ebenfalls über den Weg des Direktors des IDHEAP erhielten die Auftragnehmer auch einen **eingeschriebenen Brief vom 18. Oktober 2023**, der von den Vertretern von neun Gemeinden des Kantons Freiburg an die Direktion des IDHEAP gerichtet wurde⁴, mit dem Titel «Demandes de modifications du volet éolien du PDCant - Dépôt d'un mémoire complémentaire». Schliesslich erhielten sie am 25.

³ Gemeinden Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie, Villorsonnens und Vuisternens-devant-Romont.

⁴ Gemeinden Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie und Vuisternens-devant-Romont. In dem Schreiben wird darauf hingewiesen, dass [REDACTED] die Gemeinde Villorsonnens nicht vertritt.

Oktober 2023 über den Direktor des IDHEAP noch vier Ordner mit Dokumenten, welche die ergänzende Eingabe unterstützten. Diese – in Anbetracht der Frist vom 31. Oktober für die Einreichung des Berichts – spät eingegangenen Informationen wurden nicht in die vorliegende Studie einbezogen.

Dieser Bericht wurde am **31. Oktober 2023** von den Auftragnehmern der Freiburger Verwaltung übergeben. Mit E-Mail vom 10. November 2023 übermittelte die Freiburger Verwaltung den Auftragnehmern eine Stellungnahme des AfE zu diesem Bericht. Die Auftragnehmer antworteten auf diese Stellungnahme mit Schreiben vom 21. November 2023. In demselben Schreiben formulierten sie insbesondere vier Änderungsvorschläge, um bestimmte Passagen des Berichts zu präzisieren. Mit E-Mail vom 26. Februar 2024 antwortete die Freiburger Verwaltung auf dieses Schreiben und bat die Auftragnehmer um weitere Präzisierungen. Die Auftragnehmer antworteten mit E-Mail vom 5. März 2024, ohne weitere Änderungen des Berichts vorzuschlagen. Schliesslich übermittelten die Auftragnehmer der Freiburger Verwaltung am **13. Juni 2024** auf deren Anfrage hin eine leicht geänderte Version des Berichts, die den Änderungsvorschlägen entsprach, die sie in ihrem Schreiben vom 21. November 2023 formuliert hatten. Die Änderungen betreffen die Bemerkung auf S. 20 dieses Berichts, den 1. Absatz auf S. 40, die Passage auf den Seiten 45-46 und den 2. Absatz auf Seite 53.

Die Auftragnehmer wurden bei ihrer Analysearbeit von Florence Bory (MLaw), Forschungsassistentin am IDHEAP, und in der Phase der Fertigstellung des Berichts von Audrey Boussat (MLaw), Forschungsassistentin an der *Ecole de droit*, **unterstützt**.

Der Bericht ist wie folgt **aufgebaut**: In einem ersten Schritt wird zur Einordnung der untersuchten Problematik der allgemeine Kontext der Planungsübung im Hinblick auf die vom Bundesrecht und vom kantonalen Recht festgelegten Anforderungen dargestellt (2.). In einem zweiten Schritt werden auf der Grundlage der vom Auftraggeber eingereichten Dokumente und einer ergänzenden Recherche die faktischen Elemente des Dossiers sowohl in Bezug auf die involvierten Akteure als auch auf die Chronologie aufgezeigt (3.). Anschliessend untersucht er die Governance- und rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Erarbeitung des Kapitels Windenergie des Freiburger Richtplans (4.), bevor er zur eigentlichen Analyse des Falles übergeht (5.). Der Bericht endet mit einer Zusammenfassung und Empfehlungen zum Organisations- und Entscheidungsprozess bei der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an externe Auftragnehmer (6.).

2. HINTERGRUND

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die Frage eines potenziellen Interessenkonflikts beim Leiter eines Unternehmens – ennova SA –, das vom AfE des Kantons Freiburg beauftragt wurde. Mit dem Beizug von ennova SA sollte die Freiburger Kantonsverwaltung bei ihrer Planungstätigkeit für das Kapitel Windenergie im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans unterstützt werden. Um den Kontext dieser Intervention zu klären, müssen einige wesentliche Elemente in Zusammenhang mit der Planungstätigkeit (2.1.) und dem Kapitel Windenergie (2.2.) in Erinnerung gerufen werden.

2.1. DER KANTONALE RICHTPLAN ALS PLANUNGSINSTRUMENT

Im Bereich der Raumplanung bietet das Instrument des **Plans** eine sowohl detaillierte als auch präzise Sicht auf den Raum (synchrone Dimension). Es schliesst mögliche Entwicklungen im Hinblick auf potenzielle Bedürfnisse ein (diachrone/programmatische Dimension). Er gewährleistet eine Koordinationsdimension zwischen den verschiedenen raumwirksamen Aktivitäten und ermöglicht es dem Staat so, eine «zweckmässige» und «haushälterische» Nutzung des Bodens zu gewährleisten⁵, und zwar durch eine ständige Beobachtung der raumprägenden Phänomene und die Vorhersage von Trends⁶. Das Schweizer Raumplanungsrecht schreibt die Verabschiedung von Plänen durch die Behörden auf kantonomer, regionaler oder lokaler Ebene vor⁷.

In Anbetracht der Kompetenzverteilung in der Raumplanung und des Bundesgesetzes über die Raumplanung⁸ liegt es in der Verantwortung der kantonalen Behörden, die Nutzung des Bodens mithilfe eines **Richtplans** zu steuern (Art. 8 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG]; Art. 13 bis 19 des Raumplanungs- und Baugesetzes des Kantons Freiburg [RPBG-FR]), der das übergeordnete Recht beachten muss. Der Zweck dieses Richtplans ist es, die gewünschte Raumentwicklung auf kantonomer Ebene festzulegen⁹.

In seiner Koordinationslogik hat der kantonale Richtplan eine **institutionelle Dimension**, indem er dem Kanton ermöglicht, seine Planungsabsichten unter Beachtung des Handlungsspielraums der übergeordneten (Bund) und untergeordneten (Gemeinden) Planungsbehörden zu erläutern, und eine **gesellschaftliche Dimension**, indem er Mechanismen zur Abstimmung mit der Zivilgesellschaft und den Wirtschaftsakteuren einschliesst¹⁰. Der kantonale Richtplan legt auch die Grundsätze für die von ihm behandelten

⁵ Art. 75 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; [SR 101](#)).

⁶ MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3^e ed., Stämpfli, 2011, S. 549.

⁷ Art. 11 Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg vom 2. Dezember 2008 (RPBG-FR; [SGF 710.1](#)).

⁸ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; [SR 700](#)).

⁹ Art. 12 Bst. a RPBG-FR.

¹⁰ Schweizerische Kantonsplanerkonferenz (KPK), Kantonaler Richtplan. Das Herz der schweizerischen Raumplanung, März 2016, S. 11.

Bereiche fest, verteilt die Aufgaben zwischen den betroffenen öffentlichen Instanzen und definiert die Umsetzung in den regionalen und lokalen Planungsinstrumenten¹¹.

Auf inhaltlicher Ebene ist der Richtplan ein vielgestaltiges Dokument, das **inhaltliche Mindestanforderungen** erfüllen muss (Art. 8 RPG), nämlich den Kurs, den die kantonale Raumplanung einschlagen soll, die Definition des Mechanismus zur Koordinierung der Aktivitäten, die sich auf die Raumplanung auswirken, in Abhängigkeit von den geplanten Entwicklungen, sowie die Rangfolge dieser Aktivitäten und die Mittel zu ihrer Umsetzung.

Der Richtplan ist ein evolutives Dokument. Er muss auf der Grundlage von **Grundlagenstudien** (Art. 6 RPG) erstellt und aktualisiert werden. Diese Studien ermöglichen es den mit der Ausarbeitung des Plans betrauten Personen, über die für die Erstellung des Richtplans erforderlichen Informationen zu verfügen. Laut Moor und Poltier handelt es sich nicht um einen erschöpfenden Katalog der aktuellen und vorhersehbaren räumlichen, demografischen, geologischen, wirtschaftlichen usw. Daten des Kantonsgebiets; es geht darum, die notwendigen Informationen zusammenzustellen, die mit den Problemen korrelieren, die bei der Konkretisierung der Leitbilder zu lösen sind. In Wirklichkeit stellen die Basisstudien keine abgeschlossene Summe von Wissen dar, sondern eine Ausgangsdokumentation, die korrigiert und ergänzt wird und parallel zu den zu verfolgenden Entwicklungen aktualisiert wird.¹²

Darüber hinaus können **andere Instrumente** die mit der Ausarbeitung und Weiterentwicklung des kantonalen Richtplans betrauten Behörden binden, wie etwa Richtlinien und andere *Soft-Law-Instrumente*, die von übergeordneten Behörden ausgearbeitet wurden. So schreibt das RPBG-FR vor, dass der Staatsrat die Konzepte und Sachpläne des Bundes¹³ sowie die Richtpläne der Nachbarkantone¹⁴ berücksichtigen muss.

Die **normative Wirkung des Richtplans** ist begrenzt. Sein bindender Inhalt besteht aus einem Text, einer Übersichtskarte und Detailkarten¹⁵ und wird von einem erläuternden Bericht begleitet¹⁶.

¹¹ Art. 14 Abs. 1 RPBG-FR.

¹² MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3^e ed., Stämpfli, 2011, S. 551.

¹³ Ein Konzept im Sinne von Art. 13 RPG ist ein Instrument des Bundes, mit dem er seine Ziele und Aktivitäten bezüglich seiner raum- und umweltrelevanten Aufgaben koordiniert. Im Gegensatz zu den Sachplänen enthalten die Konzepte keine konkreten räumlichen Angaben, sondern legen einen für die kantonalen Behörden verbindlichen Rahmen für massgebliche Verfahren und Entscheide fest. Die Kantone müssen die Konzeptionen in ihren Richtplänen berücksichtigen (Bundesrat, Medienmitteilung vom 28. Juni 2017: Der Bundesrat verabschiedet das Konzept Windenergie, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67289.html>, abgerufen am 26. Oktober 2023).

¹⁴ Art. 13 Abs. 3 RPBG-FR.

¹⁵ Art. 14 Abs. 2 RPBG-FR.

¹⁶ Art. 14 Abs. 3 RPBG-FR.

An der **Umsetzung des Richtplans** ist eine Vielzahl öffentlicher Akteure beteiligt. Die Gemeinden müssen ihrerseits eine Ortsplanung verabschieden, die mit dem kantonalen Richtplan übereinstimmt¹⁷. Es ist dann Aufgabe der Gemeinderäte, in Zusammenarbeit mit ihrer Planungskommission öffentliche Informationsveranstaltungen zu organisieren und die Diskussion über die Planungsziele, den Ablauf der Studien, den Inhalt der Projekte und die Pläne zu eröffnen¹⁸.

2.2. DAS KAPITEL WINDENERGIE IN DER RAUMPLANUNG

In den Empfehlungen des Bundesamts für Energie (BFE), des Bundesamts für Umwelt (BAFU) und des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) aus dem Jahr 2010 heisst es: «Die kantonalen Richtpläne können Gebiete festlegen, in denen die Erstellung von Windenergieanlagen nicht zugelassen ist. Es handelt sich dabei in vielen Fällen nicht explizit um „Ausschlussgebiete für Windenergieanlagen“, sondern um Richtplaninhalte unter ganz unterschiedlichen Titeln. Das heisst: Die festgelegte Nutzung oder der festgelegte Schutz und die damit zusammenhängenden Inhalte schliessen die Erstellung einer Windenergieanlage aus « Die kantonalen Richtpläne können Gebiete festlegen, in denen die Erstellung von Windenergieanlagen nicht zugelassen ist. Es handelt sich dabei in vielen Fällen nicht explizit um „Ausschlussgebiete für Windenergieanlagen“, sondern um Richtplaninhalte unter ganz unterschiedlichen Titeln. Das heisst: Die festgelegte Nutzung oder der festgelegte Schutz und die damit zusammenhängenden Inhalte schliessen die Erstellung einer Windenergieanlage» (Negativplanung)¹⁹. Andererseits werden «Gebiete oder Standorte mit Potential für die Windkraft (...), bei denen keine überwiegenden Interessen entgegenstehen», als günstig bezeichnet (positive Planung)²⁰.

Das **Energiengesetz des Bundes (EnG)** wurde **2016 revidiert**²¹; diese revidierte Fassung ist **am 1. Januar 2018 in Kraft getreten**. Es verlangt unter anderem die Ausscheidung von für Nutzung der Windkraft geeigneten Gebieten in der kantonalen Richtplanung²². Der Bundesgesetzgeber schreibt den Kantonen damit explizit vor, in den Grundlagenstudien, die zur Erstellung ihrer Richtpläne erarbeitet werden, diejenigen Gebietsteile zu bezeichnen, die

¹⁷ Art. 34 Abs. 1 und 2 RPBG-FR.

¹⁸ Art. 37 Abs. 1 RPBG-FR.

¹⁹ BFE/BFE/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1. März 2010, S. 29, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

²⁰ BFE/BFE/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1. März 2010, S. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

²¹ Energiengesetz vom 30. September 2016 (EnG; [SR 730.0](#)).

²² Art. 10 Abs. 1 EnG.

sich für die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien eignen²³. Das eingesetzte Instrument ist auch hier der Plan: Der Sachplan Energie und das Thema «Energie» des kantonalen Richtplans sind somit die wichtigsten kantonalen Instrumente der Energieplanung²⁴. Der Sachplan Energie enthält ein Inventar der bestehenden Infrastrukturen, bewertet das Potenzial der verfügbaren Energien, legt pro Energiequelle die Prioritäten bei den dafür geeigneten Regionen fest und dient als Grundlage für das Thema «Energie» des kantonalen Richtplans²⁵. Im Gegensatz zum kantonalen Richtplan, der nur für die öffentlichen Körperschaften verbindlich ist, hat der Sachplan Energie schliesslich nur eine Anreizwirkung. Er ermöglicht immerhin die Festlegung bestimmter Ziele auf der Ebene der kantonalen Energiepolitik²⁶.

Die Pflicht, eine Energieplanung zu gewährleisten, wird jedoch im **Raumplanungsrecht** umgesetzt, da sie unter Umständen die Errichtung von Anlagen erfordert, die den Boden beanspruchen. Die kantonale Richtplanung muss auch die Zielsetzungen bei der Windenergie aufzeigen.²⁷

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber im Sinne der Koordinationslogik, die dem Einsatz der Planung zugrunde liegt, vorgesehen, dass der Bund die Kantone bei der Erarbeitung methodischer Grundlagen unterstützt, die den Überblick, die Kohärenz und die Koordination gewährleisten²⁸. In diesem Zusammenhang hat das **Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)** über die zuständigen Ämter verschiedene **Empfehlungen zur Planung von Windenergieanlagen** formuliert²⁹. So weisen

²³ Art. 6 Abs. 2 Bst. 15 RPG.

²⁴ Amt für Energie, Energiestrategie, Staat Freiburg, Bericht 2010-2015, Mai 2016.

²⁵ Website des Staates Freiburg, Energiepolitik, Planung und Energieversorgung, <https://www.fr.ch/de/vwbd/afe/energiepolitik-planung-und-energieversorgung>, abgerufen am 1^{er} September 2023.

²⁶ Im Kanton Freiburg wurde das Kapitel Windenergie des Sachplans Energie von 2017 (https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/SE-PLAN-SECTORIEL-DE-02.11.17_avec_liens_Small_0.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023) grösstenteils dank der «Etude pour la définition des sites éoliens, Fribourg, 2017» (nur auf Französisch) des Amtes für Energie erstellt, die von der Ennova AG zwischen 2015 und 2017 im Auftrag des Amtes für Energie durchgeführt wurde.

²⁷ BFE/BAFU/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1. März 2010, S. 27, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

²⁸ Art. 11 EnG.

²⁹ Der Bundesrat hat am 28. Juni 2017 ein Konzept Windenergie (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/dokumente/konzept/konzept-windenergie.pdf.download.pdf/Conception_%C3%A9nergie_%C3%A9olienne.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023) verabschiedet, das die Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen aus dem Jahr 2010 (https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023) ersetzt hat.

das BFE, das BAFU und das ARE in ihrer Empfehlung von 2010 darauf hin, dass aufgrund des Windpotenzials und der Ausstattung, die Gegenstand von Vorstudien und -analysen sind, solche Standorte definiert werden können, ohne dass bereits ein konkretes Projekt geplant sein muss (positive Pplanung)³⁰. Während die Grundlagenstudien vor allem für die Planungsbehörde erstellt werden (obwohl sie «auch für andere Stellen, die mit Aufgaben betraut sind, die sich auf die Raumordnung auswirken, sowie für eine breitere Öffentlichkeit bestimmt sind»³¹), gehen die Voruntersuchungen zulasten der Wirtschaftsakteure, die ein Energieprojekt entwickeln möchten.

Zu diesem Zweck hat das **Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)** eine **Erläuterung zur Windenergie** veröffentlicht, welche die bei der Planung der Windenergie im kantonalen Richtplan zu berücksichtigenden Aspekte und die anzuwendende Methodik konkretisiert³².

Letztendlich haben die Revision des RPG und des EnG zu **neuen Planungsverpflichtungen** geführt. Die erste Revision des RPG im Jahr 2014 bedeutete, dass die kantonalen Richtpläne bis spätestens 2019 aktualisiert werden mussten. Doch erst mit der Revision des EnG, die 2018 in Kraft trat, verlangt das RPG von den Kantonen, in den kantonalen Richtplänen Gebiete mit Windenergiepotenzial festzulegen. Zudem sah das revidierte EnG damals nur die Unterstützung des Bundes bei der Festlegung einer Methodik vor, um die Kantone bei ihrer Planungstätigkeit im Bereich der erneuerbaren Energien zu leiten. Die Kantone befanden sich also in einer Situation, in der sie ihren kantonalen Richtplan überarbeiten mussten, obwohl sie wussten, dass dieser kantonale Richtplan – vor Ablauf der Frist für die Aktualisierung des kantonalen Richtplans – ein Kapitel Windenergie enthalten sollte. In diesem **rechtlichen und zeitlichen Kontext** ist der vom AfE des Kantons Freiburg geleitete Prozess zur Ausarbeitung der Windenergiekomponente angesiedelt.

³⁰ BFE/BAFU/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1^{er} März 2010, S. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

³¹ TSCHANNEN, Pierre, Praxiskommentar RPG, 2019, Art. 6 N 11.

³² Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Merkblatt Windenergie - Umsetzung des revidierten Energiegesetzes im kantonalen Richtplan, 17. August 2022, <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/strategie-und-planung/merkblatt-windenergie.html>, abgerufen am 15. September 2023.

3. BESCHREIBUNG DER WICHTIGSTEN BETEILIGTEN AKTEURE

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Akteure beschrieben, die direkt oder indirekt mit dem Planungsbüro ennova SA in Verbindung standen. Die Abbildung ist begrenzter, aber auch umfassender als die vom AfE erstellte Darstellung (siehe Abb. 1). Zudem konzentriert sie sich vor allem auf den Zeitraum von 2015 bis 2016, in dem die Arbeitsgruppe (AG) der öffentlichen Verwaltung des Kantons Freiburg mit der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans betraut war. Dieser Abschnitt befasst sich zum einen mit der kantonalen öffentlichen Verwaltung (3.1.) und zum anderen mit den anderen Protagonisten des Windenergiesektors im Kanton Freiburg (3.2.).

Planification éolienne et PDCant

Acteurs impliqués / Processus

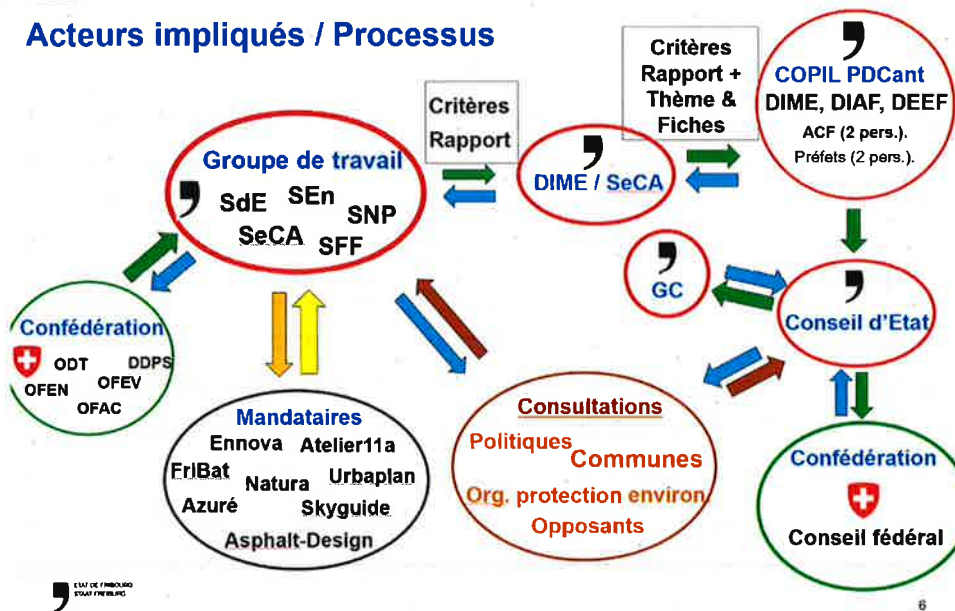


Abb. 1: Staat Freiburg, Treffen VWBD-RIMU / Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (FGK), Windkraftplanung (KantRP) - Stand der Dinge und Diskussion für eine mögliche Weiterbearbeitung des Dossiers, 1. April 2022, Folie 4: Windkraftplanung und KantRP (RIMU/VWBD), Beteiligte Akteure / Prozess.

3.1. Die kantonale öffentliche Verwaltung: Das Amt für Energie und die anderen Verwaltungseinheiten des Kantons Freiburg

Dieser Unterabschnitt erläutert den **rechtlichen und administrativen Rahmen, der für das Amt für Energie (AfE) des Kantons Freiburg** als Auftraggeber der Firma ennova SA gilt, und rekonstruiert **den chronologischen Ablauf seiner Aktivitäten** im Rahmen der Änderung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans. Diese Chronologie wurde hauptsächlich auf der Grundlage des Studiums der Sitzungsprotokolle und ihrer Anhänge rekonstruiert. Ergänzt wurde sie durch eine Konsultation der relevanten Internetseiten des Staates Freiburg.

Das AfE ist eine Verwaltungseinheit, die der **Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWD)**³³ unterstellt ist. In der Amtsperiode 2015-2016 ist Beat Vonlanthen der Vorsteher dieser irection (2004-2016)³⁴. Seit 2012 wird das AfE intern von Serge Boschung³⁵ geleitet.

Art. 6 Abs. 3 des **kantonales Energiegesetzes vom 9. Juni 2000** (EnG-FR³⁶) sieht vor, dass die VWBD die Aufgabe hat, die kantonale Energiepolitik über das AfE umzusetzen. Letzteres «koordiniert namentlich die Tätigkeit des Staats im Energiebereich, soweit sie Probleme im Zusammenhang mit der Energie betreffen» (Art. 6 Abs. 4 EnG-FR) und «übt (...) Kompetenzen aus, die in diesem Gesetz oder in den Ausführungsbestimmungen nicht einer anderen Behörde vorbehalten werden" (Art. 6 Abs. 5 EnGe-FR). Im vorliegenden Fall «[sammelt das AfE] Daten zur Abschätzung der Entwicklung des Energiebedarfs und -angebots, um seine energiepolitischen Prioritäten festlegen zu können» (Art. 10 Abs. 1 EnGe-FR). Darüber hinaus sind «[seine Mitarbeiter] und die von diesem beauftragten Personen (...) verpflichtet, das Amtsgeheimnis zu wahren und die Regeln des Datenschutzes zu beachten; das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis bleibt in jedem Fall gewahrt " (Art. 10 Abs. 3 EnG-FR).

In diesem rechtlichen Rahmen ersucht die VWBD (und das AfE am **27. Januar 2015** zur Erfüllung ihrer Aufgaben den Staatsrat, «das Amt für Energie zu beauftragen, ihm bis spätestens Ende 2016 einen Vorschlag zur Änderung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans zu unterbreiten. Zu diesem Zweck wird das AfE eine **Arbeitsgruppe bilden, die die betroffenen Dienststellen des Staates einschliesst und auf einen externen**

³³ Art. 4 Abs. 1 Bst. f der Verordnung zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei vom 9. Juli 2002 (ZDirV-FR; [SGF 122.0.13](#)); Art. 71 Abs. 1 Bst. b und c und Art. 51 Abs. 3 Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (SVOG; [SGF 122.0.1](#)).

³⁴ Website des Staates Freiburg, Beat Vonlanthen, alt Staatsrat, <https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/regierung-und-verwaltung/beat-vonlanthen-alt-staatsrat>, abgerufen am 14. September 2023. Seit 2016 ist Olivier Curty der für die VWBD zuständige Staatsrat (Website des Staates Freiburg, Staatsratswahl vom 6. November 2016, <https://www.fr.wabsys.ch/fr-wabsys-public/de/show/2016/2016-11-06/majorz/F73F4789733C11E6B55C00155D28151E>, konsultiert am 14. September 2023; Website des Staates Freiburg, Olivier Curty, Staatsrat, <https://www.fr.ch/de/sr/olivier-curty-staatsrat>, konsultiert am 14. September 2023).

³⁵ Website des Staates Freiburg, Organigramm des Amtes für Energie, [Organigramm des Amtes für Energie | Staat Freiburg](#), abgerufen am 14. September 2023. Zur Ernennung von Serge Boschung zum Vorsteher s AfE, siehe Website des Staates Freiburg, Martin Tinguely und Serge Boschung Verantwortliche für die neuen Ämter für Mobilität (MobA) und Energie (AfU), <https://www.fr.ch/dime/actualites/martin-tinguely-et-serge-boschung-responsables-des-nouveaux-services-de-la-mobilite-smo-et-de-lenergie-sde#:~:text=Serge%20Boschung%2C%20nouveau%20chef%20du%20Service%20de%20l'%C3%A9nergie&text=Elle%20g%C3%A8re%20%C3%A9g>, abgerufen am 26. Oktober 2023.

³⁶ Energiegesetz vom 9. Juni 2000 (EnGe-FR; [SGF 770.1](#)).

Auftragnehmer zurückgreifen kann»³⁷ (unsere Hervorhebung). Dieses Mandat wird vom Staatsrat im Februar 2015 erteilt.³⁸

Am **28. August 2015** berief das AfE die oben erwähnte Arbeitsgruppe (AG) zu ihrer **ersten Sitzung** ein. Der Auftrag dieser AG besteht darin, die vorrangigen Standorte für die Erzeugung von Windstrom sowie die Gebiete zu bestimmen, in denen die Auswirkungen der Windenergie auf die Umwelt zu stark wären³⁹. Der Zeitplan und die Schritte für den Auftrag der AG lauten wie folgt: «Festlegung der zusätzlichen Bewertungskriterien - Sommer 2016; Festlegung der prioritären Standorte - Herbst 2016; Erstellung der Texte und Karten des Richtplans - November 2016; Die weitere Umsetzung erfolgt im Rahmen des Verfahrens des kantonalen Richtplans.»⁴⁰

Die Mitglieder der AG kommen aus verschiedenen für die Aufgabe relevanten Verwaltungsabteilungen. Es handelt sich hauptsächlich um folgende Ämter und Vertreter/innen⁴¹:

In der AG vertretene Ämter des Staates Freiburg	Mitglied(er) der AG
Amt für Energie (AfE) (Leitung der AG)	Boschung Serge
	Müller Bruno ⁴²
	Fasel Fabienne (Protokoll)

³⁷ Notiz der VWD an den Staatsrat für die Sitzung vom 9. Februar 2015 – Evaluation des Potenzials der Windenergie des Kantons Freiburg – Antwort auf das Postulat P2027.13, 27 Januar 2015, S. 3 (Ordner «Documents divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02).

³⁸ Amt für Energie, Interne Notiz von Serge Boschung betreffend die Planung der Windenergie und das Mandat an die Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 2 (Ordner «Documents divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

³⁹ Präsentation «Arbeitsgruppe - Windkraftprojekt FR» im Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 28. August 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 354 ff).

⁴⁰ VWBD/RUBD, Planung Windenergieanlagen (KantRP) – Status der Situation und Diskussion einer eventuellen Folgeleistung im Hinblick auf das Geschäft, Präsentation vom 20. April 2016 (gelber Ordner, Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, S. 18).

⁴¹ Gemäss der Präsentation des Staates Freiburg vom 20. April 2016 (VWBD/RUBD, Planung Windenergie (KantRP) – Status der Situation und Diskussion einer eventuellen Folgeleistung zum Geschäft, Präsentation vom 20. April 2016 (gelber Ordner Windkraft, Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, S. 17)) konnten je nach zu besprechenden Punkten punktuell weitere Ämter eingeladen werden.

⁴² An dieser Stelle sei die Entwicklung der Funktion und des Engagements von [REDACTED] in der Arbeitsgruppe erwähnt: Zunächst ist er (zusammen mit seinem Vorgesetzten, [REDACTED]) als Mitarbeiter des AfE für die Steuerung der Arbeitsgruppe verantwortlich. Ab dem 1. September 2016 arbeitet er nur noch einen Tag pro Woche für das AfE (Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 5: «[REDACTED] informiert noch, dass ab dem 1. September [REDACTED] nur noch einmal pro Woche beim Amt für Energie anwesend sein wird.» (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen)). Schliesslich kündigte er am 26. September 2016 – am Ende der letzten Sitzung der AG – an, dass dies seine «letzte Sitzung sei, da sein Mandat im AfE zu Ende gehe» (Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen)).

Bau- und Raumplanungsamt (BRPA)	Ingold Kirk (nur während der 1. Sitzung am 28. August 2015)
	Jacobi Roxanne
Amt für Umwelt (AfU)	Broillet Jean-Pierre (nur während der ersten beiden Sitzungen am 28. August und 1. Oktober 2015)
	Hejda Jean-Noël
	Portmann Manfred
Amt für Wald und Natur (WNA)	Binz Andreas
	Walter Lionel (Praktikant) (nur in der Sitzung vom 1. Oktober 2015)
Amt für Natur und Landschaft (ANL)	Baudassé Chantal
Kommunikation der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion des Kantons Freiburg (VWBD)	Luginbuhl Nando (eingeladen zu den Sitzungen vom 23. März 2016 ⁴³ und 11. April 2016) ⁴⁴

Schliesslich erinnert [REDACTED] in dieser ersten Sitzung am 28. August 2015 daran, dass jedes Mitglied die Aufgabe hat, als Bindeglied zwischen der AG und seinem Amt zu fungieren⁴⁵. Eine weitere Funktionsregel der AG ist, dass es keine Kommunikation nach aussen geben darf; die in diesem Rahmen erhaltenen Informationen sind «(halb-)vertraulich»⁴⁶ zu behandeln.

Darüber hinaus schlägt [REDACTED] an derselben Sitzung vom 28. August 2015 «vor, die Firma Greenwatt in die Arbeitsgruppe zu integrieren, zum Beispiel als externen Beauftragten»⁴⁷. Gemäss dem Sitzungsprotokoll gibt [REDACTED] an, dass «Greenwatt

⁴³ E-Mail von [REDACTED] an [REDACTED] vom Freitag, 18. März 2016, 11:37 Uhr (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Einladungen-Einladungen, S. 38); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1: «Eingeladen: [REDACTED]» und «[REDACTED], Verantwortlicher Kommunikation VWD, ist anwesend, um sich über die Diskussionen in der Arbeitsgruppe zu informieren.. Er muss die Sitzung jedoch um 9.30 Uhr verlassen». (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁴⁴ E-Mail von [REDACTED] an [REDACTED] vom Montag, 4. April 2016, 15:59 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Einladungen-Einladungen, S. 35); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1: «Eingeladen: [REDACTED] (...)» (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁴⁵ Präsentation «Arbeitsgruppe - Windkraftprojekt FR» im Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 28. August 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 354 ff).

⁴⁶ Präsentation «Arbeitsgruppe - Windkraftprojekt FR» im Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 28. August 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 354 ff).

⁴⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 1-4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

infolge der verschiedenen durchgeführten Studien über zahlreiche Datenbanken verfügt. Die Firma wurde kontaktiert, um zu erfahren, ob sie bereit wäre, uns diese wertvollen Informationen zur Verfügung zu stellen. Für jede ihrer Studien hat Greenwatt eine Umweltorganisation sowie die Gesellschaft L'Azuré (...) involviert».⁴⁸

Laut [REDACTED] «würde Greenwatt insbesondere eine technische Unterstützung darstellen. Andere externe Auftragnehmer wie [REDACTED] und die Gemeinden könnten ebenfalls in die Gruppe integriert werden. Gewisse Elemente können nur über den Projektentwickler eingeholt werden. Ausserdem ist es sinnlos, Standorte zu definieren, an denen die Promoter kein Interesse haben. Des Weiteren können wir angesichts der Kosten keine Aufträge vergeben, um weitere Studien zu Wind und allen anderen Aspekten durchzuführen».⁴⁹

Im Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015 heisst es, dass die AG «nach Diskussion» beschliesst, dass:

- «die Firma Greenwatt kein offizielles Mitglied der Arbeitsgruppe sein wird, aber als Beobachter, Informationslieferant, Teilnehmer zur Mitarbeit eingeladen werden kann» ;
- «Nächste Sitzung: Greenwatt einladen, um ihre Zustimmung zu erhalten, dass ihre eigenen Bevollmächtigten die in ihrem Besitz befindlichen Daten an uns weiterleiten dürfen»;
- «wenn Greenwatt positiv auf unsere Anfrage reagiert, wir mit denselben Büros wie sie zusammenarbeiten, aber ohne Greenwatt zu beauftragen »;
- «die Arbeitsgruppe auch Gespräche mit den Gemeinden führen müssen wird»;
- «die Auswahl der vorrangigen Standorte der Arbeitsgruppe überlassen bleibt».⁵⁰

Im Anschluss an diese Sitzung berichtet [REDACTED] (ANL) in einer **E-Mail vom 3. September 2015** an [REDACTED] (AfE) mit einer Kopie an [REDACTED] von den Überlegungen, die sie mit den Kollegen ihres Amtes bezüglich der Modalitäten der Einbindung von Greenwatt in die Arbeitsgruppe angestellt hat.⁵¹ Sie berichtet von einer gewissen Befürchtung der Mitglieder ihrer Abteilung bezüglich der Einbindung von Greenwatt in die AG zu einem so frühen Zeitpunkt im Projekt und betont, dass die verwaltungsinterne Arbeit unbedingt unabhängig von jeglichem 'kommerziellen' oder wirtschaftlichen Druck seitens

⁴⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁴⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁵⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁵¹ E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Verschiedene Dokumente», Verschiedene Dokument Amt für Energie, Diverse E-Mail-Austausche, S. 25 f).

dieses Versorgers bleiben sollte⁵². Sie drückt auch die Befürchtungen ihrer Abteilung aus, dass die Tatsache, nur einen Händler am Tisch zu haben, von anderen Händlern als Monopolstellung wahrgenommen werden könnte⁵³. Sie bekräftigt ausserdem die Notwendigkeit, in diesem Stadium eine 'politische' Bestätigung des Arbeitsprozesses zu erhalten, um sicherzustellen, dass sich die Staatsräte der Beteiligung von Greenwatt und jedes Partners am Tisch bewusst sind⁵⁴. Zu diesem Zweck schlägt Frau [REDACTED] vor, ein transparentes Dokument zu erstellen, das den Prozess der Zusammenarbeit (die Rollen und Kompetenzen jedes Einzelnen) und das Vorgehen der Arbeitsgruppe selbst klar aufzeigt und das den vom Thema betroffenen Staatsräten formell vorgelegt werden soll.⁵⁵

[REDACTED] antwortet [REDACTED] per E-Mail vom 8. September 2015 und erklärt ihr das Vorgehen mit Greenwatt, wie er es vorschlägt (Ich schlage folgendes Vorgehen vor)⁵⁶. Er schlug vor, wie in der ersten Sitzung der AG am 28. August 2015 vereinbart, Greenwatt zur nächsten Sitzung einzuladen, damit das Unternehmen der AG alle ihm zur Verfügung stehenden Informationen über die laufenden Projekte im Kanton, insbesondere über die beauftragten Ingenieurbüros, zur Verfügung stellen kann⁵⁷. Die AG wird dann den Kontakt direkt mit den Ingenieurbüros herstellen, um keinen Interessenkonflikt mit Greenwatt oder anderen Promotoren zu erzeugen, da sie nicht in die Arbeitsgruppe integriert werden⁵⁸.

Die **zweite Sitzung der AG** findet am **1^{er} Oktober 2015** statt. Ein Vertreter von Greenwatt, [REDACTED], der im Protokoll dieser Sitzung als «Geschäftsträger Windenergie für Groupe E Greenwatt SA» beschrieben wird, ist eingeladen, daran teilzunehmen⁵⁹. Es ist auch anzumerken, dass, obwohl diese Person im Protokoll nicht erwähnt wird, die PowerPoint-Präsentation im Anhang des Protokolls eine zweite Person erwähnt, die Greenwatt vertritt, nämlich [REDACTED]. [REDACTED] wird später bei der Vorbereitung des Windkraftteils in seiner Funktion als Windkraftprojektleiter des Büros

⁵² E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).

⁵³ E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).

⁵⁴ E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).

⁵⁵ E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).

⁵⁶ E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 25).

⁵⁷ E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 25).

⁵⁸ E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 25).

⁵⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

ennova SA⁶⁰ zu Wort kommen. Während der Sitzung zeigt [REDACTED] eine Präsentation. Das Protokoll fasst «Einige wichtige Punkte» aus dieser Präsentation zusammen, unter anderem:

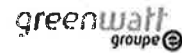
- «Kanton Freiburg: Ein einziger Entwickler, nämlich Groupe E Greenwatt SA. Mehr Wettbewerb bei der Windenergie in unserem Kanton» ;
- «Greenwatt arbeitet mit den Firmen atelier 11a und L'Azuré zusammen, die über alle 'Natur'-Kompetenzen des Geländes verfügen»;
- «eine Windkraftanlage, die auf öffentlichem Grund errichtet wird, bringt der Allgemeinheit Gebühren ein»;
- «die Gemeinden zeigen grosses Interesse an der Entwicklung von Windkraftanlagen im Kanton Freiburg. Es wurden noch keine Vereinbarungen mit den Gemeinden unterzeichnet»;
- «Greenwatt ist damit einverstanden, alle in seinem Besitz befindlichen Informationen kostenlos zur Verfügung zu stellen, fordert aber, dass die gleichen Auftragnehmer angesprochen werden und die Vertraulichkeit gewahrt wird, damit die Daten nicht in die Hände eines Konkurrenten gelangen».⁶¹

In der Präsentation von Herrn [REDACTED] / Greenwatt vom 1. Oktober 2015 werden mehrere interessante Punkte erwähnt, die es rechtfertigen, die Folien 3, 13 und 14 unten vollständig wiederzugeben.

⁶⁰ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 1^{er} Oktober 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 299). In dieser Sitzung erklärte [REDACTED], dass Groupe E Greenwatt der einzige Entwickler im Kanton Freiburg sei. Diese Monopolstellung ist wahrscheinlich auf das Abkommen zurückzuführen, das Greenwatt und ennova SA (zu diesem Zeitpunkt bereits von [REDACTED] übernommen, aber noch nicht vollständig in ein Planungsbüro umgewandelt) über den Gibloux geschlossen haben (RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4. November 2014, <https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d'ennova-au-gibloux.html>, abgerufen am 30. August 2023). Zum Zeitpunkt der Sitzung am 1. Oktober 2015 soll die ennova SA jedoch bereits in ein unabhängiges Planungsbüro umgewandelt worden sein. Es sei darauf hingewiesen, dass [REDACTED] seit September 2011 für ennova SA als Leiter von Windenergieprojekten arbeitet; siehe öffentliches LinkedIn-Profil von [REDACTED], [https://ch.linkedin.com/in/\[REDACTED\]](https://ch.linkedin.com/in/[REDACTED]), abgerufen am 9. Oktober 2023.

⁶¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Etat de situation et de réflexions d'un développement éolien raisonnable à Fribourg







- Depuis 1 année, le développement de projets éoliens sur le Plateau et les Préalpes du canton de Fribourg a considérablement changé de visage.
- Il n'y a aucun changement du côté du développeur local Groupe E Greenwatt. Sa vision stratégique est résolument aux services des collectivités et de ses actionnaires.
- Par contre, tous les promoteurs de projet ont disparu (ennova et [REDACTED]). Leurs actifs de projets (Misery-Courtion, Gibloux et Semsales) ont été rachetés et repris par leur propriétaire et bailleur de fonds [REDACTED]. [REDACTED] a fait un grand nettoyage et a complètement revu sa stratégie de développement éolien.
- Depuis et fort de l'expérience du développement commun dans le canton de Neuchâtel, [REDACTED] et greenwatt collaborent de plus en plus ensemble dans toute la Suisse (par exemple: le Gibloux).
- Ennova a complètement mué et a changé son fonctionnement et sa mission. Il est devenu un bureau d'ingénierie éolienne renommé. Egalement, ennova vient d'emménager dans des nouveaux bureaux à Granges-Paccot.

Groupe E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois

Abb. 2 (oben): Slide 3 der Greenwatt-Präsentation vom 1. Oktober 2015.

Les acteurs éoliens (les « survivants ») fribourgeois

- Une grosse consolidation des acteurs éoliens s'est produites cette dernière année en Suisse et dans le canton de Fribourg.
- Il ne reste que deux développeurs institutionnels qui travaillent ensemble sur d'autres projets dans toute la Suisse :
 
- Un bureau d'ingénierie éolienne vient d'emménager à Granges-Paccot :
 ennova est désormais une nouvelle société appartenant à 100% à [REDACTED] et est un bureau d'ingénierie éolienne reconnue.
- Le bureau fribourgeois en biologie  met toutes ses compétences nature au service pour de nombreux projets éoliens dans tout le pays.

Groupe E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois

13

Abb. 3 (oben): Slide 13 der Greenwatt-Präsentation vom 1. Oktober 2015.

La mise à disposition d'études et de données



- Greenwatt est tout-à-fait d'accord de mettre à disposition toutes ses études, ses données brutes, son expertise et/ou ses relations avec les communes concernées.
- Pour des raisons de confidentialité et de risques économiques, greenwatt souhaiterait que vous mandatiez les mêmes mandataires que nous.
- Greenwatt sert avant tout les intérêts du canton de Fribourg avec l'argent de celui-ci. On peut donc fonctionner avec ces risques.

Abb. 4 (oben): Slide 14 der Greenwatt-Präsentation vom 1. Oktober 2015.

Anmerkung: Aus diesen Dokumenten geht hervor, dass erstens Greenwatt die Logik der Konzentration der Akteure im Bereich der Förderung der Windenergie mit dem Verschwinden von [REDACTED] und der Reorganisation der ennova SA in ihren Beziehungen zu den [REDACTED] (Slide 3) anspricht. Zweitens wurde die ennova SA zu einem Planungsbüro und zog nach Granges-Paccot (Slide 13). Es ist anzumerken, dass in anderen Unterlagen des Dossiers erwähnt wird, dass sich ennova SA im selben Gebäude wie Groupe E / Greenwatt befindet⁶². Drittens ist Greenwatt daran interessiert, mit dem Kanton zusammenzuarbeiten und seine Daten zur Verfügung zu stellen, verlangt aber von der AG die Einhaltung der Vertraulichkeit sowie die Arbeit mit ihren eigenen Beauftragten.

Im Protokoll steht auch, dass ein Punkt der Frage der «Zuweisung von Verantwortlichkeiten (Beauftragte...)» gewidmet ist⁶³. [REDACTED] informiert, dass ihn nach der letzten Sitzung verschiedene E-Mails zur tatsächlichen Beteiligung von Greenwatt in der Arbeitsgruppe erreicht haben. Er erinnert auch an die Vertraulichkeit der in der Gruppe behandelten

⁶² Siehe den Brief von [REDACTED] an den Staatsrat, in dem er feststellt, dass ennova SA ihre Adresse in denselben Räumlichkeiten wie Groupe E Greenwatt in Granges-Paccot hat ([REDACTED], Schreiben an den Staatsrat, Windkraftanlagen - Richtplan - Groupe E, 9. März 2021; Ordner «Documents divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_COR_158_[REDACTED]_Eoliennes-plan directeur_Groupe E, S. 2).

⁶³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Themen⁶⁴. Das Protokoll informiert dann, dass eine Diskussion geführt und Fragen zum Thema Verantwortlichkeiten gestellt werden.⁶⁵

An der Sitzung vom 1^{er} Oktober findet auch eine Diskussion über die externe Kommunikation statt («Einbezug der Gemeinden / Koordination mit den verschiedenen Organisationen»⁶⁶). Die AG stellt sich folgende Fragen: «Soll ein Austausch mit der Bevölkerung organisiert werden? Sollten andere Organisationen, die sich mit dem Bereich Natur befassen, angehört werden?».⁶⁷ Aus dem Protokoll geht hervor, dass die AG Folgendes beschliesst:

- «zunächst muss die Arbeitsgruppe ihre Arbeit in Übereinstimmung mit dem Windkraftziel der Energiestrategie des Kantons vorantreiben»;
- «sich auch mit anderen Arbeitsgruppen koordinieren, deren Thema möglicherweise die Windenergie betrifft»;
- «die betroffenen Kreise werden angehört, sobald die Gebiete mit ihren Prioritäten festgelegt sind; dies bedeutet jedoch nicht, dass ihre Positionen berücksichtigt werden [sic], aber eine Gewichtung der Kriterien kann auf diese Weise erfolgen»;
- «man muss mit dem Entwickler zusammenarbeiten, da die Arbeit, auf die Gemeinden zuzugehen, bereits geleistet wurde. Man kann sich auch auf die Arbeitsgruppen stützen, in denen die Gemeinden zusammenkommen» ;
- «die Bevölkerung sieht zuerst ihr Gebiet, nicht die Prioritäten»;
- «es steht den Gemeinden frei, die Bevölkerung zur Abstimmung einzuladen». ⁶⁸

Am Ende der Sitzung (zu diesem Zeitpunkt hat [REDACTED] die Sitzung verlassen) wird im Protokoll vermerkt, dass die Mitglieder noch verschiedene Elemente zur Beteiligung der Gesellschaft Greenwatt sowie zur Sammlung der für die Priorisierung der Standorte durch die Arbeitsgruppe erforderlichen Daten erwähnen. In diesem Zusammenhang zählten die noch an der Sitzung teilnehmenden Mitglieder der AG mehrere Fragen auf und merkten an, dass die AG diese Fragen/Reflexionen in der nächsten Sitzung behandeln wird (dies wird jedoch nicht der Fall sein, siehe unten):

- «Will man wirklich mit den Greenwatt-Auftragnehmern zusammenarbeiten oder muss man eine Ausschreibung auf dem öffentlichen Markt durchführen?»
- Die Kosten sind ein wichtiger Faktor. Muss man für bereits bekannte Daten bezahlen, die Greenwatt bereit ist, uns zu übergeben?

⁶⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁶⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁶⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁶⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁶⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- Ist es glaubwürdig, nur eine Meinung zu haben?
- Wenn man sich für eine Zusammenarbeit mit Greenwatt entscheidet, müssen unbedingt die gleichen Mandatsträger beauftragt werden. Gegebenenfalls muss eine Ausschreibung durchgeführt werden.
- Es ist möglich, dass die Daten von Greenwatt ausreichen, ohne die vollständigen Studien»⁶⁹.

Anmerkung: Zu diesem Zeitpunkt ist aus den ersten beiden Sitzungen der AG festzuhalten, dass es das AfE als Projektleiter ist, das Greenwatt einlädt. Das Unternehmen habe bereits Studien durchgeführt und verfüge daher über Daten, die sich für die Planungsarbeit als nützlich erweisen würden. Auch die beiden Vertreter des AfE, [REDACTED] und [REDACTED], betonten bei der ersten und zweiten Sitzung die Vertraulichkeit. Aus der Präsentation im Anhang des Protokolls vom 1. Oktober geht hervor, dass Greenwatt interessiert und bereit ist, durch die Bereitstellung ihrer Daten mitzuarbeiten, aber auch darum bittet, dass die AG mit ihren Auftragnehmern arbeitet und die Vertraulichkeit ihrer Daten gewährleistet wird. Schliesslich zeigen das Protokoll vom 1. Oktober und die E-Mails vom 3. und 8. September, dass sich die Mitglieder der AG Gedanken über das weitere Vorgehen machen. Die Frage der öffentlichen Auftragsvergabe und die Frage potenzieller Interessenkonflikte werden in den analysierten Dokumenten ausdrücklich angesprochen.

Die **dritte Sitzung der AG** findet am **19. November 2015** statt. Das Protokoll erwähnt jedoch keine Diskussionen über die am Ende der vorherigen Sitzung vom 1. Oktober 2015 aufgeworfenen Fragen zur Zusammenarbeit mit Greenwatt und «ihren» Beauftragten.

In dieser dritten Sitzung diskutieren die Mitglieder der AG das Windkraftkonzept des Bundes, das in die Vernehmlassung geht, die Zusammenlegung der Kriterien für die Festlegung der Standorte, ein Gespräch von [REDACTED] mit der Sektion Seen und Fliessgewässer des Tiefbauamts (TBA) sowie die Aufnahme eines Juristen oder einer Juristin in die AG angesichts der Bedenken bezüglich der Haftungsfrage. Was den letzten Punkt betrifft, so ernennt die AG zur Lösung der juristischen Fragen, die sich bei der Bearbeitung des Dossiers zwangsläufig stellen werden⁷⁰, [REDACTED], Juristin des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA), als Referenzperson⁷¹. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sie nicht an den Sitzungen teilnehmen wird, der AG aber bei Bedarf zur Verfügung stehen wird. Der Leiter des BRPA, [REDACTED], der sich über [REDACTED] (BRPA) positionierte, war in der Tat der Ansicht, dass die systematische Teilnahme an den Sitzungen der AG eine grosse Belastung darstellt

⁶⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁷⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1^{er} Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁷¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 19. November 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

und nicht absolut wesentlich ist⁷². Der Vorsteher des BRPA beschloss daher, dass die betreffende Person nur punktuell intervenieren würde, wenn zu bestimmten Punkten eine rechtliche Klärung erforderlich sei⁷³. Auch im Protokoll der Sitzung der AG vom 19. November 2015 heisst es, dass die betreffende Juristin sich über die Windkraftthematik informieren/in diese einarbeiten wird.⁷⁴

Anmerkung: Aus den späteren Dokumenten, die analysiert wurden, geht nicht hervor, dass [REDACTED] direkt an den Sitzungen beteiligt war oder dass die AG zu irgendeinem Zeitpunkt die eine oder andere Frage an sie gerichtet hätte.

Die vierte Sitzung der AG findet am **25. Januar 2016** statt. Unter Punkt 5 der Traktandenliste steht der Bericht von [REDACTED] über das Mandat mit der ennova AG zur Festlegung der Standortprioritäten. Ohne dass in den Protokollen eine Diskussion über die Beauftragung dieses Planungsbüros festgehalten wurde, zeigt sich jedoch, dass ein Zwischenbericht vom 21. Januar 2016 bereits vom Planungsbüro ennova AG verfasst wurde. Dieser Bericht wird den Mitgliedern der AG in der Sitzung⁷⁵ ausgehändigt. In diesem Zwischenbericht finden sich unter anderem folgende Informationen: «Auftraggeber: Amt für Energie AfE (...) Begleitgruppe: [Liste der Mitglieder]»; «Auftragnehmer: ennova SA (...). Projektteam: [REDACTED], [REDACTED], Projektleiter». ⁷⁶

Im Anschluss an die Wortmeldung von [REDACTED] heisst es im Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016 wie folgt:

- Bis zum 1. Februar werden die Mitglieder der Arbeitsgruppe in ihren Abteilungen die für sie relevanten Punkte/Kriterien untersuchen und eventuelle Kommentare abgeben. Die Gewichtung (mittlere Spalte CGewicht) sollte nicht berücksichtigt werden. Dies wird den nächsten Schritt betreffen. Nehmen Sie die Spalte Gewichtung auf der rechten Seite.
- Am 2. Februar müssen wir der ennova AG unser OK für die Fortsetzung der Studie geben.

⁷² E-Mail von [REDACTED] an [REDACTED] und [REDACTED] vom Donnerstag, 15. Oktober 2015, 11:53 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courils, S. 28).

⁷³ E-Mail von [REDACTED] an [REDACTED] und [REDACTED] vom Donnerstag, 15. Oktober 2015, 11:53 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courils, S. 28).

⁷⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 19. November 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁷⁵ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 25. Januar 2016 (Post-it: «Während der Sitzung vom 25.1.16 abgegebene Dokumente»; Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 237).

⁷⁶ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 25. Januar 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 238).

- Ennova SA wird eine Analyse und Klassifizierung der 21 Standorte durchführen.⁷⁷

Im weiteren Verlauf der Diskussionen, die während der Sitzung vom 25. Januar 2016 stattfanden und im Protokoll festgehalten sind, stellt [REDACTED] fest, dass es schwierig ist, die Punkte zu bewerten, wenn man nicht weiss, was sich hinter den Begriffen 'wenig heikel, sehr heikel, ...' verbirgt⁷⁸. Im Protokoll heisst es dann: Nach Auskunft von [REDACTED] bei ennova stammen die Punkte aus Studien/Berichten von Fachleuten⁷⁹. Weiter heisst es im Protokoll: [REDACTED] sagt, dass alle verwendeten Studien uns zur Verfügung stehen. Es ist möglich, sie direkt bei ennova anzufordern oder über ihn selbst zu erhalten⁸⁰. [REDACTED] schaltete sich ebenfalls ein und sagte, dass die Frist für die Fertigstellung dieser ersten Studie Ende März ist. Danach muss die Gruppe erweitert werden, zum Beispiel auf alle Gemeinden oder den Freiburger Gemeindeverband. Es geht darum, die Akteure zusammenzubringen und sie einzuladen, Teil der Gruppe zu werden, die für den Bau von Windkraftanlagen im Kanton verantwortlich ist, in Bezug auf die Strategie des Kantons.⁸¹

Anmerkung: Aus den analysierten Dokumenten ist an dieser Stelle festzuhalten, dass es keinen Hinweis auf eine mögliche Diskussion über die Entscheidung, ennova SA zu ernennen, gibt, ausser dass in der Präsentation des Vertreters von Greenwatt auf deren Existenz hingewiesen wurde. Es geht auch hervor, dass ennova SA so dargestellt wird, dass sie über Daten verfügt, die es ihr ermöglicht haben, diesen ersten Bericht zu erstellen. Das Protokoll enthält jedoch keinen Hinweis auf eine Diskussion über den Ursprung dieser Studien, die von Experten erstellt wurden, die für ein Büro arbeiten, das sich gerade erst im Kanton niedergelassen hat.

Die fünfte Sitzung der AG findet am 7. März 2016 statt. Wie aus dem Protokoll hervorgeht, wurde die Firma ennova SA [...] für den ersten Teil der Sitzung eingeladen, um über die Priorisierung der Standorte zu sprechen⁸². Ennova SA wurde von [REDACTED] vertreten. Neben der Kommentierung der Folien seiner Präsentation, die dem

⁷⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁷⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁷⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Protokoll beigefügt sind⁸³, und kurz bevor er die Sitzung verliess⁸⁴, verteilte [REDACTED] den Mitgliedern der AG ein Blatt mit dem Titel «Evaluation der Windkraftstandorte: Methodologie und Priorisierung, PHASE 1»⁸⁵, und verschiedene Bewertungsraster für jedes Kriterium (Umwelt, Technik, Gesellschaft und Wirtschaft).⁸⁶

Im Anschluss an die Präsentation von [REDACTED] wird im Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016 festgehalten, dass die Mitglieder verschiedene zusätzliche Ausschlusskriterien (Autobahnen und Hauptstrassen: 200 m, Stromleitungen MS-HS: 200 m) sowie einige andere Punkte diskutieren⁸⁷. [REDACTED] erwähnt, dass bis zum 22./23. März die Verfeinerung der Methodik gut vorangeschritten sein wird, d. h. das Raster zur Bewertung der Standorte. Für den Abschlussbericht hingegen müssen wir uns bis Ende April gedulden⁸⁸. Bevor die Sitzung ohne [REDACTED] fortgesetzt wird, wird vereinbart, dass die nächste Sitzung auf Mittwoch, den 23. März um 9.00 Uhr festgelegt ist; laut Protokoll; [REDACTED] gibt an, dass er mit einem Vertreter der Firma Atelier 11a anwesend sein wird⁸⁹ (unsere Hervorhebung).

Im weiteren Verlauf des Treffens geht es um folgende Punkte: Nächste Schritte, Erweiterung der Arbeitsgruppe;⁹⁰ die Stellungnahme des Kantons Freiburg im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Konzept Windenergie des Bundes;⁹¹ und die Berücksichtigung der FFF (Fruchtfolgeflächen).⁹²

Für die Erweiterung der AG schlägt das AfE ursprünglich vor, folgende potenzielle Mitglieder einzuladen:

⁸³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen); für die Folien von ennova SA siehe Anhang zum Protokoll der Arbeitsgruppensitzung vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 193 ff.).

⁸⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸⁵ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 208).

⁸⁶ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 209 ff.).

⁸⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 2 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4-6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- Gemeinden, die von einem P1/P2/P3-Standort betroffen sind;
- Gemeinden, die an einen P1/P2/P3-Standort angrenzen;
- FGV (Freiburger Gemeindeverband);
- BFE;
- Politiker (GR-Parlamentsfraktionen);
- NGOs: [REDACTED], Pronatura, Birdlife, [REDACTED];
- Promotoren (Greenwatt, [REDACTED]);
- Elektrizitätsunternehmen: Groupe E, Gruyère Energie, [REDACTED]⁹³.

Im Protokoll steht, dass angesichts der Diskussion [...] auch beschlossen [wurde], die Vereinigung 'Sauvez les Préalpes' in die zu organisierenden Sitzungen einzubeziehen⁹⁴. Es wird auch über Pronatura⁹⁵ gesprochen. Schliesslich wurde beschlossen, das BFE einzuladen.⁹⁶

Im Rahmen dieser Diskussion weist [REDACTED] darauf hin, dass bezüglich der Informationsveranstaltungen mit den erweiterten Arbeitsgruppen mit ennova SA über deren Teilnahme und Einbindung gesprochen werden muss⁹⁷. [REDACTED] bittet [REDACTED], dieses Thema mit ihnen anzusprechen; ein Zusatz zu ihrem Mandat kann erfolgen.⁹⁸

Schliesslich beschliesst die AG zur Organisation der ersten Informationsveranstaltung Folgendes:

- Vorbereiten der Einladung, die der VWD zur Einladung vorgelegt wird;
- Präsenz von ennova SA;
- Insbesondere die Oberamtmännerkonferenz, das BFE, Sauvez les Préalpes einladen.⁹⁹

[REDACTED] merkt an, dass die Kommunikation nach aussen wichtig ist. Es wäre hilfreich, eine Kommunikationsagentur zu haben, um keine Fehler zu machen¹⁰⁰. [REDACTED] schlägt daraufhin vor, die Kommunikationsfirma [REDACTED] zur nächsten Sitzung einzuladen, damit sich diese Agentur vorstellen und erklären kann, wie sie zusammenarbeiten

⁹³ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 205).

⁹⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

könnte; die AG beschliesst ausserdem, [REDACTED], Kommunikationsbeauftragter der VWD einzuladen¹⁰¹.

Das **sechste Treffen der AG** findet am **23. März 2016** statt. Unter Traktandum 2 wird die Frage der Kommunikation angesprochen¹⁰². Dazu werden zwei neue Personen in das Dossier einbezogen. So wird im Protokoll erwähnt, dass [REDACTED], Kommunikationsverantwortlicher der VWD, anwesend ist, um sich über die Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe zu informieren; er muss die Sitzung jedoch nach 30 Minuten verlassen.¹⁰³ [REDACTED] von der [REDACTED] ist ebenfalls bei der Sitzung anwesend;¹⁰⁴ er kommt an, nachdem [REDACTED] die Sitzung bereits verlassen hat.¹⁰⁵

Zuvor wird der erste Punkt der Traktandenliste besprochen, der sich mit der Priorisierung der Standorte - erste Ergebnisse der Studie durch die Firma ennova SA befasst¹⁰⁶. Dieser Punkt wird von [REDACTED] vorgestellt, der von [REDACTED], Biologe, von der Firma Atelier 11a begleitet wird¹⁰⁷.

[REDACTED] präsentiert die Studie (...), die in Bezug auf den Aspekt der Natur (...) in Zusammenarbeit mit der Agentur l'Azuré durchgeführt wurde¹⁰⁸. Es handelt sich um einen ersten Ansatz in Bezug auf die Risiken und erste Ergebnisse zu den behandelten natürlichen Lebensräume.¹⁰⁹ Die Diskussion ermöglicht es [REDACTED], sich nach zugänglichen Daten zu erkundigen, insbesondere beim Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA).¹¹⁰ [REDACTED] gibt auch an, dass die zusätzlichen Daten für die Arbeitssitzung am 19. Mai alle zusammengestellt sein werden, nicht aber für die Informationsveranstaltung am 20.

¹⁰¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

April¹¹¹. [REDACTED] würde es begrüßen, wenn [REDACTED] bei den Sitzungen anwesend wäre, um eventuelle Fragen der Teilnehmenden zu beantworten¹¹². [REDACTED] bestätigt, dass diese Daten von ihm und Herrn [REDACTED] reserviert wurden¹¹³.

Die Sitzung wird mit der Vorstellung von [REDACTED] fortgesetzt. Im Protokoll steht, dass für die nächste Sitzung am 11. April 2016 alle Daten auf dem neuesten Stand sein werden (Karte mit allen Standorten)¹¹⁴.

Am **11. April 2016** findet das **siebte Treffen der AG** statt. Es erscheint als entscheidender Moment. Einleitend nennt das Protokoll wie üblich die anwesenden Mitglieder der AG. Es dokumentiert noch die Anwesenheit von zwei Gästen, nämlich [REDACTED], Kommunikationsverantwortlicher der VWD und [REDACTED], [REDACTED]¹¹⁵. Externe Beauftragte finden sich hingegen nicht unter den eingangs erwähnten Gästen, obwohl der zweite Punkt der Traktandenliste die Priorisierung von Standorten - Präsentation durch die Firma ennova AG nach Aktualisierung der Daten betrifft¹¹⁶.

Zu Beginn dieser Sitzung informiert [REDACTED] die Teilnehmer, dass es einige Änderungen in der Organisation des 20. April gegeben hat, nämlich:

- Keine Medienmitteilung – auf Entscheid der VWD;
- Präsentation der ausgewählten Kriterien ohne Gewichtungen für die Teilnehmer;
- Es werden keine Standorte nach aussen kommuniziert. Sie werden mit dem Entwurf des kantonalen Richtplans herauskommen und nicht vorher;
- Die Interessenabwägung wird in erster Linie durch den Staatsrat vorgenommen;
- Die Workshop-Sitzung am 19. Mai wird abgesagt¹¹⁷.

Im Protokoll heisst es, dass eine Tischrunde durchgeführt wird, um herauszufinden, welches Gefühl jeder hat¹¹⁸. Es wird die Rolle der NGOs angesprochen. [REDACTED] sagt, dass ihr

¹¹¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Handlungsspielraum darin bestehen wird, die gewählten Kriterien zu bestätigen und die mögliche Anmerkungen zu einem eventuellen Versäumnis unsererseits bei der Berücksichtigung eines wichtigen Punkts zu machen. Sie werden Abwägungen vornehmen. Sie werden die Liste der Kriterien erhalten und eine Frist haben, um darauf zu reagieren. Der Staatsrat wird so einen Überblick über die Meinung der betroffenen Parteien erhalten.¹¹⁹

■■■■■ sagt, dass man die Leute nicht 'einfach so' kommen lassen sollte. Man muss etwas zu präsentieren haben¹²⁰. Er stellt auch die Frage, ob die Sitzung mit den Gegnern in Pérolles 25 beibehalten werden soll (Gibt es genug Substanz, um sie kommen zu lassen?¹²¹).

■■■■■ antwortet, dass wir trotzdem mehr tun werden, als sie zu informieren. Sie werden eine gewisse Zeit haben, um auf die Kriterien zu reagieren¹²².

■■■■■ berichtet weiter, dass ■■■■■ ihn kontaktiert hat, weil sie gerne an der Sitzung vom 20. April teilnehmen würden¹²³, worauf ■■■■■ antwortet, dass man ihnen eine negative Antwort geben muss¹²⁴.

Die Mitglieder der AG diskutieren noch über die Frage der Basisstudien. ■■■■■ weist darauf hin, dass die sektoralen Pläne Basisstudien sind. Sie sind für jedermann zugänglich, werden aber nicht in die öffentliche Vernehmlassung gegeben. Wir können uns nicht zu dieser Arbeit äussern. Die Studie ist vom Richtplan getrennt, aber der Richtplan bezieht sich auf die Studie.¹²⁵ ■■■■■ ergänzt, dass die Gemeinden den Inhalt und die Studien nicht in Frage stellen können¹²⁶. Nachdem diese Diskussion beendet war, wurde die Sitzung gemäss der vorgeschlagenen Traktandenliste fortgesetzt.¹²⁷ ■■■■■ stellt dann die weitere Arbeit an den Kriterien vor (Priorisierung der Standorte – Präsentation durch die Firma ennova SA nach der Aktualisierung der Daten); dieser Punkt 2 der Traktandenliste wird

¹¹⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

zusammen mit Punkt 3 (Organisation der Informationsveranstaltung am 20. April) behandelt¹²⁸.

Die achte Sitzung der AG findet am 30. Mai 2016 statt. Diesmal werden einleitend folgende Gäste erwähnt: [REDACTED] – Société ennova SA und [REDACTED] – [REDACTED]¹²⁹. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem die folgenden Punkte: 2. Gewichtung der Dimensionen und Kriterien: Ergebnisse und Rückmeldungen der kantonalen Ämter und 3. Punkt zu den ersten Ergebnissen der Firma ennova SA¹³⁰; der letzte Punkt wird zusammen mit Punkt 5 der Traktandenliste (5. Nächste Schritte) behandelt.¹³¹

Zum dritten Punkt der Traktandenliste (Punkt zu den ersten Resultaten der Firma ennova SA, oben) stellte sich [REDACTED] vor¹³² und erklärte, dass in Anbetracht der Fristen die Grundlage für die Bewertungskriterien unbedingt bestätigt werden muss.¹³³ Es folgte eine Diskussion über die Gruppierung der Standorte nach Standortzonen¹³⁴.

In Bezug auf den fünften Punkt der Traktandenliste (Nächste Schritte) wurde vereinbart:

[REDACTED]:

- wird das Raster noch einmal zur ultimativen Korrektur an die Ämter senden;
- wird einen Filter 'Waldstandorte' setzen;
- setzt einen Filter 'min. 6 Windkraftanlagen pro Standort';
- setzt einen Filter 'Bemerkung min. 1,7';
- wird die Kriterien 'ADS' und 'Schutzgebiete' ausgeben;
- wird das Makro an jede Abteilung senden;
- wird die neuen Ergebnisse an die Dienste weiterleiten.¹³⁵

Die neunte Sitzung der AG findet am 13. Juni 2016 statt. Erneut erwähnt das Protokoll einleitend zwei Gäste: [REDACTED] - Société ennova SA» und «[REDACTED]

¹²⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 3 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 3 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³² Zum Inhalt dieser Präsentation siehe Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 30. Mai 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 141 ff).

¹³³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

136. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem die folgenden Punkte: Ergebnis der Gewichtung der Dimensionen und Kriterien und Situationsbericht gemäss Analyse der Firma ennova SA und Entscheide über das weitere Vorgehen¹³⁷. Diese beiden Punkte werden gemeinsam behandelt¹³⁸.

Bei der Genehmigung des Protokolls der vorherigen Sitzung vom 30. Mai 2016 weist darauf hin, dass der Filter für die Note auf 1,5 und nicht auf 1,7 gesetzt wurde und macht die AG darauf aufmerksam, dass es möglich sein muss, im Bericht für den Filter 'min. 6 Windturbinen pro Standort' zu plädieren¹³⁹.

stellt die Ergebnisse des Fortschritts der Studie von ennova SA vor, die einen Prozess in fünf Phasen sowie einen Arbeitsplan vorschlägt (siehe unten, Abb. 5 und 6).

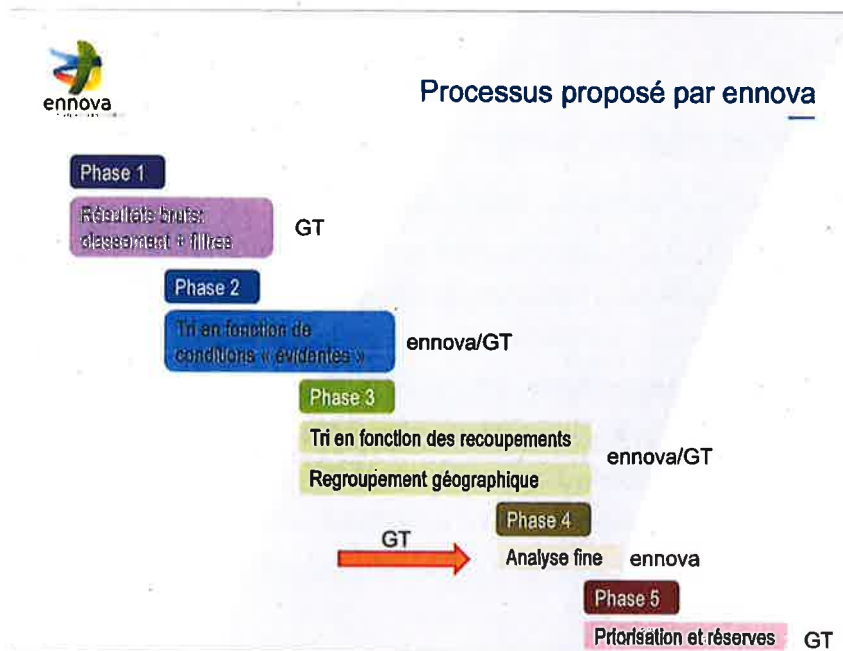


Abb. 5 - Von ennova SA der AG vorgeschlagener Prozess¹⁴⁰

¹³⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁰ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 13. Juni 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 115).

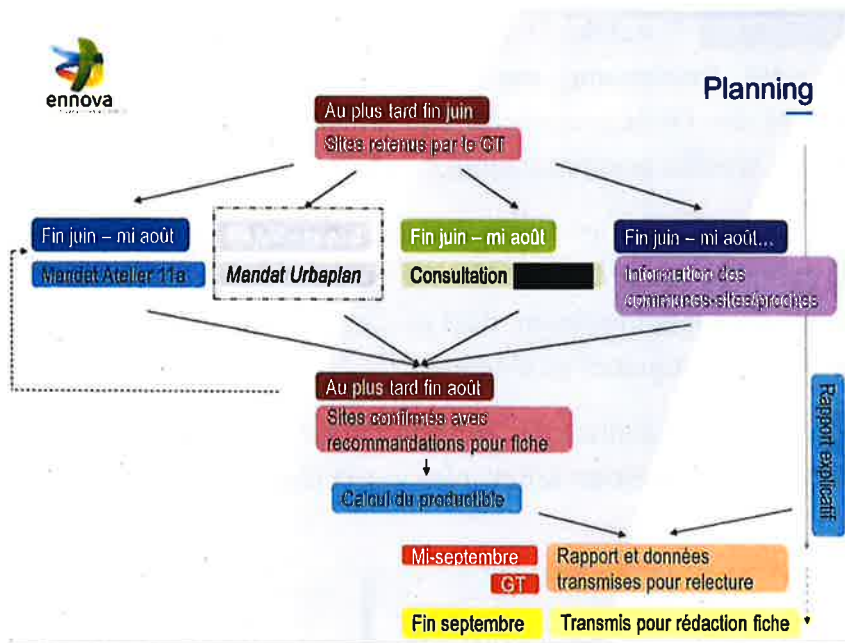


Abb. 6 - Von ennova SA der AG vorgeschlagene Planung¹⁴¹

Im Laufe der Diskussion äussern sich mehrere Mitglieder der AG zu den Kriterien. Beispielsweise gibt [REDACTED] (Amt für Umwelt, AfU) an, dass eine erste Vorauswahl getroffen wurde, aber ohne Gewichtung in zwei Schritten. Er hätte seinerseits mehr Kriterien geschätzt, damit Standorte herauskommen. Das BRPA habe gesagt, dass es die Dimensionen nicht gewichten wolle, aber die AG habe diese Vorgehensweise, die für jedes Amt unterschiedlich sei, nie bestätigt. Wenn ursprünglich festgelegt worden wäre, dass die Anzahl der Kriterien wichtig ist, hätte er darauf bestanden, mehr Kriterien einzuführen. Zum Beispiel drei Kriterien für jede Dimension, um eine Gleichheit zu erreichen und nicht nur 25 % für Menschen zu haben. Er bezweifelt das System, das für die Gewichtung verwendet wurde. Die Gewichtung der Dimensionen ist sehr wichtig.¹⁴²

[REDACTED] verlässt die Sitzung, während die Diskussion in der AG weitergeht¹⁴³. Die AG diskutiert in seiner Abwesenheit noch die Frage, ob es sinnvoll ist, die Gemeinden zu kontaktieren, um 'sie zu warnen' und entscheidet: Nein, denn die Gemeinden werden drei Monate Zeit haben, um sich bei der Vernehmlassung äussern zu können¹⁴⁴. Zur Frage «Wie und welche Standorte definieren» beschliesst die AG auf die Einstufung der Standorte in P1 und P2 zu verzichten und die Reihenfolge der Bewertungen wiederzugeben, mit Ausnahme

¹⁴¹ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 13. Juni 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 132).

¹⁴² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

des Standorts Schwyberg, der angesichts des gesamten Verfahrens einen Sonderstatus hat¹⁴⁵. Weiterhin wurde beschlossen, [REDACTED] zu konsultieren und den Auftrag für den Atelier 11a zu erteilen.. Dies wird als Empfehlungen für den Entwickler dienen (sobald die Standorte verfeinert sind) [REDACTED] wird die Untersuchungsperimeter an [REDACTED] weiterleiten und das **atelier 11a kontaktieren** (keine weiteren Analysen für den Standort Schwyberg erforderlich)¹⁴⁶.

Es wurde weiterhin vereinbart, vor der Validierung der Standorte die Meinung der AG und der Ämter, denen die Mitglieder zugeordnet sind, konsolidiert werden muss. [REDACTED] [REDACTED] wird den Mitgliedern der AG per E-Mail die Präsentation des Tages sowie detailliertere Karten mit den Standorten zusenden, damit jedes Amt intern nachsehen und dann bestätigen kann¹⁴⁷.

Im Protokoll steht noch, dass [REDACTED] erklärt, dass die Erstellung der Texte begonnen hat und verfeinert wird, sobald die Standorte bestätigt sind. Jedes Amt kümmert sich um die Themen, die es betreffen, und dann sammelt das RPBA die Texte und formatiert sie einheitlich. Sobald unsere Texte verfasst sind, werden sie der AG vorgelegt. Ende September muss das Blatt verfasst sein. Der Bericht wird bis Ende August fertig sein ([REDACTED] [REDACTED]). Er wird bei der Erstellung des Merkblatts sehr hilfreich sein¹⁴⁸.

Die **zehnte Sitzung der AG** findet am **27. Juni 2016** statt, in Abwesenheit von [REDACTED] [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED] (alle drei entschuldigt)¹⁴⁹. Erneut erwähnt das Protokoll einleitend zwei Gäste, nämlich – diesmal – [REDACTED] – Société ennova SA und [REDACTED]¹⁵⁰. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem die folgenden Punkte: 2. Ergebnis der 'Zonenbereinigung' durch die Firma ennova SA, 3. Diskussion über die von [REDACTED] durchgeführten Studien und 4.

¹⁴⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Entscheide über die für den kantonalen Richtplan festzulegenden Zonen und Vergabe des Mandats an atelier 11a¹⁵¹. Die Punkte 2 und 3 werden gemeinsam behandelt¹⁵².

Zur Präsentation von ennova SA gibt [REDACTED] an, dass er die Anmerkungen von [REDACTED] vor einigen Minuten per E-Mail erhalten hat. Sie konnten daher nicht in die Zusammenfassung aufgenommen werden, aber er wird seine Anmerkungen nach und nach mitteilen¹⁵³.

Die Diskussion bezieht sich auf sieben Standorte (Salvenach, Gibloux, Côtes de Romont, Monts de Vuisternens, Misery-Courtion/Passafou, La Berra, Schwyberg)¹⁵⁴. Die AG diskutiert den Fall jedes Standorts. Sie schliesst Salvenach aufgrund eines mittelmässigen Ergebnisses bei der Berechnung der Produzierbarkeit der ausgewählten Standorte aus¹⁵⁵. Der Standort Gibloux wird aufgrund mehrerer Punkte als problematisch angesehen¹⁵⁶. Die Standorte Côtes de Romont, Monts de Vuisternens und Misery-Courtion/Passafou weisen noch einige Punkte auf, die überprüft werden müssen¹⁵⁷. In Bezug auf La Berra möchte [REDACTED], dass man diesen Standort streicht; [REDACTED] antwortet, dass man Argumente braucht, wenn man ihn streicht¹⁵⁸. Der Standort Schwyberg wird schliesslich so wie er ist als in Ordnung betrachtet; [REDACTED] merkt jedoch an, dass man überprüfen muss, ob die zahlreichen Gebäude (Alphütten) in diesem Gebiet ganzjährig bewohnt sind oder nicht¹⁵⁹. Es wird auch im Protokoll vermerkt, dass angesichts der Bereinigung der Standorte immer noch 250 Gigawattstunden an Produktivität übrig sind (160 sind noch zu finden)¹⁶⁰.

¹⁵¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Im Anschluss an diese Diskussion wird über die Erstellung des erläuternden Berichts und der Blätter des KantRP gesprochen¹⁶¹. Es wird insbesondere vereinbart, dass [REDACTED] sich für die Erstellung der Dokumente mit Herrn [REDACTED] koordinieren wird, der für dieses Mandat zuständig ist¹⁶².

Bei Punkt 4 der Traktandenliste (Entscheid über die zu definierenden Zonen des kantonalen Richtplans und Vergabe des Mandats an das atelier 11a, oben) beschliesst die AG einstimmig, der Firma atelier 11a zu bestätigen, dass sie ihre Analysen/Studien für die ausgewählten Gebiete verfeinern und die sensiblen Elemente hervorheben könne. [REDACTED] wird ihnen diesen Punkt bestätigen und dabei an die Fristen erinnern¹⁶³.

Unter «Verschiedenes» (Punkt 5 der Traktandenliste) wurde vereinbart, dass [REDACTED] den erläuternden Bericht zur Auswahl der Standorte vorbereiten und ihn Mitte August an alle versenden wird. -> Die Mitglieder der AG werden ihn zur Kenntnis nehmen und eventuelle Anmerkungen mitteilen, mit dem Ziel, bei der nächsten Sitzung eine fast endgültige Version herausgeben zu können¹⁶⁴.

Am 30. August 2016 findet die elfte Sitzung der AG statt. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem folgende Punkte: 2. Information über die Analyse von [REDACTED] und Einfluss auf die aktuellen Standorte / ennova SA; 3. Schlussbericht und Diskussion über das weitere Vorgehen / ennova SA; 4. Präsentation der Blätter des KantRP / ennova SA-R. [REDACTED]¹⁶⁵. Erneut wird [REDACTED] –Ennova SA in der Einleitung des Protokolls als Gast aufgeführt; [REDACTED] ist entschuldigt¹⁶⁶.

[REDACTED] eröffnet diese elfte Sitzung, indem er zwei Punkte zur Traktandenliste hinzufügt, um über die Treffen zu berichten, die im Laufe des Sommers stattgefunden haben (Punkte 1a und 1b)¹⁶⁷. Es handelt sich um das Protokoll der Sitzung mit dem ARE, dem BFE und Meteotest (Punkt 1a) einerseits und das Protokoll der Treffen mit [REDACTED], Verantwortlicher des Dossiers Windenergie für den Kanton Waadt, und Herrn [REDACTED],

¹⁶¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Verantwortlicher des Dossiers für den Kanton Bern (Punkt 1b) andererseits¹⁶⁸. Zu Punkt 1a erklärt [REDACTED], dass es eine gute Übereinstimmung zwischen den vom Bund angegebenen Gebieten und den von der AG ausgewählten Standorten gebe. Zu Punkt 1b wird erklärt, dass [REDACTED] ebenfalls anwesend war beim Treffen mit Herrn [REDACTED], dem Verantwortlichen für das Windenergiedossier des Kantons Waadt, und dass das Gebiet von Romont, das die Grenze zum Kanton Waadt bildet, a priori kein Problem darstellt, aber der Kanton Waadt möchte zu gegebener Zeit angehört werden¹⁶⁹.

Zu Punkt 2 der Traktandenliste, der sich mit der Analyse von [REDACTED] und ihrem Einfluss auf die aktuellen Standorte befasst, ergreift auch hier [REDACTED] das Wort für die Erläuterung der von [REDACTED] durchgeführten Analyse¹⁷⁰.

Punkt 3 der Traktandenliste trägt den Titel «Abschlussbericht und Diskussion über das weitere Vorgehen»¹⁷¹. Auch hier ergreift [REDACTED] das Wort, um die Arbeit von ennova SA zu erläutern. Er erwähnt insbesondere, dass die Korrekturen aufgrund der Rückmeldungen der verschiedenen Abteilungen noch vorgenommen werden müssen und die Informationen von [REDACTED] integriert werden müssen. Der Workshop-Bericht 11a, der die fünf Standorte in Bezug auf Brutvögel und Fledermäuse analysiert hat, ist abgeschlossen. Jeder Standort hat seine eigene [REDACTED]-Analyse. Dieser Workshopbericht 11a muss noch von den Ämtern geprüft werden.¹⁷²

Während der Diskussion über diesen Punkt erinnert [REDACTED] daran, dass unser Ansatz unabhängig und neutral erfolgte. Die interessanten Standorte sind herausgekommen, aber es geht nicht darum, Standorte für die Promotoren zu suchen. Alle Grundlagen, die zum Thema des Richtplans gedient haben, werden öffentlich und auf der Website des Staates einsehbar sein¹⁷³.

Es wird darauf hingewiesen, dass [REDACTED] den unabhängigen Bericht in einer zweiten Phase in Angriff nehmen wird. Sollte es beim Hauptbericht¹⁷⁴ nach den letzten

¹⁶⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 2 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁴ Der Hauptbericht, auf den Bezug genommen wird, bezeichnet den erläuternden Bericht mit dem Titel «Studie zur Definition der Windkraftstandorte - Erläuternder Bericht» (Amt für Energie, Studie für die Definition der Windkraftstandorte – Erläuternder Bericht, Mai 2017 (Gelber Ordner Studie für die Definition der

Bemerkungen der Dienststellen eine inhaltliche Änderung geben, so muss dies innerhalb der Arbeitsgruppe erneut besprochen werden. Dies dürfte jedoch nicht der Fall sein¹⁷⁵.

■■■■■ erinnert die Mitglieder der AG auch daran, dass die aktualisierten Dokumente von jedem Mitglied bestätigt werden können müssen. Es ist wichtig, dass die von jedem eingebrachten Elemente von seiner eigenen Abteilung gut genehmigt werden. Wenn der Bericht einmal herausgegeben ist, dürfen die Abteilungen bei der internen Vernehmlassung nicht mehr auf Punkte zurückkommen.¹⁷⁶

■■■■■ erinnert die Mitglieder der AG an die nächsten Schritte, d. h.:

- 1) Übergabe des Richtplans zum Thema Windenergie in Blättern;
- 2) Analyse durch den Projektausschuss ;
- 3) Weiterleitung an den Copil, der aus drei Staatsräten, zwei Oberamtspersonen, Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden und einem Vertreter des ARE besteht. Der Copil wird ihn bestätigen oder kann eventuell Änderungen verlangen;
- 4) interne Vernehmlassung bei den staatlichen Stellen (März 2017);
- 5) öffentliche Vernehmlassung (Ende 2017).¹⁷⁷

Aus dem Protokoll geht hervor, dass mehrere Personen an der Erstellung der verschiedenen Dokumente zum Kapitel Windenergie des kantonalen Richtplans beteiligt sind. ■■■■■

■■■■■ ist für den Schlussbericht und den unabhängigen Bericht zuständig¹⁷⁸; ■■■■■ wird die Texte zu den Blättern auf der Grundlage der von den Mitgliedern der AG¹⁷⁹ übermittelten Elemente verfassen; und schliesslich hat ■■■■■ mit der Redaktion der Texte begonnen, die an ■■■■■ weitergeleitet werden¹⁸⁰.

Die AG fasst die Schritte und andere Entscheide der Arbeitsgruppe zusammen:

- alle Elemente müssen an ■■■■■ weitergeleitet werden, welche die Texte verfassen wird;

Windkraftstandorte – Erläuternder Bericht)), was den Eindruck erweckt, dass die Arbeitsgruppe mit dem unabhängigen Bericht das für jeden Standort ausgearbeitete Projektblatt meint (Anhang zum Protokoll der Arbeitsgruppensitzung vom 30. August 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 72 f.).

¹⁷⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- Priorität für den Richtplan und dann für den Bericht;
- [REDACTED] wird den Hauptbericht vorrangig fertigstellen;
- das Kapitel Windkraft im KantRP kann sofort erledigt werden;
- [REDACTED] wird um den 12. September herum ein Musterformular versenden;
- [REDACTED] wird sich mit [REDACTED] in Verbindung setzen, um über den Fortschritt seiner Arbeit zu berichten.¹⁸¹

Die **zwölfte und letzte Sitzung der AG** findet am **26. September 2016** statt. Auch dieses Mal erscheint [REDACTED] – Société ennova SA als Gast; [REDACTED] – [REDACTED] ist seinerseits entschuldigt¹⁸². Diese letzte Sitzung ist der Vorstellung der Planung von ennova SA für den weiteren Verlauf des Mandats (Punkt 2), dem Schlussbericht des KantRP mit den letzten Bemerkungen (Punkt 3), den Projektblättern (Punkt 4) und dem Katalog der Blätter der nicht berücksichtigten Standorte (Punkt 5) gewidmet¹⁸³

Zu Punkt 2 (Planung ennova SA für die Fortführung des Mandats) stellte [REDACTED] [REDACTED] seine Präsentation vor und erklärte, dass «die Priorität eher auf die Blätter als auf den Bericht gelegt wurde. Die Zusammenfassung der Herausforderungen, was das atelier 11a betrifft, kann jedem Blatt hinzugefügt werden»¹⁸⁴. Er verteilt die mehr oder weniger provisorischen Blätter für die 6 Standorte an die Mitglieder der AG¹⁸⁵.

[REDACTED] nimmt an der Sitzung teil und erklärt, dass das BRPA an der Vereinheitlichung der Blätter arbeitet. Es ist also nicht notwendig, dass ennova mehr tut, denn sie hat genug Material, um mit dieser Arbeit zu beginnen¹⁸⁶. [REDACTED] sagt, dass er «an atelier 11a weiterleiten wird, was wir noch von ihnen erwarten.»¹⁸⁷

Schliesslich wird beschlossen:

- [REDACTED] wird die Übersichtstabellen bis zum 30. September an [REDACTED] übergeben. Er wird sich auf die 'bekannten Empfehlungen', insbesondere mit [REDACTED], beschränken;

¹⁸¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- [REDACTED] wird den AG-Mitgliedern eine ausgefeiltere Version der Arbeitsblätter per E-Mail zusenden.
- Der Termin 27. Oktober, also das Datum der vorletzten Sitzung des Projektausschusses, wird für die Erstellung der verschiedenen Texte berücksichtigt¹⁸⁸. Schliesslich werden die Punkte 3-5 der Traktandenliste (*oben*) gemeinsam behandelt¹⁸⁹. Da [REDACTED] die Sitzung vorzeitig verlassen hat, wird sie von [REDACTED] geschlossen, der sich bei den Teilnehmenden bedankt¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 4 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁹⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

3.2. ANDERE AKTEURE

Dieser zweite Teil konzentriert sich auf die anderen Akteure, die im Rahmen dieses Dossiers tätig waren, d. h. die Hauptentwickler von Windkraftprojekten (3.2.1), die ennova SA – deren Tätigkeit als Privatunternehmen sich je nach Standpunkt entwickelt hätte – (3.2.2) sowie andere externe Dienstleister, welche die Verwaltung bei der Planungsarbeit unterstützten (3.2.3). Er wurde erstellt, indem die Informationen aus den Dokumenten, die den Auftragnehmern zur Verfügung standen, insbesondere den Protokollen und ihren Anhängen, mit öffentlich zugänglichen Informationen von offiziellen Websites, Medienquellen oder auch von den beteiligten Akteuren abgeglichen wurden. Die Analyse dieser Quellen ermöglicht eine Unterscheidung zwischen den wichtigsten Akteuren, die im Bereich der Windkraftentwicklung tätig sind (die Hauptentwickler), und denjenigen, die in die administrative Arbeit der Planung des Kapitels Windenergie involviert sind (die Auftragnehmer).

3.2.1. DIE HAUPTENTWICKLER VON WINDKRAFTPROJEKTEN

Bei der Untersuchung der zitierten Unterlagen lassen sich vier Unternehmen identifizieren, die direkt oder indirekt in den Bereich der Entwicklung von Windkraftprojekten involviert sind oder waren: Groupe E Greenwatt SA, ennova SA, die [REDACTED] und [REDACTED].

Groupe E Greenwatt SA¹⁹¹ ist ein Unternehmen, das zu 90 % Groupe E und zu 10 % dem Kanton Neuenburg gehört¹⁹². Groupe E wiederum ist zu 80 % im Besitz des Staates Freiburg, die restlichen Aktien sind unter verschiedenen Aktionären aufgeteilt¹⁹³. Groupe E Greenwatt SA hat als statutarisches Ziel «die Planung, den Bau und den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen, die Umsetzung von Energiespar- und Energieeffizienzmassnahmen (...)»¹⁹⁴.

In der Sitzung der AG vom 1. Oktober 2015 erklärte [REDACTED], Geschäftsträger für Windenergie bei Groupe E Greenwatt, dass Groupe E Greenwatt einziger Entwickler im Kanton Freiburg sei und dass es keine Konkurrenz bei der Windenergie im Kanton gebe¹⁹⁵. Darüber hinaus war Groupe E Greenwatt AG im Hinblick auf die Erfüllung ihres Auftrags zum Bau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien in Gesprächen mit Freiburger Gemeinden.

¹⁹¹ Handelsregister, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

¹⁹² Greenwatt-Website, <https://www.greenwatt.ch/fr/>, abgerufen am 14. September 2023.

¹⁹³ Website von Groupe E, Portrait, <https://www.groupe-e.ch/fr/decouvrir-groupe-e/groupe-e/portrait>, abgerufen am 14. September 2023.

¹⁹⁴ Handelsregister, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), Zweck, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

¹⁹⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Im November 2014 unterzeichneten Groupe E Greenwatt SA und **ennova SA**¹⁹⁶ eine Absichtserklärung zur Zusammenarbeit beim geplanten Windpark auf dem Mont-Gibloux, für den ennova SA von Anfang an als Promotorin fungierte; in einem Artikel der lokalen Presse wurde erwähnt, dass Greenwatt bereits Windmessungen durchgeführt hatte und dass die Unternehmen eine Zusammenarbeit und den Austausch ihrer jeweiligen Informationen planten¹⁹⁷. Ennova SA ist also der zweite Akteur, den man unter den Entwicklern im Bereich der Windenergie identifizieren kann. Das Unternehmen hat jedoch eine organisatorische Entwicklung durchgemacht, die es schwierig macht, seine Intervention in diesem Sektor zu verstehen. Diese Entwicklung wird später im Rahmen dieses Berichts analysiert (siehe unten, 5.2.2).

So wurde ennova SA nach und nach von den [REDACTED]¹⁹⁸ übernommen. Diese sind ein öffentliches Unternehmen, dessen Aktionäre sich 2015 aus dem [REDACTED] zusammensetzten¹⁹⁹. Das statutarische Ziel der [REDACTED] ist es, «im Kanton Genf Wasser, Gas, Strom und Wärmeenergie zu liefern sowie Abfälle zu behandeln; verschmutztes Wasser im gesetzlich festgelegten Rahmen zu entsorgen und zu behandeln; (...) Aktivitäten in Bereichen zu entwickeln, die mit diesem Ziel verbunden sind, ihre Aktivitäten ausserhalb des Kantons auszuüben und Dienstleistungen und Services im Bereich der Telekommunikation zu erbringen»²⁰⁰.

Die **ursprüngliche Beziehung zwischen ennova SA und [REDACTED]** wurde durch einen Vertrag mit dem Titel «[REDACTED]» konkretisiert, der 2011 abgeschlossen wurde²⁰¹. Dieser Vertrag sah eine Beteiligung [REDACTED] von 20 % am Aktienkapital von ennova SA sowie ein Darlehen [REDACTED] an ennova SA in Höhe von 33 Mio. Franken für jurassische Projekte vor²⁰². Nach verschiedenen Affären, die im Kanton [REDACTED] im Zusammenhang mit den Beziehungen [REDACTED]

¹⁹⁶ Handelsregister, ennova SA (CHE-248.563.395), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1021636>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

¹⁹⁷ RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4. November 2014, <https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d'ennova-au-gibloux.html>, abgerufen am 30. August 2023.

¹⁹⁸ Handelsregister, [REDACTED], [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]), abgerufen am 27. Oktober 2023.

¹⁹⁹ [REDACTED], Rapport de gestion et de développement durable 2015, [REDACTED], abgerufen am 14. September 2023.

²⁰⁰ Handelsregister, [REDACTED], Zweck, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]), abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁰¹ BODER, Willy, *Incapables de réviser leur accord avec Ennova, les SIG temporisent*, Le Temps, 9. Januar 2014, <https://www.letemps.ch/economie/incapables-reviser-accord-ennova-sig-temporisent>, abgerufen am 14. September 2023.

²⁰² ATS, *Les SIG envisager à mettre en main sur la société ennova*, La Liberté, 30. April 2014, <https://www.laliberte.ch/news-agence/detail/les-sig-envisagent-de-mettre-la-main-sur-la-societe-ennova/240910>, abgerufen am 14. September 2023.

zu ennova SA ans Licht kamen handelten die beiden Unternehmen im Oktober 2013 eine Vereinbarung zur Auflösung des ursprünglichen Vertrags aus, die am 31. Dezember 2013 in Kraft treten sollte²⁰³. Diese Vereinbarung sah vor, dass ennova SA bis zu diesem Datum die von [REDACTED] gehaltenen 20 % der Aktien für einen geschätzten Betrag von 15 Mio. Franken zurückkaufen sollte. Dieser Betrag beinhaltete auch den Verkauf der Windparkprojekte [REDACTED] und [REDACTED] durch ennova SA, die zusammen mit 8 Millionen Franken bewertet wurden²⁰⁴. Am 31. Dezember 2013 waren jedoch die wesentlichen Bedingungen der Scheidungsvereinbarung nicht erfüllt, wodurch die Trennungsvereinbarung hinfällig wurde²⁰⁵. Am 13. Mai 2014 schlossen der Verwaltungsrat [REDACTED] und die Mehrheitsaktionäre von ennova SA schliesslich eine Vereinbarung ab, die die vollständige Übernahme der Kontrolle über ennova SA vorsah, indem [REDACTED] 80 % des von den privaten Aktionären von ennova gehaltenen Kapitals aufkaufte²⁰⁶.

Bei der **Beteiligung von ennova SA als Entwickler im Kanton Freiburg** ist darauf hinzuweisen, dass in einem Dokument, das per E-Mail vom 5. September 2022 im Zusammenhang mit einer Anfrage der Vereinigung Paysage libre Fribourg (PLF) gemäss dem kantonalen Freiburger Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten²⁰⁷ an das Generalsekretariat des Grossen Rates des Kantons Freiburg gerichtet wurde, ennova SA behauptet, dass seit der Übernahme von 100 % der Aktien der Gesellschaft ennova durch [REDACTED] im Jahr 2014 ennova jegliche Erkundung von Windkraftstandorten im Kanton Freiburg und alle Arbeiten für die Entwicklung von Windparks eingestellt hat, abgesehen von der Gemeinde Châtelard, wo die Arbeit von ennova im Sommer 2016 mit dem Abbau des Messmastes beendet wurde. Ennova wurde ab Ende 2014 reorganisiert. In weniger als zwei Jahren sank die Zahl der Mitarbeiter von über 20 auf 6. [REDACTED] setzte einen neuen Verwaltungsrat, eine neue Geschäftsleitung und neue Richtlinien ein; die Aktivitäten von ennova werden dadurch neu ausgerichtet²⁰⁸.

Das Unternehmen nennt dann die verschiedenen Projekte, an denen es beteiligt war. So erwähnt es die **Sondierungen, die es auf der Grundlage des kantonalen Windkraftkonzepts vom August 2008 zwischen 2011 und 2012 auf Freiburger Gebiet durchgeführt hat, um**

²⁰³ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3. Januar 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, abgerufen am 14. September 2023.

²⁰⁴ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3. Januar 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, abgerufen am 14. September 2023.

²⁰⁵ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3. Januar 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, abgerufen am 14. September 2023.

²⁰⁶ Arcinfo, *C'est confirmé: les SIG ont racheté Ennova*, 14 mai 2014, <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/c-est-confirme-les-sig-ont-rachete-ennova-326274>, abgerufen am 14. September 2023.

²⁰⁷ Freiburger Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten vom 9. September 2009 (InfoG; [SGF 17.5](#)).

²⁰⁸ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn [REDACTED] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner «Document divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

potenzielle Windkraftsektoren zu identifizieren²⁰⁹. Es gibt weiter an, dass es im Mai 2013 eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Gemeinde Le Châtelard (FR) unterzeichnet habe. In diesem Rahmen führte die ennova SA zwischen Mai 2013 und Juni 2016 Windmessungen durch, eine Tätigkeit, die sie nach eigenen Angaben stets deklariert und auch nach dem ersten Mandat, das ihr vom AfE am 14. Januar 2016 erteilt wurde, weitergeführt hat²¹⁰. Sie erwähnt auch, dass dieser Zusammenarbeitsvereinbarung letztlich keine Folge gegeben wird, obwohl sie behauptet, dass der Gemeindepräsident von Châtelard (FR) darauf bestanden habe, dass sie weitergeführt wird²¹¹. Eine weitere Vereinbarung war ursprünglich mit der Gemeinde Les Grangettes geplant, die jedoch nach der Neuausrichtung der Aktivitäten von ennova Ende 2014 nie unterzeichnet wurde²¹². Im April 2013 soll auch die Gemeinde Misery-Courtion eine Vereinbarung mit ennova SA unterzeichnet haben; diese sei jedoch im April 2015 hinfällig geworden, da es kein detailliertes Projekt für einen Windpark auf dem Gebiet der Gemeinde gegeben habe²¹³. Darüber hinaus führte ennova SA laut der Website des Unternehmens im Jahr 2016 auch Projekte zur Windanalyse und Ertragsbewertung für Groupe E Greenwatt SA in Entlebuch (LU) durch und führte für dasselbe Unternehmen zwischen 2015 und 2020 auch Aufträge für das Projekt «Les Quatres Bornes (NE/BE)» aus, wobei sie am Projektmanagement und an Windstudien beteiligt war, Lärm, Schatten, UVP / Einreichung KNP / QP-GP, sowie 2015 für das Projekt «Mont-Sujet (BE)» bezüglich der Erstellung von Fotomontagen²¹⁴.

██████████ stellt noch einen weiteren Entwickler dar, der gelegentlich in den Akten erwähnt wird, insbesondere von ██████████, der im Namen von ennova SA handelt. Diese Organisation meldet sich auch bei ██████████ im Hinblick auf die Vorbereitung der

²⁰⁹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn ██████████ an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹⁰ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn ██████████ an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹¹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn ██████████ an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹² Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn ██████████ an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹³ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn ██████████ an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹⁴ Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, <https://www.ennova.ch/prestationsetreferences>, abgerufen am 6. September 2023.

«öffentlichen» Sitzung vom 20. April 2016; [REDACTED] lehnt ihren Antrag auf Teilnahme ab.²¹⁵

3.2.2. ennova SA ALS EXTERNER AUFTRAGNEHMER

Im Rahmen der Revisionsarbeit am Kapitel Windenergie des kantonalen Richtplans gehörte die ennova SA zu den externen Auftragnehmern, mit denen das AfE und die AG zusammenarbeiteten (*oben*, 3.1). Dieser Unterabschnitt erläutert den Kontext und die Überlegungen, die das AfE/die AG dazu veranlassten, die ennova SA zu beauftragen (a.), die der ennova SA übertragenen Aufgaben (b.), den Zeitplan und die Rechnungsbeträge im Zusammenhang mit den Leistungen der ennova SA (c.) und die Zusammenfassung der Ausgaben (d.).

- a. Hintergrund und Überlegungen, die das AfE/die AG dazu veranlassten, ennova SA zu beauftragen

Die Elemente, die das AfE und im weiteren Sinne auch die AG dazu veranlassten, 2016 die Dienste von ennova SA in Anspruch zu nehmen, sind schwer herauszuschälen. Auf der einen Seite erwähnt eine **interne Notiz, die im Januar 2023** [REDACTED] ²¹⁶, verfasst wurde, folgende Aspekte:

- **das Umfeld der 2000-er Jahre**, das durch eine starke Entwicklung im Bereich der Windkraftanlagen gekennzeichnet war. In dieser Zeit starteten Kantone Studien auf ihrem Gebiet, um die mögliche Entwicklung im Flachland auf der Grundlage der Erfahrungen aus den Nachbarländern zu bewerten, und viele Entwickler begannen, im Schweizer Mittelland nach Möglichkeiten zu suchen. Letztere standen oft in Verbindung mit Elektrizitätsunternehmen²¹⁷;
- die Tatsache, dass der Richtplan des Kantons Freiburg das Thema Windenergie seit 2002 enthalten sollte und 2008 aktualisiert wurde²¹⁸, und die 2013 erwähnte Idee, die Möglichkeit zu prüfen, dass Freiburg zum Pionier bei der Entwicklung der Windenergie im Flachland wird²¹⁹ (**Postulat 2013-GC-26 [P2027.13] vom 28. Juni 2013**, eingereicht von Eric Collomb und François Bosson);

²¹⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

²¹⁶ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S.1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁷ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁸ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁹ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

- **der Beizug des Büros** [REDACTED] mit Sitz in Winterthur²²⁰ **durch das AfE im Jahr 2011**, nachdem sich das AfE bei den anderen innovativen Kantonen und beim BFE informiert hatte. Dieses Büro hatte eine effiziente Methodik entwickelt und laut [REDACTED] nicht in der Westschweiz prospektiert, was Interessenkonflikte verhinderte²²¹. Der Schlussbericht wurde 2014 vorgelegt²²²;
- die Tatsache, dass im **Zeitraum 2010 bis 2014** nicht weniger als 30 Gebiete im Kanton von Entwicklern für Windenergieprojekte untersucht wurden²²³. [REDACTED] betont, dass die Sondierungsarbeiten in Absprache zwischen den Entwicklern und den Gemeinden erfolgten: Die staatlichen Stellen waren an diesen Schritten nicht beteiligt. Sie wurden punktuell von den Entwicklern oder den Gemeinden gebeten, Fragen zu beantworten. Auch Anträge auf Vorabklärungen wurden den Ämtern von den Entwicklern unterbreitet (z. B. für ein Projekt in Semsales). Schliesslich wurden die Ämter gelegentlich gebeten, als Gäste an Informationsveranstaltungen teilzunehmen, die in Gemeinden stattfanden²²⁴.

*Anmerkung: In Anbetracht des zuvor erwähnten Umfelds (oben, 2) ist daraus zu schliessen, dass die kantonale öffentliche Verwaltung also mit einem besonders dynamischen Umfeld konfrontiert war, mit Entwicklungen zwischen privaten Akteuren und Gemeinden, zu denen noch eine Bundesintervention hinzukam.*²²⁵

In derselben Notiz vom Januar 2023²²⁶ erklärt [REDACTED] weiter, dass die Windkraftplanung, mit der die AG beauftragt war, einen **umfassenden Ansatz** erfordere, der dem nahe komme, was ein Entwickler in einer Sondierungsphase tun könnte; in diesem Stadium der Planung müsse die Planung jedoch rein **technisch/wissenschaftlich** sein²²⁷. In den Erläuterungen schreibt [REDACTED], dass der gesuchte Auftragnehmer neutral, technisch versiert, mit hoher Kompetenz in der Planung eines Windparks ausgestattet und für

²²⁰ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²¹ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²² Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²³ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁴ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁵ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁶ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁷ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

mindestens ein Jahr verfügbar sein sollte²²⁸. Da [REDACTED] nicht verfügbar war, und weil kein Akteur gefunden werden konnte, der auf dem Gebiet spezialisiert, verfügbar und nicht in laufenden Projekten im Kanton aktiv war, wandte sich das AfE an ennova SA, nachdem es verschiedene Kantone, den Bund und Suisse Eole²²⁹ kontaktiert hatte.

Andererseits geht aus zwei Schreiben hervor, dass es auf Wunsch von ennova SA einen Austausch zwischen ennova SA und dem AfE gegeben hat:

- So heisst es in einem Schreiben von ennova an das AfE vom 30. September 2015: «Unsere Firma (...), die zu 100 % im Besitz von [REDACTED] ist, freut sich, Ihnen zu bestätigen, dass sie innerhalb der Begleitgruppe, die für die Ausarbeitung des Windrichtplans eingesetzt wurde, von der Gesellschaft Groupe E Greenwatt SA vertreten werden möchte, insbesondere, um ihre Interessen für die Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Windparks Gibloux, Misery-Courtion und Semsales zu vertreten»²³⁰.
- Mit Schreiben vom 22. Oktober 2015 antwortet das AfE der ennova SA zu ihrem Antrag, an den Arbeiten der AG beteiligt zu werden. Er führt aus, dass «Studien mit einer breiteren Tragweite ebenfalls durchgeführt werden müssen (kantonale Studie zur inneren Sicherheit und Erstellung relevanter Ausschlusskriterien im kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei der Bearbeitung laufender Gesuche, kantonale Studie zur Avifauna / Fledermäuse und Integration der Ergebnisse in den kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei laufenden Gesuchen). In diesem Stadium des Verfahrens werden die verschiedenen vom Thema betroffenen Akteure, darunter ennova erneuerbare Energien und insbesondere auch die Kreise des Umwelt-, Landschafts- und Tierschutzes sowie die Gemeinden und Promotoren, kontaktiert und voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2016 einbezogen». Schliesslich führt es aus, dass «das Unternehmen, mit dem Sie in Kontakt stehen, Groupe E Greenwatt, ebenfalls zu den Gesprächspartnern des Kantons gehört. Es ist daher über den Fortschritt der Arbeiten informiert».²³¹

Dieser Austausch findet nach der ersten Sitzung der AG am 28. September 2015 – in der [REDACTED], der Vorsitzende der AG, an die Vertraulichkeit der Sitzungen erinnert – und vor der zweiten Sitzung am 1. Oktober 2015 statt, in der [REDACTED], Vertreter von Greenwatt, eine Präsentation halten wird, in der er ennova SA und die anderen Studienbüros erwähnt. Es sei daran erinnert, dass die Anwesenheit von [REDACTED] an der Sitzung vom 1. Oktober aufgrund der Aktenlage nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann. Denn

²²⁸ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁹ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²³⁰ Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 18.

²³¹ Schreiben des AfE an ennova SA betreffend: Begleitgruppe Richtplan Windenergie vom 22. Oktober 2015 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promotoren-Firma, S. 17).

wie erwähnt (siehe 3.1, *oben*), zeigt die PowerPoint-Präsentation vom 30. September 2015, dass die Teilnahme des Betroffenen an der Sitzung vom 1. Oktober 2015 vorgesehen ist²³², während im Protokoll derselben Sitzung [REDACTED] nicht unter den Teilnehmern der Sitzung erscheint²³³.

Während der **Sitzungen der AG**, die im Laufe des Jahres 2016 stattfinden, war der **Vertreter von ennova SA** in der Person von [REDACTED] regelmässig anwesend, um den Stand der Dinge bezüglich des Mandats zur Priorisierung der Standorte darzulegen, bis zur letzten Sitzung, die am 26. September 2016 stattfindet²³⁴.

b. Vom AfE an ennova SA übertragene Aufgaben

Im Rahmen der Planung des Kapitels Windenergie im Kanton Freiburg führte die ennova SA mehrere Aufgaben aus, die Aspekte der Analyse, der Planung und des Projektmanagements beinhalteten. Auf vertraglicher Ebene wurden diese Aufgaben in den folgenden Akten formalisiert:

- Erstellung von Studien und eines Berichts zur Priorisierung von Windkraftstandorten, wozu Analyse- und redaktionelle Aktivitäten gehören: erster Auftrag vom 14. Januar 2016)²³⁵;
- Tätigkeiten zur Koordination anderer Anbieter und Teilnahme an Sitzungen mit verschiedenen Interessengruppen (den Dienststellen der Kantonsverwaltung und externen Anbietern): Nachtrag vom 25. April 2016²³⁶, der zweimal zu einer Überschreitung der veranschlagten Kosten führte (siehe *unten*, b.);
- Erstellung des Katalogs der nicht berücksichtigten Standorte: Letzter Auftrag, datiert vom 28. November 2016, der den Verfasserinnen dieses Berichts bekannt ist²³⁷.

²³² Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 1. Oktober 2015 (Gelber Ordner Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 299).

²³³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

²³⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 1 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 3 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 2 ff.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 2 ff.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 ff.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 ff.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 ff. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

²³⁵ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 1 ff.

²³⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 18 ff.

²³⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 1 ff. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich anhand der von der Verwaltung eingereichten Unterlagen drei Rechtsakte identifizieren lassen (zwei Verträge und ein Nachtrag zum ersten Vertrag). Die Rechnungen für die verschiedenen in den drei Dokumenten aufgelisteten Leistungen wurden bis Mai 2017 zugestellt, als der Katalog der nicht berücksichtigten Standorte eingereicht wurde. In der Tabelle der vom AfE getätigten Ausgaben sind hingegen Zahlungen im Zeitraum 2017-2018 aufgeführt, für die wir bei unserer Prüfung der Akte keine Erklärungen finden konnten.

- c. Zeitplan und Beträge der Rechnungen im Zusammenhang mit den Leistungen von ennova SA

An der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie¹ des kantonalen Richtplans von Freiburg über die Windkraft war eine Vielzahl von externen Auftragnehmern ausserhalb der kantonalen Verwaltung beteiligt.

Am **14. Januar 2016** akzeptiert das AfE²³⁸ das von ennova SA erstellte Angebot E/B005/07/AA/201601 vom 13. Januar 2016 mit dem Titel «Canton de Fribourg - Plan sectoriel éolien, Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens»²³⁹, für einen Betrag von **Fr. 43'014,20 , inklusive Mehrwertsteuer** .²⁴⁰

Das vom AfE am 14. Januar 2016 erteilte Mandat sieht eine Arbeit in drei Phasen vor:

«1 Vorbereitung der Arbeit

In der Angebotsphase geht es darum, das Bestehende zu übernehmen, das Räderwerk der Gewichtung zu analysieren und gegebenenfalls Verbesserungen vorzuschlagen. Nach diesen ersten Arbeiten soll eine Diskussion mit dem AfE folgen, um eine gemeinsame Basis zu definieren.

2. Erarbeitung von Dokumenten

Diese Phase erfordert eine besondere Vertiefung, die sich durch eine Studie Standort für Standort mit Annäherungsmassstäben in der Grössenordnung von 1:25'000 oder sogar Details rechtfertigen lässt.

Jeder Standort wird einer detaillierten Analyse unterzogen und seine Bewertung wird im erläuternden Bericht argumentativ begründet.

Wenn alle Noten den Standorten über die Tabelle «Klassierung der Zonen für Windenergie im Kanton Freiburg» zugewiesen werden, muss eine Sitzung mit dem AfE stattfinden, nicht nur um den Inhalt und die Methodik zu bestätigen oder zu ändern, sondern auch um die Struktur des erläuternden Berichts und den Detaillierungsgrad für den nächsten Schritt festzulegen.

3. Fertigstellung

Die Schritte, die nach der Validierung der Arbeit folgen, werden sich hauptsächlich auf die Erstellung des erläuternden Berichts und die Ausarbeitung der Karte zur Kategorisierung der bewerteten Standorte konzentrieren.

²³⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 1-3.

²³⁹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 4.

²⁴⁰ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 8.

Es wird eine Sitzung zur Vorstellung des Berichts mit dem AfE stattfinden»²⁴¹.

Die Frist für die Einreichung des erläuternden Berichts wurde auf spätestens 1. März 2016 festgelegt. Eine Vertraulichkeitsklausel ist ebenfalls im Vertrag enthalten: «Der Auftragnehmer unterliegt der Vertraulichkeitsklausel und sorgt dafür, dass keine Informationen ausserhalb der Arbeitsstruktur weitergegeben werden»²⁴². Das Angebot wird von [REDACTED], Direktor von ennova SA, und [REDACTED], Projektmanager bei ennova SA²⁴³, unterbreitet.

Per E-Mail vom **25. April 2016** sendet [REDACTED] eine «Notiz mit Tätigkeitsbericht, in der die durchgeführten Arbeiten und die aktuellen Überschreitungen präzisiert werden», eine «Rechnung für die durchgeführten Arbeiten» und einen «Nachtrag für die zu ergänzenden Arbeiten»²⁴⁴ an [REDACTED]. Der von ennova SA am 25. April 2016 an das AfE übermittelte Nachtrag zur Basisofferte²⁴⁵ bezieht sich auf einen Betrag von **Fr. 12'858,30 exkl. MwSt.**²⁴⁶. Das Dokument nennt die folgenden zusätzlichen Tätigkeiten, die Gegenstand des Nachtrags sind:

- «Koordination der Auftragnehmer PAYSAGE und NATURE auf der Grundlage der Rückmeldungen der Ämter WNA, Walda (sektorale Berichte als Anhang zum erläuternden Bericht)
- Zusätzliche Koordination für die detaillierte NATUREvaluation der prioritären Standorte durch den Auftragnehmer Atelier 11a (Mandatsbetrag noch nicht bekannt, geplant mit 5'000 Franken ohne Steuern im Nachtrag)
- Koordination und Überlegungen mit dem WNA zur intelligenten «Anordnung» der prioritären Standorte im Landschaftsplan (letzter Schritt vor der Festlegung der Perimeter der Windkraftstandorte, die in die Windkraftkarte aufgenommen werden sollen)
- Diskussions-, Austausch- und Präsentationssitzung mit der AG und/oder den Dienststellen, um die Methode und die Gewichtung der Kriterien/Dimensionen festzulegen und die Rückmeldungen der Teilnehmer beim Ausfüllen des Kriterien-/Dimensionsrasters zu analysieren (20.04.). 1 Sitzung auch, um den Übergang mit dem Auftragnehmer zu gewährleisten, der mit der Erstellung des Windkraft-Factsheets beauftragt ist.
- Option, an der Erstellung des Begleitberichts im Rahmen der Anhörung von öffentlichen Organisationen und Behörden mitzuwirken»²⁴⁷.

²⁴¹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 1 f.

²⁴² Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 2.

²⁴³ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 9.

²⁴⁴ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 15.

²⁴⁵ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 18.

²⁴⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 19.

²⁴⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 19.

Es ist auch hilfreich, einen Screenshot der im Nachtrag enthaltenen Tabelle beizufügen²⁴⁸ (Abb. 7) und zu erwähnen, dass diese «auf den Referenzen und der Struktur des Basisangebots basiert:

- Die violetten Felder entsprechen den Mandaten Urbanplan und Atelier 11a.
- Die fettgedruckte Schrift ist eine Hinzufügung von Arbeiten im Vergleich zu den Überschriften der Basisofferte.
- Kursive Schrift präzisiert nicht endgültige Kosten von Auftragnehmern.
- Das hellblaue Feld ist eine Option»²⁴⁹.



AVENANT 1 - EB00507A201604							
Planifié pour 22.04.2016							
Ref	Libellé	Heure	Cal.	T/KBOB	Tarif (CHF/h)	Montant HT	Commentaires
2	Elaboration des documents	83				fr. 13 031,0	
2.2	Analyse détaillée des sites au regard des critères environnementaux en vue de leur pondération	13	C		157	fr. 2 041,0	Intégrer les libérations avec le GT, le SNP, le SF F et Atelier 11a pour finaliser le rapport de Atelier 11a ainsi que l'ajustement des données environnement (Grand Tera)
2.2.1	Coordination du mandataire environnement et travaux préalable (données...)	5	C		157	fr. 785,0	
2.2.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "environnement" (Atelier 11a)					fr. 1 500,0	Présence de Atelier 11a aux séances du 20.04.2016
2.2.3	Coordination du mandataire environnement pour la pré-étude des sites prioritaires	8	C		157	fr. 1 256,0	Coordination pour le nouveau mandat de Atelier 11a
2.2.4	Mandat externe pour la pré-étude des sites prioritaires en "environnement" (Atelier 11a) - coûts estimés					fr. 5 000,0	Mandat de Atelier 11a pour l'évaluation plus précise des sites définis prioritaires
2.3	Analyse détaillée des sites au regard des critères paysagers en vue de leur pondération	20	C		157	fr. 3 140,0	
2.3.1	Coordination du mandataire paysagiste et travaux préalable (données, ZVI...)	10	C		157	fr. 1 570,0	Intégrer les libérations avec le GT, le SNP, Urbanplan pour finaliser le rapport de Urbanplan ainsi que l'ajustement des données (table paysage caractéristique à valider)
2.3.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "paysage"					fr. 1 500,0	Présence d'Urbanplan aux séances du 20.04.2016
2.3.3	Coordination avec le SNP pour le regroupement des sites prioritaires une fois définis (sans intervention d'Urbanplan)	10	C		157	fr. 1 570,0	Une fois les sites prioritaires définis, il sera nécessaire de les justifier d'un point de vue paysager. Voir des les regrouper au sein d'un même site pour en définir le périmètre
2.9	Intégration de l'ensemble des données évaluées dans le tableau "Classement des zones pour sites éoliens" (revu + note explicative (livrable intermédiaire))	20,0	C		157	fr. 3 140,0	Rajustement de la table générale après intégration des données au point 2. Proposition d'une table au bivalent (paramétrage excel) pour passer sur les points des critères et définir la méthode de classement (matrice, additionnelle...)
2.10	Séance d'échanges avec le Service de l'énergie pour homogénéiser le classement des sites (prioritaires...) - préparation documents (PPT, plans, table...)	30,0	C		157	fr. 4 710,0	Différentes séances ou échanges de discussion avec le GT et les Services. Démarche itérative incluant la préparation des séances, documents... Révision pour prise en compte des différents avis émanant des acteurs consultés le 20.04 (énergie, etc...). 1 séance de présentation/échange avec le mandataire en charge de rédiger la fiche éolienne du PDCant. Echanges généraux avec les services
5.2 op	Elaboration d'un rapport d'accompagnement suite à la consultation des acteurs (20.04)	8	C		157	fr. 1 256,0	Suite à la rencontre des différents acteurs (communes, ONOs, opposants), un rapport d'accompagnement de la consultation est proposé: rédaction et synthèse des avis
						Totale HT : fr. 14 287,0	
						Rabais - 10% : fr. 1 428,7	
						TVA 8% : fr. 1 028,7	
						Totale TTC : fr. 13 887,0	

Abb. 7: Nachtrag zur Basisofferte der ennova SA an den Staat Freiburg vom 25. April 2016.²⁵⁰

Anmerkung: Aus diesem Nachtrag ist ersichtlich, dass ab dem 25. April 2016 offenbar ein anderer Auftragnehmer die Erstellung des Blattes Windkraft übernehmen wird (siehe die oben erwähnte Passage im Nachtrag: «1 séance également pour assurer la transition avec le mandataire en charge d'élaboration la fiche éolienne»). Das Mandat wird von Juvet Consulting

²⁴⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 20.

²⁴⁹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 19.

²⁵⁰ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 20.

ausgeführt, in der Person von [REDACTED], ehemaliger Direktor ad interim von ennova SA und 20 Jahre lang verantwortlich für das AfE des Kantons Neuenburg.

Die Tabelle (Abb. 7) lässt auch erkennen, dass, während ennova SA eine koordinierende Tätigkeit gegenüber den anderen Anbietern ausübt, die Leistungen dieser Dritten als Zusatz zur Basisofferte beschrieben werden, was eine Abhängigkeit zwischen den Leistungen der verschiedenen Anbieter zeigt.

Am 25. Mai 2016 schickt [REDACTED] ein E-Mail an [REDACTED] und [REDACTED] und kündigt «ca. 6 Stunden zusätzliche Arbeit (KBOBC-Tarif)»²⁵¹ für eine «Analyse unserer Schätzungen in Bezug auf [die] neuen Daten des BFE» an²⁵². Diese Ergänzung wird noch am selben Tag von [REDACTED] bestätigt.²⁵³

Am 12. August 2016 schickt [REDACTED] ein weiteres E-Mail an [REDACTED] und [REDACTED] und berichtet von einer Kreditüberschreitung. Mehrere Passagen verdienen es, *in extenso* zitiert zu werden. [REDACTED] berichtet zunächst:

- «Austausch/Sitzungen/Vorbereitung von Daten mit [REDACTED] (nicht geplant);
- Recherchen/Diskussionen in der Sitzung und Dokumente, die mit [REDACTED] vorbereitet werden (Windkraft-Factsheet) (nicht vorgesehen);
- Anpassungen und Unvorhergesehenes in letzter Minute (Sitzung [REDACTED], zusätzliche AG-Sitzung, vertrauliche greenwatt-Sitzung, besondere Bewertung Semsales, um es den Prozess wieder zu lancieren, dasselbe für Remaufens...);
- einem vollständigen und soliden Bericht (ich musste den vorläufigen Bericht vom Februar dieses Jahres von Grund auf neu erstellen, da der Prozess zwischen Februar und Juli grösstenteils überarbeitet wurde)».²⁵⁴

Der Verfasser fährt fort, dass in Anbetracht der obigen Ausführungen die Zahl der geleisteten Stunden höher ist, obwohl der Auftrag noch nicht beendet ist. Ennova hat bis heute etwa 160 Stunden statt der im Nachtrag vorgesehenen 90 Stunden (insgesamt) geleistet. Ich möchte nicht, dass es damit Probleme gibt. Ich informiere Sie also und je nach Ihren Rückmeldungen werde ich wie beim letzten Mal eine genaue Abrechnung vornehmen.²⁵⁵ Daraufhin antwortet [REDACTED] am 16. August 2016: «Wir wissen, dass Du mehr gearbeitet hast als ursprünglich geplant. Das wird bei der Bezahlung keine Probleme geben. Ihr müsst nur die detaillierten Stundenberichte dazu legen. [sic]»²⁵⁶

²⁵¹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 23.

²⁵² Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 23.

²⁵³ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 22.

²⁵⁴ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 24 f.

²⁵⁵ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 25.

²⁵⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 24.

Am **30. November 2016** übermittelte die ennova SA dem AfE ihre «zusammenfassende Schlussnotiz» mit dem Titel «Studien und Berichte zur Festlegung von Windkraftstandorten»²⁵⁷ sowie eine Rechnung für den Zeitraum vom 1. Mai 2016 bis zum 30. November 2016, in der die folgenden Kosten detailliert aufgeführt sind:

- Für die «Ausführung des Mandats» ein Betrag von **57'462 Franken exkl. MwSt.**, was 366 Arbeitsstunden entspricht (Preis exkl. MwSt./Std.: 157 Franken);
- Unter «Rechnung von Dritten»:
 - einen Betrag von **Fr. 9.466,90 ohne MwSt.** für «Urbaplan - Paysage (siehe Rechnung 9082)»;
 - einen Betrag von **Fr. 34.179,62 ohne MwSt.** für «Atelier 11a - Biodiversität (siehe Rechnungen)»;
- Die Zwischensumme beläuft sich somit auf **Fr. 101'108,50 ohne Mehrwertsteuer.**
- Der **Gesamtbetrag, der die Mehrwertsteuer von 8,0 % beinhaltet, beläuft sich auf Fr 109'197,20**; dieser Betrag ist «zahlbar innert 30 Tagen zugunsten von ennova SA».²⁵⁸

Aus der Rechnungsstellung der ennova SA in der Zusammenfassung vom 30. November 2016 geht hervor, dass sie zur Deckung ihrer Leistungen einen **Gesamtbetrag von 99'462 Franken zzgl. MwSt.** in Rechnung gestellt hat. Dieser Betrag beinhaltet die bereits in Rechnung gestellten **42'000 Franken zzgl. MwSt.** (Grundauftrag vom 8. Januar bis 22. April 2016) und einen Betrag von **57'462 Franken zzgl. MwSt.**, der ab dem 22. April 2016 in Rechnung gestellt wurde²⁵⁹. Der letztgenannte Betrag beinhaltet 1) den Restbetrag des Grundauftrags ab dem 22. April 2016, 2) die Überschreitung des Grundauftrags, 3) den Nachtrag zum Grundauftrag, 4) die Überschreitung des Nachtrags und 5) Leistungen, die ausserhalb von Verträgen/Mandaten erbracht wurden²⁶⁰.

In derselben Notiz berichtet ennova SA von «einer Überschreitung der ursprünglich geplanten Kosten des Mandats um mehr als 90 %» und von «einer Überschreitung der ausservertraglichen Aktivitäten um mehr als 80 %»²⁶¹. Es erscheint sinnvoll, *in extenso* zu zeigen, wie das Unternehmen diese **Überschreitungen** rechtfertigt, insbesondere durch einen Rückblick auf die verschiedenen Tätigkeiten, die ausserhalb des Mandats verrechnet wurden (siehe Abb. 8)²⁶².

²⁵⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 27 ff.

²⁵⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 26.

²⁵⁹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 36.

²⁶⁰ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 28.

²⁶¹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 28.

²⁶² Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 30.

Hors mandat EB00507AA201601

Sont placés hors mandat, toutes les activités clairement non identifiées dans les besoins de base :

- ✦ **Fiche PDCant** : une large contribution a été faite par ennova pour permettre la bonne adéquation entre les résultats du rapport explicatif du mandat de base et les fiches éolienne de chacun des 6 sites retenus : nombreux échanges de mail, rédaction des fiches avec le SeCA, extraction de données techniques, extraction de cartes, séance avec M. [REDACTED]. L'itération de ces travaux a augmenté le temps alloué par ennova, parfois dans des délais courts.
- ✦ **Skyguide** : sur décision du GT, chacun des sites retenus a dû faire l'objet d'une analyse de la part de Skyguide donnant du crédit à leur faisabilité même au stade de la planification directrice. Ennova a donc pris en charge une partie de la coordination avec [REDACTED] : envoi des données, lecture des rapports, séance de lancement, modification des rapports suite aux modifications de certains périmètres, modification de périmètres en fonction des résultats [REDACTED] ...
- ✦ **Atelier 11a** : coordination sur un besoin identifié plus tardivement par le GT, celui de réaliser des fiches de recommandation par site reprenant les enjeux et les recommandations pour les fiches du PDCant ainsi qu'un Guide de recommandation. Ces recommandations émanent d'Atelier 11a et ont nécessité une coordination avec la SNP, le SFF.
- ✦ **Guide de planification éolien** : à la demande du GT, un Guide pour la planification des 6 sites éoliens a dû être élaboré par ennova pour offrir une vision d'ensemble des enjeux aux autorités politiques et cantonales, communales. Ce rapport non liant et distinct du rapport explicatif principal fait partie des documents livrés.

Dans le cadre de ces activités hors mandat, un nombre important de documents de travail, de présentation a dû être créé, modifié, coordonné entre services du GT et mandataire pour finalement être finalisés.

Ces activités ont été nécessaires pour consolider l'étude de base, et les résultats finaux sont d'une qualité satisfaisante. ennova s'est donc soucieux à satisfaire au mieux de ses ressources les besoins du GT pour sa planification éolienne 2016.

En définitive, le décalage entre l'identification des besoins en avril 2016 et la réalité des travaux au 30 novembre 2016, est principalement dû à une sous-estimation de la complexité de la démarche et du nombre d'acteurs autour de celle-ci. En outre, le processus mis en place à ce jour garantit une planification négative/positive solide.

Abb. 8: Liste der ausserhalb ihres Mandats verrechneten Tätigkeiten, die von ennova SA in ihrem Positionspapier vom 30. November 2016 für den Staat Freiburg erstellt wurde²⁶³.

Aus der Rechnungsstellung von ennova SA geht weiter hervor, dass sich die von ennova SA weitergegebenen Leistungen der anderen externen Auftragnehmer (Atelier 11a und Urbaplan) auf Fr. 34'179,60 exkl. MwSt. (Atelier 11a)²⁶⁴ und Fr. 9'466,90 exkl. MwSt. (Urbaplan)²⁶⁵ belaufen.

Wenn man zu diesen Beträgen den von ennova SA für ihre eigenen Leistungen in Rechnung gestellten Gesamtbetrag von Fr. 99'462 exkl. MwSt. (oben) hinzurechnet, belaufen sich die

²⁶³ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 30.

²⁶⁴ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Aufträge, 2-Ennova Kategorisierung, S. 36 f. Die Rechnungsstellung von Atelier 11a erfolgt am 10. November 2016 über einen Betrag von Fr. 26'245,62 inkl. MwSt.: Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Aufträge, 2-Ennova Kategorisierung, S. 51. Der Betrag ist in zwei Beträge aufzuteilen, die auf die Konten von [REDACTED] (Atelier 11a) und [REDACTED] (L'Azuré) zu überweisen sind. Eine weitere Rechnung wird von [REDACTED] an L'Azuré ausgestellt (beinhaltet aber auch Atelier 11a) über einen Betrag von 7'934 Franken: Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Aufträge, 2-Ennova Kategorisierung, S. 52.

²⁶⁵ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 36.

Gesambeträge die dem AfE von den drei Auftragnehmern in Rechnung gestellt wurden, somit auf **Fr. 143'108,50 exkl. MwSt.**²⁶⁶

Allerdings muss auch eine Rechnung von Urbaplan an ennova SA vom 28. Juni 2016 über einen All-inclusive--Betrag von **Fr. 10'224,25 (inkl. MwSt.)** berücksichtigt werden, der Fr. 9'233,50 Honorar und Fr. 233,40 Spesen sowie Fr. 757,35 MwSt. umfasst²⁶⁷. Aus den Details der Rechnung von Urbaplan geht hervor, dass diese die Leistungen abdeckt, die vom Beginn des Mandats (Januar 2016) bis zum 31. Mai 2016 erbracht wurden²⁶⁸.

Am **14. November 2016** richtete [REDACTED] ein Schreiben an [REDACTED] – der seit Ende September 2016 nicht mehr offiziell im AfE arbeitet²⁶⁹, d. h. er war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr durch einen Arbeitsvertrag und das damit verbundene Unterordnungsverhältnis gebunden und führte punktuelle Aufträge als externer Dienstleister der Verwaltung aus –, um ihm eine Offerte für den **Katalog der nicht berücksichtigten Standorte** zu übermitteln.²⁷⁰

Am **26. Februar 2017** vergab das AfE dann ein neues Mandat an ennova SA (deren Offerte vom 28. November 2016 datiert) mit dem Titel «Sachplan Windenergie – Katalog der nicht berücksichtigten Windkraftstandorte – Kanton Freiburg» für einen Betrag von **Fr. 25'281,40 (inkl. MwSt.)**²⁷¹. Unter «Leistungen» erwähnt dieses Mandat erstens die Erstellung eines erläuternden Berichts, d.h. die «Ausarbeitung eines kurzen erläuternden Berichts über das Umfeld und das Ziel des Vorgehens (der sich auf den erläuternden Bericht des Mandats EB00507AA201601 vom Januar 2016 stützt)» und, zweitens ein Erläuterungsblatt pro Windkraftstandort, das aus der «Ausarbeitung eines erläuternden zusammenfassenden Blatts pro ausserplanmässigen Windkraftstandort, nach dem Vorbild des Blatts, das mit dem AfE in der Sitzung vom 4. November 2016 diskutiert wurde, bestehen wird»²⁷². Wie in Abb. 9²⁷³ dargestellt, soll eine Reihe von ausserplanmässigen Standorten untersucht werden.

²⁶⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 37.

²⁶⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 47.

²⁶⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 47 ff.

²⁶⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5.

²⁷⁰ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 14.

²⁷¹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 1.

²⁷² Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 1 f.

²⁷³ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 5.

Les sites hors planification sont sélectionnés en fonction de leur état de développement et/ou de leur présence dans le PDCant 2011, bases légales actuelles. Après discussion avec le SdE, les sites, objet de ce mandat, seraient. La liste de ces sites peut encore être discutée.

N°	Liste des sites catalogués (11)	Raison
1	Semsaies	PDCant 2011 Développé par [REDACTED]
2	Remaufens	Développé par Groupe E Greenwatt SA
3	Piamont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
4	Mont Vuarat	Développé par Groupe E Greenwatt SA
5	Nord de Romont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
6	Les Paccots	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
7	Moléson	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
8	Les Merlas	PDCant 2011
9	Galmiz	PDCant 2011
10	Cressier-Courlevon	Développé par Groupe E Greenwatt SA
11	Norèz-Ponthaux	Développé par Groupe E Greenwatt SA

Une séance de coordination permettra de présenter les documents rédigés de manière pré-définitive. Une fois que le SdE aura validé le contenu et/ou amené les corrections nécessaires, les documents seront livrés en PDF.

Abb. 9: Katalog der nicht berücksichtigten Windkraftstandorte mit Begründung, erstellt von ennova SA am 7. November 2016²⁷⁴.

Dieser neue Auftrag zwischen ennova SA und dem AfE enthält eine Vertraulichkeitsklausel, die diesmal Folgendes vorsieht: «Der Beauftragte unterliegt der Vertraulichkeitsklausel und wird dafür sorgen, dass keine Informationen **ohne vorherige Genehmigung des Auftraggebers** ausserhalb der Arbeitsstruktur weitergegeben werden»²⁷⁵ (Hervorhebung stammt von den Verfasserinnen).

Am **24. April 2017** stellt die ennova SA im Rahmen des Mandats vom 14. Januar 2016 für die Festlegung von Windenergiestandorten («Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens dans le canton de Fribourg», oben) dem AfE eine neue Rechnung über **Fr. 19'507,60 inkl. MwSt.**²⁷⁶. Diese Rechnung setzt sich aus folgenden Elementen zusammen, auf welche die Mehrwertsteuer von 8,0 % (1445,00 Franken) angewendet werden muss:

- Für die «Durchführung des Mandats» ein Betrag von **Fr. 10'487,60 zzgl. MwSt.**, was 66,8 Arbeitsstunden entspricht (Preis zzgl. MwSt./Std.: 157 Franken);
- Unter «Rechnung von Dritten»:
 - einen Betrag von **Fr. 5'806,80 ohne MwSt.** für «Atelier 11a – Biodiversität»;
 - ein Betrag von **Fr. 1'198,15 ohne MwSt.** für «Natura - Gutachten zum Fall Schwyberg»;

²⁷⁴ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 5.

²⁷⁵ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 2.

²⁷⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 55.

- einen Betrag von **570 Franken zzgl. MwSt.** für «[REDACTED] – Gutachten zum Fall Schwyberg». ²⁷⁷

Die Rechnung der ennova SA für den Katalog der nicht berücksichtigten Windkraftstandorte wurde dem AfE am **17. Mai 2017** zugestellt. Diese Rechnung umfasst den Zeitraum von März bis Mai 2017 und beläuft sich auf einen Betrag von **Fr. 8'562,80 inkl. MwSt.** ²⁷⁸

d. Zusammenfassung der Ausgaben

Als Zusammenfassung sind in der folgenden Tabelle alle Rechnungen aufgeführt, die das AfE im Rahmen der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans an ennova SA und an spezialisierte Auftragnehmer, die mit ennova SA zusammenarbeiten, bezahlt hat (Abb. 10) ²⁷⁹.

Canton de Fribourg
Mandant : Service de l'énergie
Suivi facturation

EWV 2016-2018

Note

GF n'a pas en possession le montant des mandats Skyguide lors du PDCant EXP, directement réglé par le SdE
Fribat est l'expert chauves-souris du Canton. Aucune facturation n'a été faite.

n°	Période	Mandataire	Montant HT	Intitulé mandat *			
				PDCant E	SNR	PDCant C	PDCant A
EB00507AA - 001	14.01.2016 - 30.04.2016	ennova	CHF 42'000	x			
EB00507AA - 002	01.05.2016 - 30.11.2016	urbaplan	CHF 9'487	x			
		Atelier 11a	CHF 34'180	x			
		ennova	CHF 57'462	x			
EB00507AA - 003	01.01.2017 - 31.03.2017	ennova	CHF 10'488	x			
		Atelier 11a	CHF 5'807	x			
		Natura	CHF 1'198	x			
		L'Azuré	CHF 570	x			
EB00507AA - 004	01.03.2017 - 31.05.2017	ennova	CHF 7'929		x		
FR_PDCant_Consultation_F01	01.12.2017 - 31.12.20217	ennova	CHF 707			x	
FR_PDCant_Consultation_F02	01.01.2018 - 28.02.2018	ennova	CHF 4'147			x	
FR_PDCant_Consultation_F03	01.05.2018 - 30.06.2018	ennova	CHF 6'689				x

Intitulé du mandat

PDCant EXP - EXAMEN PREALABLE >> DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE EB00507AA201601_FR_CT
 PDCant - Définition des sites éoliens / Rapport et annexes
 Guide planification des parcs éoliens / Guide et annexes
 PDCant 2017 - Aide à l'élaboration
 Catalogue SNR >> Catalogue des sites non retenus dans la planification FR (document interne)
 PDCant - CONS >> Assistance pour réponses aux questions de la population après l'EXP
 PDCant - APP >> Assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant.

Abb. 10: Tabelle mit den Rechnungen, die das AfE im Rahmen der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans an ennova SA und die mit ennova SA zusammenarbeitenden spezialisierten Auftragnehmer bezahlt hat ²⁸⁰

In der obigen Tabelle werden bei den **Zahlungen an ennova SA** vier Leistungen in Verbindung mit einer Vertragsnummer genannt (EB00507AA-001 bis 004). Drei weitere Leistungen werden als «Beratungen» bezeichnet (FR_PDCant_Consultation_F01 bis F03).

²⁷⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 56.

²⁷⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 16.

²⁷⁹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1.

²⁸⁰ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1.

Beantwortung von Fragen der Bevölkerung nach der Vorprüfung» und eine Dienstleistung für Unterstützung nach EXP-Feedback von der Rückmeldung des ARE auf die Vorprüfung im Hinblick auf die Genehmigung des KantRP» (d. h. die Rückmeldungen des Bundesamts für Raumentwicklung [ARE]).

Es ist auch anzumerken, dass der Gesamtbetrag von Fr. 190'109,50 exkl. MwSt. und diese Zusammenfassung andere Tätigkeiten nicht berücksichtigen, die ebenfalls von verwaltungsexternen Auftragnehmern ausgeführt wurden (brunomüller Coaching + Beratung; Juvet Consulting).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich der von ennova SA für ihre verschiedenen Leistungen in Rechnung gestellte Betrag zwar auf 129'421 Franken beläuft, dass jedoch sämtliche Rechnungen für die verschiedenen externen Auftragnehmer, darunter ennova SA, die für die Koordination der anderen Büros (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, ██████████) zuständig war, berücksichtigt werden müssen. Der Gesamtbetrag dieser Rechnungen beläuft sich auf Fr. 190'109,50 ohne Mehrwertsteuer.

3.2.3. ANDERE EXTERNE BEVOLLMÄCHTIGTE

Das Studium der Protokolle und ihrer Anhänge ermöglicht es, die Beteiligung mehrerer anderer Dienstleister als ennova SA in verschiedenen Phasen des Dossiers aufzudecken.

In der Phase der **Planungsvorbereitung** traten auf:

- die **Freiburger Niederlassung der Firma Urbaplan**²⁸¹, deren Ziel die «Ausführung von Dienstleistungen, die sich auf alle Bereiche beziehen, die den Raum und seine Entwicklung betreffen (...)», ist²⁸²;
- die **Firma L'Azuré - ██████████**²⁸³, mit Sitz in Neuchâtel, deren Ziel es ist, «öffentlichen Körperschaften, Unternehmen und Privatpersonen ihre wissenschaftlichen Kompetenzen zur Verfügung zu stellen, um alle Ratschläge, Auskünfte, Analysen oder Synthesen in den Bereichen der angewandten Ökologie oder der Umweltwissenschaft zu liefern»²⁸⁴;

²⁸¹ Handelsregister, Freiburger Niederlassung der Urbaplan AG (CHE-478.690.183), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199024>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁸² Handelsregister, Urbaplan SA (CHE-105.763.181), Zweck, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199023>, eingesehen am 27. Oktober 2023.

²⁸³ Handelsregister, L'Azuré - ██████████ (CHE-110.495.359), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁸⁴ Handelsregister, L'Azuré - ██████████ (CHE-110.495.359), Zweck, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

- die Firma **Atelier 11a** - [REDACTED]²⁸⁵, deren Zweck mit demjenigen der Firma L'Azuré identisch ist²⁸⁶;

Hinweis: Die beiden letztgenannten Auftragnehmer (L'Azuré und Atelier 11a) scheinen zusammenzuarbeiten, da die Rechnungen für ihre Leistungen manchmal einen Briefkopf mit ihren beiden Logos aufweisen²⁸⁷.

- die Firma [REDACTED]²⁸⁸, für bestimmte Aufgaben, wobei der Zweck dieser Firma im «Betrieb eines Büros, das Dienstleistungen in den Bereichen Natur und Landschaft und Umwelttechnik anbietet (...)», besteht²⁸⁹.

Die Protokolle und Anhänge lassen erkennen, dass ennova SA eine Vermittler- und manchmal auch eine Koordinierungsrolle zwischen diesen externen Auftragnehmern und dem AfE übernahm.

Darüber hinaus wurden zwei zusätzliche Anbieter beauftragt, die jedoch nicht der Koordination von ennova SA²⁹⁰ unterlagen. Dabei handelt es sich um:

- die Firma [REDACTED]²⁹¹, die unabhängig von ennova SA mit der Erstellung eines Flugsicherungsberichts für bestimmte Gebiete beauftragt wurde²⁹²;
- [REDACTED]²⁹³, beauftragt zum Thema Fledermausschutz; da [REDACTED] der Fledermausexperte des Kantons ist, wurden keine Rechnungen ausgestellt²⁹⁴.

In der Phase der **Fertigstellung der Begleitdokumente zur Planung** wurden noch weitere externe Dienstleister in dieses Geschäft miteinbezogen:

²⁸⁵ Handelsregister, Atelier 11a - [REDACTED] (CHE-318.754.620), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁸⁶ Handelsregister, Atelier 11a - [REDACTED] (CHE-318.754.620), Zweck, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678>, eingesehen am 27. Oktober 2023.

²⁸⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate ,6-Atelier 11a - Der Bläuling, S. 27 ff.

²⁸⁸ Handelsregister, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]), abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁸⁹ Handelsregister, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), Zweck, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]), abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁹⁰ Nachverfolgung der Rechnungsstellung des Kantons Freiburg, Ennova 2016-2018, Notiz (Schwarzer Ordner Konzept Windenergie_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1).

²⁹¹ Handelsregister, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]), abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁹² Rechnung von [REDACTED] an das Amt für Energie des Kantons Freiburg, Richtplan (Schwarzer Ordner Konzept Windenergie_2015-2017_Externe Mandate, 11-[REDACTED], S. 5).

²⁹³ [REDACTED] Website, [https://\[REDACTED\]](https://[REDACTED]), abgerufen am 28. September 2023.

²⁹⁴ Nachverfolgung der Rechnungsstellung des Kantons Freiburg, Ennova 2016-2018, Notiz (Schwarzer Ordner Konzept Windenergie_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1).

- die Firma **Asphalte Design**²⁹⁵ schliesst am 12. September 2016 einen Auftrag mit dem AfE ab, der das Layout des Berichts «Etude de base pour la définition des sites éoliens» (Grundlagenstudie zur Festlegung von Standorten für Windenergieanlagen) betrifft²⁹⁶;
- Die Firma «**brunomüller Coaching + Beratung**»²⁹⁷, die Herrn [REDACTED] gehört, der bis September 2016 beim AfE angestellt und Mitglied der AG war, erbringt zwischen September 2016 und Juli 2018 Leistungen für «Verschiedene Arbeiten im Zusammenhang mit dem Thema Windenergie und Sachplan» mit praktisch monatlichen Rechnungen;
- die Firma **Juvet Consulting Group**²⁹⁸ führte in der Person von [REDACTED] im April/Mai 2016 und dann von Juli bis September 2016 ebenfalls Aufgaben im Zusammenhang mit dem kantonalen Richtplan aus, die unter anderem in einer Honorarnote als «Überlegungen und Recherchen für das Thema Windenergie» und «Redaktion des Themas Windenergie» beschrieben wurden²⁹⁹.

Anmerkung: Bevor [REDACTED] Ende 2013 sein eigenes Büro für beratende Ingenieure gründete, leitete er fast 20 Jahre lang das Amt für Energie des Kantons Neuenburg³⁰⁰ und zwei Jahre lang (ad interim) die Firma ennova SA, als diese noch in der Förderung von Windparks tätig war³⁰¹.

Bei der **Kommunikationsarbeit** wurde die Agentur [REDACTED], vertreten durch Philippe Crausaz, ebenfalls beauftragt und begleitete den Prozess der Kommunikation der Planungsergebnisse³⁰².

²⁹⁵ Handelsregister, ASPHALTE DESIGN Sàrl (CHE-114.139.774), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/903682>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁹⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 9-Asphalte Design, S. 1.

²⁹⁷ Nur für die Monate Juli und August 2017 wurde keine Rechnung von brunomüller Coaching + Beratung gestellt; Rechnungen über mind. 2'000 Franken und max. 6'625 Franken mit einem Durchschnitt von rund 4'000 Franken (schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 5-[REDACTED]). Im September 2016 arbeitete [REDACTED] nur noch einen Tag pro Woche für das Amt für Energie, bevor er dieses ab dem 30. September 2016 verliess (Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen)).

²⁹⁸ Handelsregister, Juvet Consulting Group (CHE-473.021.543), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1177929>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁹⁹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 13-Juvet, S. 1 ff.

³⁰⁰ Arcinfo, Nouveau chef pour l'Energie, 23. April 2010, <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/nouveau-chef-pour-l-energie-143312>, abgerufen am 28. September 2023.

³⁰¹ Öffentliches LinkedIn-Profil von [REDACTED], [https://ch.linkedin.com/in/\[REDACTED\]](https://ch.linkedin.com/in/[REDACTED]), abgerufen am 26. Oktober 2023.

³⁰² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 und 4; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 1; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 1; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (entschuldigt); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 1 (entschuldigt) (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

4. THEORETISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Dieser Abschnitt beschreibt die theoretischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Intervention eines externen Akteurs in einen Verwaltungsprozess wie den der Planung. Dabei handelt es sich zum einen um Fragen der Governance, insbesondere im Zusammenhang mit der Auslagerung öffentlicher Aufgaben (4.1.), und zum anderen um rechtliche Fragen (4.2.). Die Analyse des Falles erfolgt im nächsten Abschnitt (*unten*, 5.), nachdem diese Herausforderungen erläutert wurden.

4.1 FRAGEN DER GOVERNANCE

Die kantonale Richtplanung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung. Diese kann bei der Ausführung ihrer Aufgabe gegebenenfalls auf externe Akteure zurückgreifen.

Die Auslagerung öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen wird angesichts eines **Mangels an Fachkenntnissen** oder angesichts **begrenzter Ressourcen als Vorteil** gesehen.³⁰³ Die Auslagerung wird möglicherweise als Mittel zur **Kostensenkung** gesehen.³⁰⁴ Sie kann auch eine Möglichkeit sein, **zeitlichen Zwängen** zu begegnen.

Die Schweiz weist eine **starke Tradition der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben** auf. Lange bevor sich in den 1980-er-Jahren das New Public Management entwickelte, haben Kantone und Gemeinden bereits Anfang des 20. Jahrhunderts auf private und halbprivate Dienstleister zurückgegriffen, um Aufgaben im öffentlichen Bereich zu erfüllen. Mit der zunehmenden Liberalisierung einiger Märkte hat sich diese Praxis weiterentwickelt.³⁰⁵

Die Externalisierung ist jedoch nicht ohne **Risiken** für die Governance.³⁰⁶ Zunächst einmal kann sie zu einer Form der «Verschmelzung» des öffentlichen Interesses führen. In der Tat kann der Einfluss externer Berater das Vorherrschen bestimmter **Privatinteressen** innerhalb

³⁰³ BAUME, Sandrine, *La délégation: sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schulthess, 2016, S. 11. Zum Bedarf an Spezialwissen siehe z.B. Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3316.

³⁰⁴ Zur Kostenfrage siehe jedoch Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3316 f. sowie Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 10. April 2014, BBl 2015 3329, S. 3370.

³⁰⁵ LADNER, Andreas, *The Characteristics of Public Administration in Switzerland*, in: LADNER, Andrea/SOGUEL, Nils/EMERY, Yves/WEERTS, Sophie/NAHRATH, Stéphane (Hrsg.), *Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully*, Palgrave Macmillan, Cham., 2019, S. 60.

³⁰⁶ Siehe z. B. die in der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3313) festgestellten Risiken im Bereich der Transparenz. Der Bericht erwähnt auch die folgenden Risiken: Zugang zu vertraulichen oder geheimen Informationen; Verlust von Know-how; Ungleichbehandlung; Verhalten der externen Mitarbeitenden (siehe ebd., S. 3317 f.).

der Verwaltung fördern,³⁰⁷ insbesondere wirtschaftliche und kommerzielle **Interessen**. Eine zweite problematische Folge für die öffentliche Verwaltung besteht darin, dass die Auslagerung öffentlicher Aufgaben dazu führt, dass die Arbeit von Experten, die beauftragt und qualifiziert sind, eine Aufgabe kurzfristig zu erfüllen, langfristig dazu führt, **dass Staatsangestellte** oder sogar gewählte Vertreterinnen und Vertreter **ersetzt werden**.³⁰⁸

Die Praxis des Outsourcings hat zu Skandalen geführt und das Interesse der akademischen Welt geweckt. So kam es in der zweiten Hälfte der 2010-er-Jahre zu Skandalen (insbesondere die McKinsey-Affäre), welche die Idee der «Konsultokratie» aufkommen liessen. Studien haben gezeigt, dass die Praxis viel älter ist. Seit den 1940-er-Jahren greifen Berater bei ihren Tätigkeiten, welche die öffentliche Verwaltung betreffen, auf kommerzielle Techniken zurück; dabei stellt sich die Frage, ob diese Tätigkeiten dem öffentlichen Interesse dienen oder ihm widersprechen.³⁰⁹ Verschiedene Untersuchungen zur Konsultokratie zeigen nicht nur das Risiko ineffizienter Beziehungen zwischen Beratern und der öffentlichen Verwaltung, sondern auch das Risiko einer verminderten Entwicklung der Fähigkeiten und der Ethik der Beamten.³¹⁰ In diesem Zusammenhang kommen Seabrooke und Sending in ihrer Studie aus dem Jahr 2022 über den Einsatz von Beratern in der öffentlichen Verwaltung zum Schluss, dass eine öffentliche Verwaltung **externe Berater nur zur Durchführung spezifischer Aufgaben in spezialisierten Bereichen einsetzen sollte**.³¹¹ Hinzu kommt, dass der Staat sicherstellen muss, dass seine externen Auftragnehmer im öffentlichen Interesse tätig sind, d. h. die Grundsätze der Legalität, Neutralität und Loyalität beachten³¹² (zum rechtlichen Rahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten siehe *unten*, 4.3.2).

Aufgrund ihrer Art und ihres Umfangs ist die **Raumplanung** ein Bereich, der besonders anfällig für den Einfluss externer Akteure ist.³¹³ In einer Logik der Regulierung, in der der Gesetzgeber zahlreiche Vorstudien verlangt, handelt es sich in der Tat um einen Bereich, der verschiedene Expertisen erfordert, sei es juristischer, biologischer, administrativer oder technischer Art,

³⁰⁷ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 459.

³⁰⁸ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 459.

³⁰⁹ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

³¹⁰ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

³¹¹ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

³¹² SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

³¹³ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, in: MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (Hrsg.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, S. 417.

ganz abgesehen von den politischen und sozialen Aspekten³¹⁴ Die zunehmende Komplexität des rechtlichen und regulatorischen Rahmens hat die Problematik des Fachwissens in den letzten Jahrzehnten noch verschärft. Im Vereinigten Königreich, dessen öffentliche Verwaltung mit knappen Ressourcen auskommen muss, hat sie sich in einer zunehmende Beteiligung des Privatsektors niedergeschlagen, insbesondere bei der Beratung in Fragen der Raumplanung.³¹⁵ Diese Nachfrage hat einen Markt für professionelle Dienstleistungen entstehen lassen, mit denen diese technischen Fragen beantwortet werden können.

Im Idealfall könnte die Entsendung von Mitarbeitern des Privatsektors dazu führen, dass den Beratern Werte vermittelt werden, die mit dem öffentlichen Interesse verbunden sind; umgekehrt kann die Einbeziehung von Beratern die Integration wirtschaftlicher und kommerzieller Interessen in die Verwaltung fördern und so zu einer Neukonzeptualisierung öffentlicher Werte beitragen.³¹⁶ Die zunehmende Interdependenz zwischen externen Akteuren und den für die Raumplanung zuständigen staatlichen Behörden führt dazu, dass es schwierig ist, die ideologische Rationalität der Verwaltung öffentlicher Politiken zu analysieren. Dieser Privatisierungsprozess wirft daher verschiedene Fragen der Governance auf, nämlich Fragen der demokratischen Legitimität, der Verantwortung und der Transparenz.³¹⁷

Schliesslich ist zu beachten, dass die regionale Governance der Raumplanung derzeit unter **Wettbewerbszielen, ungleicher Verteilung von Machtressourcen und der strukturellen Hilflosigkeit** der Regionalplanung leidet.³¹⁸ Die nationale Governance bei der Raumplanung schränkt den Handlungsspielraum der Kantone ein und kann, indem sie ihnen starke zeitliche Zwänge auferlegt (*oben*, 2.2), die **schnelle Auftragsvergabe** und die **Bevorzugung bekannter Partner begünstigen**, anstatt dass eine Ausschreibung durchgeführt und die geltenden Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen eingehalten werden. Dieser Leistungszwang, welcher

³¹⁴ INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, S. 231.

³¹⁵ INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, S. 232.

³¹⁶ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, in: MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (Hrsg.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, S. 424-425. Siehe auch WEERTS, Sophie, *Valeurs*, in: SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (Hrsg.), *Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP*, Lausanne, EPFL Press, 2023, S. 29-39; WEERTS, Sophie, *Ethique*, in: SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (Hrsg.), *Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP*, Lausanne, EPFL Press, 2023, S. 99-111.

³¹⁷ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, in: MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (Hrsg.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, S. 426.

³¹⁸ PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, *Procedia - Social and Behavioural Sciences*, Vol. 14, 2011, S. 182.

der öffentlichen Verwaltung auferlegt wird, erklärt zum Teil die Auslagerung von Aufgaben an externe private Auftragnehmer.³¹⁹ Eine Lösung für diese Machtasymmetrie, die durch die Einbeziehung externer Auftragnehmer entsteht, sind institutionelle Verfahren wie gegenseitige Kontrolle, Selbstorganisation oder die Planung kleiner Schritte³²⁰.

4.2 RECHTLICHE HERAUSFORDERUNGEN

Im Folgenden soll auf die rechtlichen Fragen eingegangen werden, die sich aus dem Planungsprozess ergeben. Diese gliedern sich in drei Bereiche: erstens das Legalitätsprinzip sowie der Einsatz externer Dienstleister und der Auftrag (4.2.1.), zweitens das Prinzip des öffentlichen Interesses und die Vermeidung von Interessenkonflikten (4.2.2.) und drittens die Verpflichtungen, die sich aus dem öffentlichen Beschaffungsrecht ergeben (4.2.3.).

4.2.1. DAS LEGALITÄTSPRINZIP UND DER EINSATZ EXTERNER BEAUFTRAGTER SOWIE DER AUFTRAG

Zu den Verfassungsgrundsätzen, die für die öffentliche Verwaltung gelten, gehört auch das **Legalitätsprinzip**. Wie die Verfassungslehre erläutert, sind die in Artiel 5 Abs. 1 bis 4 BV verankerten Grundsätze staatlicher Tätigkeit als solche eigenständige Verhaltensnormen für den Staat, der sich daher an jeden einzelnen von ihnen halten muss.³²¹

Das Legalitätsprinzip hat zwei Komponenten. Die erste verlangt, dass der Staat im Einklang mit dem Gesetz handelt; die zweite stellt Anforderungen an das Gesetz, auf dessen 'Grundlage' der Staat zu handeln berechtigt ist.³²² Die erste Komponente ist im vorliegenden Fall besonders relevant, da sie besagt, dass **ein staatliches Organ seine Befugnisse und damit gegebenenfalls seine hoheitlichen Vorrechte nicht dadurch ausüben darf, dass es seine eigenen Ansichten über die Vorhersagen des formellen oder materiellen Gesetzgebers (Gesetzgeber und Verordnungsgeber) stellt, was die zu behandelnden Tatsachen, die zu befolgenden Verfahren, die zu verfolgenden Ziele, die anzuwendenden Mittel, die zu beachtenden Bedingungen, die zu berücksichtigenden Umstände, die zu bildenden, festzustellenden oder zu verneinenden Rechte und Pflichten usw. betrifft.**³²³

In einem Rechtsstaat ist eine **gesetzliche Grundlage nicht nur erforderlich, damit der Staat sein Handeln begründen, sondern auch, damit er eine ihm obliegende Aufgabe einem privaten Akteur übertragen kann** (bei letzterem Thema, ausser, wenn ein faktisches oder

³¹⁹ BAUME, Sandrine, *La délégation: sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, S. 11.

³²⁰ PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, *Procedia - Social and Behavioural Sciences*, Vol. 14, 2011, S. 184.

³²¹ CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 27.

³²² CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 36 f.

³²³ CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 55.

virtuelles Monopol zugunsten des Staates besteht³²⁴). Eine staatliche Aufgabe entspricht nicht nur einem öffentlichen Interesse, sondern beruht auch auf einem verfassungsmässigen oder gesetzlichen Auftrag³²⁵. Im vorliegenden Fall gehören aus Sicht des Freiburger Kantonsrechts die Raumplanung (Art. 72 KV-FR), die Erhaltung der Natur und des kulturellen Erbes (Art. 73 KV-FR) sowie die Wasser- und Energieversorgung (Art. 77 KV-FR) zu den öffentlichen Aufgaben des Kantons.

Die Anstellung externer Dienstleister erfolgt in der Regel im Rahmen des **Abschlusses eines Auftrags**, der das Standardbeispiel für einen Vertrag für selbstständige Tätigkeiten darstellt³²⁶. Die Untersuchung der Verwaltungspraxis in der Bundesverwaltung zeigt tatsächlich die Tendenz, auf die Artikel 394 ff. des OR zurückzugreifen.³²⁷ Der Auftrag gilt für alle - punktuellen oder für eine bestimmte Zeit abgeschlossenen - Dienstleistungsverträge, die kein Unterordnungsverhältnis des Arbeitsanbieters beinhalten und sich nicht auf das Ergebnis der Arbeit beziehen³²⁸. In dieser Art von Rechtsbeziehung verpflichtet sich der Auftragnehmer, dem Auftraggeber eine Dienstleistung zu erbringen, die sich auf jede Art von Tätigkeit erstreckt³²⁹. In dieser Hinsicht ist sie ein besonders interessantes Rechtsinstrument für Verwaltungen, die Personal für die Ausführung spezifischer oder punktueller Aufgaben gewinnen möchten.

Um jedoch tatsächlich von einem Auftrag sprechen zu können, muss der Vertrag **zwei Aspekte** aufweisen. Der erste Aspekt betrifft die **Besonderheit des Auftrags** im Vergleich zu anderen **Vertragstypen, mit denen er verwandt** ist, nämlich dem Werkvertrag und dem Arbeitsvertrag:

- Im Vergleich zum **Werkvertrag** erlegt der Auftrag dem Beauftragten eine Handlungspflicht auf. Dieser muss alles tun, um das erhoffte Ergebnis zu erreichen, kann aber nicht haftbar gemacht werden, wenn ihm dies nicht gelingt. Im Gegensatz dazu verlangt der Werkvertrag vom Auftragnehmer, ein Ergebnis zu liefern. Um festzustellen, ob es sich beim Vertrag um einen Auftrag oder einen Werkvertrag

³²⁴ BELLANGER, François, *Notions, enjeux et limites de la délégation d'activités étatiques*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schulthess, 2016, S. 57.

³²⁵ CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 24.

³²⁶ SÄGESSER, Thomas, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG: vom 21. März 1997*, 1. Aufl., Stämpfli, 2007, Art. 57 N 15.

³²⁷ Der Rückgriff auf externe Dienstleister kann auch in einem Dienstleistungsvertrag konkretisiert werden. Im Falle des Auftrags wurde jedoch in einer von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle auf Bundesebene durchgeführten Fallstudie nachgewiesen, dass es sich in 72 % der Fälle aufgrund eines Unterordnungsverhältnisses zwischen dem Auftraggeber und dem Beauftragten um «Pseudo-Aufträge» handelte, ein Unterordnungsverhältnis, das dem Geist der Art. 394 ff. des OR widerspricht. Siehe Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 10. April 2014, BBl 2015 3329, S. 3348.

³²⁸ CR-CO I, WERRO, Intro. Art. 394 - 406h N 7.

³²⁹ CR-CO I, WERRO, Art. 394 N 4.

handelt, ist der Inhalt des Vertrags massgeblich. Bei einem Werkvertrag bezieht sich das Versprechen des Schuldners auf das Ergebnis, das die Parteien vom Vertrag erwarten. Der Sachverständigenvertrag wird den Regeln des Auftrags oder denen des Werkvertrags unterliegen, je nachdem, ob das Ergebnis der Leistung objektiv festgestellt werden kann³³⁰. Wenn es keine klaren Vereinbarungen zwischen den Parteien gibt, muss dann festgestellt werden, ob das erwartete Ergebnis Gegenstand des Vertrags ist. Der Sachverständige, der einen technischen Bericht (...) verspricht, verpflichtet sich zur Ausführung eines Werks im Sinne von Artikel 363 OR³³¹, während derjenige, der verspricht, eine Dienstleistung zu erbringen, sich im Sinne von Artikel 394 OR verpflichtet.

- Im Vergleich zum **Arbeitsvertrag** befindet sich der Schuldner der Verpflichtung im Rahmen des Auftrags nicht in einem Unterordnungsverhältnis zum Gläubiger. Dieses Unterordnungsverhältnis, das beim Arbeitsvertrag vorhanden ist, stellt jedoch ein Element, das heikel zu bewerten ist, dar. Das Bundesgericht berücksichtigt andere Kriterien wie die Vergütung, die wirtschaftliche Autonomie und die Dauer³³².

Der zweite Aspekt betrifft die **spezifischen Pflichten, die dem Auftragnehmer auferlegt** werden. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass das Obligationenrecht dem Auftragnehmer eine Pflicht zur «guten und getreuen» Erfüllung auferlegt (Art. 398 OR). Dieser Ausdruck bezieht sich auf zwei verschiedene Pflichten: die Sorgfaltspflicht und die Treuepflicht. Die erste verlangt vom Beauftragten, die notwendigen Handlungsmittel einzusetzen, um das von den Parteien gewünschte Ergebnis zu erreichen. Die zweite verlangt, dass der Auftragnehmer sich jeglicher Interessenskonflikte mit dem Auftraggeber enthält. Die Reichweite dieser Pflichten ist jedoch in bestimmten Punkten umstritten:

- So wird aus dem Auftrag auch eine **Verschwiegenheitspflicht** abgeleitet, die vom Auftragnehmer verlangt, über die Tatsachen, von denen er im Rahmen seiner Tätigkeit Kenntnis erlangt hat, Stillschweigen zu bewahren. Die Zuordnung dieser Pflicht zu den Sorgfalts- oder Treuepflichten ist in der Rechtslehre umstritten. Fest steht, dass sie dem Auftragnehmer eine allgemeine Pflicht auferlegt, Tatsachen, von denen er im Rahmen der Ausübung seines Auftrags Kenntnis erlangt hat, nicht zu offenbaren, eine Pflicht, deren Umfang und Tragweite im Übrigen je nach den Umständen des Falles variieren kann³³³.
- Die **Treuepflicht** verlangt, dass der Auftragnehmer **jeglichen Konflikt zwischen seinen persönlichen Interessen und denen des Auftraggebers vermeidet**. Diese Pflicht gilt nicht nur, wenn die Leistung für den potenziellen Auftragnehmer von persönlichem Interesse ist, sondern auch, wenn sie für einen anderen Auftraggeber von Interesse

³³⁰ BGE 127 III 328, JdT 2001 I 254.

³³¹ CR-CO I, WERRO, Art. 394 N 25.

³³² CR-CO I, WERRO, Art. 394 N 27.

³³³ CR-CO I, WERRO, Art. 398 N 22.

sein könnte. Die Rechtsprechung lässt jedoch eine Ausnahme zu, wenn der Beauftragte die Genehmigung der Auftraggeber erhalten hat oder wenn überprüft wurde, dass keine Gefahr von Interessenskonflikten besteht³³⁴.

Im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird im Bereich der öffentlichen Verwaltung seit mehreren Jahrzehnten der Beizug von externen Personen mit einem Auftrag praktiziert. Im Hinblick auf das Erfordernis der Rechtmässigkeit hat dies den Gesetzgeber dazu veranlasst, spezifische gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. So sieht im Bundesrecht das **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG)** die Möglichkeit vor, dass die Bundesverwaltung externe Berater beiziehen kann³³⁵. Der Einsatz von externen Beratern führte am 21. August 2002 zu einer Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV)³³⁶. Die neue Bestimmung besagt: «Die Departemente und die Bundeskanzlei erlassen für sich Geschäftsordnungen. Darin können insbesondere geregelt werden: (...) d. der Beizug von externen Beraterinnen und Beratern durch Gruppen und Ämter»³³⁷.

Im vorliegenden Fall verfügt die Freiburger Kantonsverwaltung über eine gesetzliche Grundlage, um externe Auftragnehmer beiziehen zu können. Diese findet sich in **Artikel 64 des Gesetzes über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (SVOG-FR)**, der sich auf das Projektmanagement bezieht³³⁸. Nach dieser Bestimmung können «zur Sicherstellung von Planung, Steuerung und Ausführung von bestimmten Projekten (...) in der Verwaltung Arbeitsgruppen und andere geeignete Gremien oder Stellen gebildet werden; externe Sachverständige können darin Einsitz nehmen und die betroffenen externen Kreise können darin vertreten sein» (Abs. 1); in diesem Zusammenhang sorgt «[d]er Staatsrat (...) dafür, dass bedeutende Projekte auf geeignete Weise organisiert werden und über die nötigen materiellen und personellen Mittel verfügen; diese Projekte müssen bei den interessierten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben werden» (Abs. 2). Vor diesem Hintergrund **beauftragte der Staatsrat im Februar 2015 das AfE** – auf Antrag der VWBD³³⁹ und

³³⁴ CR-CO I, WERRO, Art. 398 N 29.

³³⁵ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010), insbesondere Art. 57 Abs. 1 RVOG.

³³⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1).

³³⁷ Art. 29 Abs. 1 lit. d RVOV, AS 2002 2827.

³³⁸ Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (LOCEA-FR; [SGF 122.0.1](#)).

³³⁹ Notiz der VWBD an den Staatsrat für die Sitzung vom 9. Februar 2015 - Evaluation des Windenergiepotenzials des Kantons Freiburg - Antwort auf das Postulat P2027.13, 27. Januar 2015 (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, S. 3).

indirekt des AfE³⁴⁰ – mit der Einsetzung der AG, mit der ausdrücklichen Erlaubnis, einen externen Auftragnehmer hinzuzuziehen.³⁴¹

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Einsatz externer Dienstleister unabhängig von der gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene im Rahmen der Reform von 2008 im Zusammenhang mit der **Neuorganisation der ausserparlamentarischen Kommissionen** zu wichtigen Entwicklungen geführt hat³⁴². Der Bundesrat hat im Übrigen klargestellt, dass es sich «in diesem Fall sowohl um eine Ad-hoc-Kommission (Expertenkommission) als auch um einzelne Spezialisten» handelt³⁴³. In seinem Bericht «Transparenz bei den Expertenmandaten der Bundesverwaltung» präzisierte der Bundesrat jedoch die **Tätigkeiten, die unter ein Mandat fallen**. Es handelt sich dabei um «Beratungsaufträge», «wissenschaftliche Studien, Gutachten, Analysen» oder ein «Mandat zur Beratung in politischen Fragen»³⁴⁴.

4.2.2. DIE WAHRUNG DES ÖFFENTLICHEN INTERESSES UND DIE VERMEIDUNG VON INTERESSENKONFLIKTEN

Das öffentliche Interesse ist ein zweiter Verfassungsgrundsatz³⁴⁵. Diese Pflicht zur Wahrung des öffentlichen Interesses bindet alle staatlichen Behörden, einschliesslich der öffentlichen

³⁴⁰ E-Mail von [REDACTED] an [REDACTED] vom Montag, 23. Februar 2015, 13:00 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, RE_ Séance CE 24_2_15 - objet 19); diese Datei dokumentiert Gespräche zwischen dem damaligen Staatsrat [REDACTED] und dem Direktor des AfE [REDACTED] über die Formulierung der Notiz vom Februar 2015 an den Staatsrat.

³⁴¹ Notiz der VWBD an den Staatsrat für die Sitzung vom 9. Februar 2015 - Evaluation des Windenergiepotenzials des Kantons Freiburg - Antwort auf das Postulat P2027.13, 27. Januar 2015 (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, S. 3): «Antrag – Der Staatsrat wird eingeladen: 1. Die vorliegende Notiz zur Kenntnis zu nehmen; 2. das Amt für Energie zu beauftragen, ihm bis spätestens Ende 2016 einen Vorschlag zur Änderung des Themas Windenergie des kantonalen Richtplans zu unterbreiten. Zu diesem Zweck wird das AfE eine Arbeitsgruppe bilden, welche die betroffenen Ämter des Staates einbezieht, und kann auf einen externen Auftragnehmer zurückgreifen »

³⁴² Die Reform der ausserparlamentarischen Kommissionen hat die Frage der externen Berater nicht aus der Welt geschafft, die zu einer Reihe von Gesprächen zwischen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats und dem Bundesrat geführt hat. Siehe den 2006 von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats erstellten Bericht (Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über den Einsatz von Experten durch die Bundesverwaltung: Umfang, Wettbewerb und Steuerung, 13. Oktober 2006, BBl 2007 1561). Für die nachfolgenden Berichte siehe Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3317 f; Bundesrat, Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3381.

³⁴³ Bundesrat, Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3381, S. 3385.

³⁴⁴ Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Häberli-Koller (09.4011) über Aufträge der Bundesverwaltung an externe Experten: Klarheit schaffen über Studien- und Beratungsaufträge des Bundes an private Experten, 30. Oktober 2013, S. 4, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, abgerufen am 25. Oktober 2023.

³⁴⁵ Der oben erwähnte Artikel 5 BV legt ebenfalls fest, dass «[d]ie Tätigkeit des Staates [...] einem öffentlichen Interesse entsprechen [muss]» (Art. 5 Abs. 2 BV). In ähnlicher Weise sieht Art. 4 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV-FR; [SRF 10.1](#)) vor: «Jedes staatliche Handeln (...) liegt im öffentlichen Interesse»

Verwaltung³⁴⁶, und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene, auch im Kanton Freiburg³⁴⁷. Es handelt sich um einen **unbestimmten Begriff** mit unscharfen und wechselnden Konturen³⁴⁸. Diese Ungewissheit hängt damit zusammen, dass es in einem demokratischen Staat generell dem politischen Prozess obliegt, diesen Begriff zu konkretisieren, was bedeutet, dass es grundsätzlich dem zuständigen Gesetzgebungsorgan obliegt, das Werturteil (*Wertung*) zu fällen, aufgrund dessen ein bestimmtes soziales Bedürfnis als im öffentlichen Interesse liegend eingestuft wird oder nicht³⁴⁹.

Dieser Prozess unterliegt jedoch weiterhin einem **rechtlichen Rahmen**, der bei der Definition des öffentlichen Interesses³⁵⁰, einschliesslich der Achtung der Grundrechte und anderer Grundsätze, welche die Tätigkeit des Staates regeln, oder auch der geltenden Verfahrensorderungen, wie der Öffentlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens, berücksichtigt werden muss.

Der Grundsatz des öffentlichen Interesses hat Auswirkungen auf den Prozess der **Interessenabwägung**, der einer Entscheidung der öffentlichen Verwaltung vorausgeht und insbesondere im Bereich der Raumplanung stattfindet. Wie Schindler erläutert, ist es Aufgabe der Verwaltung, eine Interessenabwägung vorzunehmen, die notwendigerweise ein Ermessenselement enthält. Dabei sollte sich die öffentliche Verwaltung nicht völlig von externen Interessen abschotten, sondern vielmehr dafür sorgen, dass diese verschiedenen Interessen angemessen berücksichtigt werden können⁶⁵.

Die **Spezialgesetzgebung** setzt manchmal einen genaueren Rahmen für die Abwägung dieser Interessen. Zu nennen ist hier beispielsweise Artikel 6 des Bundesgesetzes über den Naturschutz, der die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Bundesinventar betrifft. Darüber hinaus erklärt Dubey: Vor dem Hintergrund der Menge und Vielfalt der auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen unterwirft der Gesetzgeber die Erfüllung bestimmter staatlicher Aufgaben bzw. die Koordination bestimmter staatlicher Aufgaben manchmal integrierten oder komplexen Methoden der Interessenabwägung, wie derjenigen der Planung (vgl. z. B. Art. 2 RPG; Art. 44a USG) oder derjenigen der formellen und materiellen Koordination (vgl. insbesondere Art. 25a RPG).

³⁴⁶ Siehe z. B. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 159 f.

³⁴⁷ Art. 4 KV-FR; siehe Art. 56 Abs. 1 Gesetz über das Staatspersonal des Kantons Freiburg vom 17. Oktober 2001 (LPers-FR; [SGF 122.70.1](#)): «Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen ihre Arbeit sorgfältig, beruflich kompetent und loyal zu ihrem Arbeitgeber aus. Sie verpflichten sich, durch die Qualität ihrer Leistungen den Interessen des Staates und des öffentlichen Dienstes zu dienen.»

³⁴⁸ Siehe z. B. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 161; CR-Cst., DUBEY, Art. 5 N 73.

³⁴⁹ CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 76.

³⁵⁰ CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 76.

Ausserdem lassen sich bestimmte **Kriterien** identifizieren, anhand derer **ein Verhalten oder ein Prozess als dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufend betrachtet** werden kann (Negativdefinition). Für Schindler liegt ein **Interessenkonflikt, der dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft**, in zwei Hauptfällen vor, nämlich in Fällen, in denen persönliche Interessen von öffentlichen Bediensteten betroffen sind, und in Fällen, in denen private oder besondere Interessen betroffen sind³⁵¹. Ausserhalb dieser Annahmen ist zu beachten, dass die öffentliche Verwaltung berechtigt ist, bestimmte spezifische Aufgaben mit einem gewissen Grad an Parteilichkeit aktiv zu verfolgen, solange sie bestimmte Interessen nicht systematisch und in einer Weise ignoriert, die mit den ihr übertragenen Aufgaben, die von Verwaltungsbehörde zu Verwaltungsbehörde unterschiedlich sein können, unvereinbar ist³⁵².

Die Frage nach der Wahrung des öffentlichen Interesses führt daher im Umkehrschluss zu derjenigen nach **Interessenkonflikten**, die ebenfalls ein **sich entwickelnder Begriff** ist. Bestimmte Verhaltensweisen der öffentlichen Verwaltung, die in der Vergangenheit als zulässig galten, sind heute nicht mehr zulässig, wie z. B. die Bevorzugung lokaler Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch die öffentliche Verwaltung, und zwar aufgrund neuer (öffentlicher) Interessen wie «Marktliberalismus und Schutz der öffentlichen Gelder»³⁵³ (zum Vergaberecht siehe ausserdem *unten*, 4.2.3).

Da der Interessenskonflikt das Gegenteil der Wahrung des öffentlichen Interesses ist, ist die **Vermeidung** des ersteren wichtig. In der Schweiz leidet die Entfaltung einer Kultur der Prävention von Interessenkonflikten jedoch unter einer Reihe von **strukturellen Einschränkungen**, nämlich dem Fehlen eines allgemeinen Statuts für öffentliche Beamte, dem begrenzten Angebot an Schulungen in Interessenkonflikten für Mitglieder öffentlicher Behörden und der grossen Nähe zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bürgern. Die Lehre fügt hinzu, dass in der Schweiz in einer partizipativen, auf politische Autonomie (self-government) ausgerichteten Demokratie die öffentliche Verwaltung einen grösseren

³⁵¹ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 163.

³⁵² SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 164.

³⁵³ «Whereas, for example, over thirty years ago it was completely normal and legally permissible for a community to give preference to local firms when awarding building contracts, such a practice would not be tolerated today.» SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 161.

Handlungsspielraum bei der Vermeidung von Interessenkonflikten genießt³⁵⁴, was nicht ohne Risiko für die Wahrung des öffentlichen Interesses ist³⁵⁵.

Im Vergleich zu anderen Gewalten gelten für die öffentliche Verwaltung weniger hohe Anforderungen als für die Judikative³⁵⁶ (die einer strengen Pflicht zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit unterliegt), wenn auch höhere als für die Legislative (die geringeren Ausstandspflichten unterliegt³⁵⁷, wenn es solche gibt³⁵⁸). Uhlmann identifiziert **verschiedene rechtliche Anforderungen, die für die öffentliche Verwaltung gelten:**

- Sie muss **unparteiisch** sein. Wie der Autor erklärt, ist «[d]iese Pflicht ein integraler Bestandteil des Rechts auf gleiche und gerechte Behandlung vor Verwaltungsinstanzen (Art. 29 Abs. 1 BV³⁵⁹). Der erforderliche Grad ist zwar nicht derselbe wie bei der Unabhängigkeit von Richtern; persönliche Interessen der beteiligten Mitarbeiter oder eine besondere Beziehungsnähe zu einer Partei sind aber in jedem Fall ausgeschlossen»³⁶⁰.

³⁵⁴ «In a participatory democracy geared to self-government, such as that in Switzerland, however, the legislature grants greater latitude and discretion to administrative bodies, leaving it to some extent up to them to develop and add substance to the meaning of public interest in an ongoing micro-political process.» SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 176.

³⁵⁵ Wie Dubey ausführt, «vertraut man staatlichen Organen vorbehaltlos die Aufgabe an, das öffentliche Interesse zu definieren, das gerade ihre Tätigkeit orientieren und leiten soll, so geht man natürlich das Risiko ein, dass die Individuen, die diese Organe bilden, behaupten, dass ihre persönlichen oder kategorialen Interessen ein öffentliches Interesse darstellen» (CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 74).

³⁵⁶ Siehe auch die Antwort des Freiburger Staatsrats an Thierry Gachet: «Der Staatsrat erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die Bestimmungen über den Ausstand für die Mitglieder von Verwaltungsbehörden weniger streng sind als für Justizbehörden. In der Regel lassen Stellungnahmen, die Teil der normalen Ausübung von Regierungs-, Verwaltungs- oder Managementfunktionen sind, sobald sich die Behörde mit der notwendigen Zurückhaltung äussert, keinen Schluss auf den Anschein der Befangenheit zu und können einen Ausstand nicht rechtfertigen, da sonst die Gefahr besteht, dass das Verwaltungsverfahren seines Sinns entleert wird. Bei Exekutivbehörden ist zu berücksichtigen, dass ihre Funktion mit einer Kumulierung verschiedener Aufgaben einhergeht, von denen einige politischer Natur sind. Im Gegensatz zu einem Gericht sind die Regierungsbehörden nicht allein für die neutrale Anwendung des Rechts zuständig, um eine Entscheidung über den ihnen vorgelegten Streitfall zu treffen. Sie tragen gleichzeitig eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Diese Zunahme der offiziellen Interventionen liegt somit im öffentlichen Interesse und ist systemimmanent; sie stellt nicht bereits eine unzulässige Voreingenommenheit dar.» (Staatsrat, Antwort auf das Schreiben von ██████████, Eoliennes - plan directeur - Groupe E, 18. Juni 2021; Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_DECS-LACE_réponse ██████████_planification éoliennes, S. 3).

³⁵⁷ Siehe z. B. Art. 56 ff. des Grossratsgesetzes des Kantons Freiburg vom 6. September 2006 (GRG; [SGF 121.1](#)).

³⁵⁸ Auf Bundesebene sind Parlamentarier nicht an eine solche Ausstandspflicht gebunden (siehe Art. 11 Abs. 3 Gesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; [SR 171.10](#)) e contrario), ausser in Ausnahmefällen, z. B. bei der Ausübung der Oberaufsicht (siehe Art. 11a ParlG).

³⁵⁹ Für den Kanton Freiburg siehe Art. 29 Abs. 1 KV.

³⁶⁰ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 212 f.

- Sie muss die **Gleichbehandlung** respektieren (Art. 8 BV). Diese Pflicht gilt jedoch nur für Situationen, die als ähnlich zu betrachten sind³⁶¹.
- Sie ist aufgrund der **Grundrechte zur Neutralität** verpflichtet. In Verbindung mit Artikel 27 BV (Wirtschaftsfreiheit) ist beispielsweise Artikel 94 BV zu nennen: «Bund und Kantone halten sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» (Abs. 1), wobei Abweichungen von diesem Grundsatz zwingend «in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet» sein» müssen (Abs. 4). Wie Uhlmann ausführt, «legt die Bundesverfassung im Bereich der Wirtschaft also eine strikte Neutralitätspflicht des Staates fest»³⁶².
- Sie ist zur **Zurückhaltung** verpflichtet, auch wenn sie der Exekutive und damit einer politischen Instanz untergeordnet ist³⁶³. Die öffentliche Verwaltung ist jedoch nicht zu strikter Neutralität verpflichtet und kann sich zum Beispiel für oder gegen eine Vorlage aussprechen³⁶⁴.
- Sie ist gemäss Legalitätsprinzip (*oben*) an **Neutralitätsanforderungen** gebunden, die **sich aus der Verfassung und dem Gesetz ergeben**, insbesondere wenn die Verwaltung von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch machen muss³⁶⁵.

Im **Kanton Freiburg** wurden die Verpflichtungen zur Wahrung des öffentlichen Interesses und zur Vermeidung von Interessenkonflikten durch verschiedene gesetzliche Bestimmungen konkretisiert. Diese sind eher klassisch und in drei Rechtsbereichen angesiedelt, die, wie Schindler betont, zur Vermeidung von Interessenkonflikten beitragen: das Beamtenrecht, das Staatsorganisationsrecht und das Verfahrensrecht³⁶⁶. Diese regulative Logik zur Vermeidung von Interessenkonflikten findet sich im Freiburger Kantonsrecht:

- Art. 66 des **Gesetzes über das Staatspersonal vom 17. Oktober 2001 (StPG-FR; SGF 122.70.1)** betrifft ungerechtfertigte Vorteile und besagt: «Es ist den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern untersagt, in Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit für sich oder andere Vorteile zu beanspruchen, anzunehmen oder sich versprechen zu lassen. Die

³⁶¹ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 213 f.

³⁶² UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, S. 214.

³⁶³ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 218 ff.

³⁶⁴ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, S. 220.

³⁶⁵ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 217 f.

³⁶⁶ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 169 ff. Was das ebenfalls von Schindler erwähnte Strafrecht betrifft, so fällt dieses unter das Bundesrecht; siehe insbesondere Art. 322^{ter} ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 ([SR 311.0](#)).

Bestimmungen der Strafprozessordnung bleiben vorbehalten». Art. 67 StPG-FR zu den Nebenbeschäftigungen sieht vor: «Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfen keiner Gewinn bringenden oder die Tätigkeit beim Staat beeinträchtigenden Nebenbeschäftigung nachgehen ohne besondere schriftliche Ermächtigung der Direktion oder der Anstalt, der sie unterstehen». Art. 70 StPG-FR sieht vor: «Für den Ausstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gelten die Artikel 21-25 VRG».

- Das **Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (SVOG-FR)** präzisiert die Grundsätze, welche die Tätigkeit der **Kantonsverwaltung** regeln. Gemäss Artikel 44 Abs. 1 SVOG-FR (Allgemeine Grundsätze) muss «[d]ie Kantonsverwaltung (...) rationell, leistungsfähig und transparent organisiert werden». Artikel 55 SVOG-FR sieht vor: «Die Direktionen und Verwaltungseinheiten handeln zweckmässig und rationell; sie beachten die Grundsätze des öffentlichen Interesses, der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben sowie des Willkürverbots» (Abs. 1), und: «Sie werden so geführt, dass sie ihre Ziele erreichen, und nutzen zu diesem Zweck ihre Mittel optimal; zudem richten sie ihre Leistungen auf die Erwartungen der Empfängerinnen und Empfänger aus» (Abs. 2).
- Im Bereich des **Verfahrensrechts** schliesslich gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Freiburg vom 23. Mai 1991 (VRG-FR) und ist insbesondere für den Staatsrat und die Organe der Kantonsverwaltung anwendbar (Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRG-FR), aber auch für «Privatpersonen und Organe privater Institutionen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen» (Art. 2 Abs. 1 Bst. d VRG-FR). Gemäss Art. 8 VRG, der sich mit den allgemeinen Grundsätzen befasst, sorgt die Behörde «unter Wahrung der Rechte der einzelnen für die Verwirklichung des öffentlichen Interesses» (Abs. 1); dabei beachtet sie die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben und des Willkürverbots (Abs. 2). Bei der Ausübung ihres Ermessens richtet sie sich «nach objektiven und vernünftigen Kriterien» (Art. 9 Abs. 1 VRG-FR). Art. 21 VRG-FR betrifft die Ausstandsgründe.
- Zu beachten ist, dass Schindler im Zusammenhang mit dem Verfahrensrecht auch die **Spezialgesetzgebung** erwähnt, z. B. jene im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens oder des Umweltschutzes³⁶⁷ (zum öffentlichen Beschaffungsrecht siehe *unten*, 4.2.3).

Diese rechtlichen Antworten, so nützlich sie auch sein mögen, weisen im Hinblick auf den konkreten Fall, um den es hier geht, Grenzen auf. Sie behandeln nicht die Hypothese des externen Auftragnehmers, wie es bei den Bestimmungen des **StPG** der Fall ist, **das nicht für**

³⁶⁷ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 173 f.

«Personen, die mit dem Staat in einem Auftragsverhältnis oder öffentlich-rechtlichen Vertragsverhältnis stehen», gilt, da diese Personen «den Bestimmungen des Obligationenrechts oder den spezifischen Bestimmungen des öffentlichen Rechts» unterstehen (Art. 3 Abs. 5 StPG-FR). Auch die anderen Bestimmungen bieten keine Lösungen. So gilt das VRG-FR insbesondere nicht für verwaltungsinterne Handlungen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a VRG-FR).

Abgesehen davon hat die Problematik der Regelung von Interessenkonflikten in der Schweiz zu weiteren Entwicklungen geführt, auf die hier hingewiesen werden soll. Zu erwähnen ist beispielsweise der **Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Bern vom 19. August 2021** mit dem Titel «**Beizug von externen Expertinnen und Experten**»³⁶⁸. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) formuliert darin unter anderem die folgenden Beobachtungen und Empfehlungen:

- **«Mehr Eigenleistung – weniger Einsätze Dritter:** Die Kommission stellt fest, dass der Kanton Bern über keine gesamtkantonale Strategie verfügt, wie mit dem Einsatz Dritter umgegangen werden soll. Aus Sicht der Kommission ist zentral, dass dies definiert wird und dabei der Grundsatz gelten muss, mehr auf Eigenleistung zu setzen und den Einsatz Dritter so weit als möglich zu reduzieren. Das Kantonspersonal muss mehr Eigenverantwortung übernehmen und die zentralen Aufgaben selber ausüben.
- **Klare Vorgaben für die Vergabepaxis:** Wird die Vergabe eines Auftrages an Dritte in Betracht gezogen, fehlen momentan klare Vorgaben, auf welchen sich eine Entscheidung abstützen kann. Zusätzlich zur Strategie, wie grundsätzlich mit dem Einsatz Dritter umgegangen werden soll, braucht es aus Sicht der Kommission somit Vorgaben für die Vergabepaxis. Es muss klar sein, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Auftrag extern vergeben werden kann. Andernfalls besteht das Risiko, dass der Einsatz von externen Beratungen sehr unterschiedlich und teilweise unwirtschaftlich erfolgt. Bevor externe Aufträge vergeben werden, braucht es somit eine dem Auftrag angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnung mit Kosten/Nutzen-Überlegungen.
- **Steuerung, Koordination und Controlling zentralisieren:** (...) [Es gibt] keinen gesamtsstaatlichen Prozess für die Steuerung, Koordination und Kontrolle über abgeschlossene Dienstleistungsverträge mit Dritten. Eine wichtige Grundlage, um dies überhaupt zu ermöglichen, sind eine einheitliche IT-Systemlandschaft und saubere Datenstrukturen. Des Weiteren erkennt die Kommission die Notwendigkeit für eine zentrale Beschaffungsstelle für Dienstleistungsaufträge, damit Synergien genutzt und somit Kosten eingespart werden können. Die GPK schlägt zudem vor, einen Pool von

³⁶⁸ Grosser Rat des Kantons Bern, Beizug von externen Expertinnen und Experten - Ergebnisse der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission, 19. August 2021, <https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/dba0197952884951be1545c154af54e1-332/1/Beilage-Bericht-de.pdf>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

Fachspezialisten und Fachspezialistinnen einzurichten, um einerseits mit bestehenden Personalressourcen einen gesamtstaatlichen Austausch zu ermöglichen und andererseits mit zusätzlichen internen Expertinnen und Experten mehr auf Eigenleistung zu setzen. Schliesslich ist es wichtig, dass der Kanton gesamtstaatliche Controllingmechanismen einführt. ...»³⁶⁹

Darüber hinaus wurde in einigen Instanzen auf **Bundesebene** eine Präventionslogik umgesetzt, die auf einem risikoorientierten Ansatz beruht:

- In Beantwortung des Postulats Häberli-Koller (09.4011) wird im **Bericht des Bundesrates von 2013 über Aufträge der Bundesverwaltung an externe Experten**³⁷⁰ der Zusammenhang zwischen solchen **Aufträgen** und den sich aus dem öffentlichen Beschaffungsrecht ergebenden Anforderungen hervorgehoben (*unten*, 4.2.3).
- Der **Bericht von 2014 über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung**³⁷¹ der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats richtet sechs Empfehlungen an den Bundesrat, nämlich:
 - 1) Festlegung und Konkretisierung einer allgemeinen Strategie für alle Departemente und die Bundeskanzlei für den Einsatz von externen Mitarbeitern;
 - 2) Einführung und Umsetzung eines Kontrollverfahrens;
 - 3) Klärung der Rechtsgrundlagen, auf denen der Einsatz externer Mitarbeiter beruht;
 - 4) bessere Kenntnis der Rechtsgrundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens;
 - 5) Verbesserung der internen und externen Transparenz als Grundlage für die Verwaltung des Haushalts und des Personalbestands;
 - 6) systematische Anwendung der PSP [Personensicherheitsprüfung] und Kenntnis des Ergebnisses vor der Aufnahme der Tätigkeit.

³⁶⁹ Grosser Rat des Kantons Bern, Beizug von externen Expertinnen und Experten - Ergebnisse der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission, 19. August 2021, S. 3, <https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/dba0197952884951be1545c154af54e1-332/1/Beilage-Bericht-de.pdf>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

³⁷⁰ Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Häberli-Koller (09.4011) über Aufträge der Bundesverwaltung an externe Experten: Klarheit schaffen über Studien- und Beratungsaufträge des Bundes an private Experten, 30. Oktober 2013, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, abgerufen am 25. Oktober 2023.

³⁷¹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung vom 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311. Siehe dazu auch Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über die externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung vom 10. April 2014, BBl 2015 3329.

- Das Reglement der **Pensionskasse des Bundes PUBLICA**³⁷² sieht in Art. 13 zur Compliance³⁷³ vor: «Interessenbindungen, welche die Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten, sind gegenüber den jeweiligen Entscheidungsinstanzen vor der Fällung des Entscheids offen zu legen» (Abs. 1). Diese Pflicht gilt für die Angestellten von PUBLICA, aber auch für «Berater und Beraterinnen sowie Beauftragte, die nicht bei PUBLICA angestellt sind, soweit sie an Entscheidungsprozessen von PUBLICA beteiligt sind» (Abs. 2).
- Kapitel 3 des **2016 vom BFE erstellten «Leitfaden zur Optimierung der Praxis bei der Planung von Windparks»** betrifft «Vorschläge zur Optimierung der Praktiken im Bereich der verschiedenen Aufgaben»³⁷⁴. Er schlägt unter anderem vor, «zu informieren» und empfiehlt den Kantonen in diesem Zusammenhang, auf «einen unabhängigen Auftragnehmer des Projektentwicklers zurück[zu]greifen, um die Mitwirkung im kantonalen Richtplan sicherzustellen»³⁷⁵.

4.2.3. DAS ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGSRECHT

Die letzte rechtliche Herausforderung, die im Rahmen dieser Studie identifiziert wurde, betrifft die Frage des öffentlichen Beschaffungsrechts.

Zunächst muss daran erinnert werden, dass der Staat nicht immer über **die Dienstleistungen und Güter** verfügt, die ihm **zur Verfügung stehen, so dass** er vor der Alternative des «*make or buy*» stehen kann. Der Staat entscheidet sich dann für die Option, die ihm am besten gefällt³⁷⁶, die also den Beizug von Personen oder Unternehmen aus der Privatwirtschaft zur Erfüllung verschiedener Arten von Aufgaben beinhalten kann³⁷⁷. Aus der Sicht des allgemeinen Verwaltungsrechts wird die Beschaffung von Dienstleistungen (aber auch von Lieferungen) dann als eine **Hilfstätigkeit**, die aber notwendig ist, um die staatliche Aufgabe zu erfüllen, betrachtet und bedarf keiner gesetzlichen Grundlage³⁷⁸ (zum Legalitätsprinzip siehe *oben*, 4.2.1). Die **verfassungsrechtliche Grundlage der Haupttätigkeit** ermöglicht es, diese Nebentätigkeit des Staates zu rechtfertigen³⁷⁹. Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass die Erstellung von Studien oder Gutachten vom Staat oder von externen Dienstleistern

³⁷² HÄNNI, Dominique, *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique (Auf dem Weg zu einem Integritätsprinzip für die öffentliche Verwaltung)*, Schulthess, 2019, S. 225 § 581.

³⁷³ Reglement über die Compliance vom 23. August 2012, [Microsoft Word - 2012.08.23 Compliance-Reglement d \(Stand 10.04.2014\)](#).

³⁷⁴ BFE, Leitfaden zur Optimierung der Planungspraxis für Windparks, 31. März 2016, <https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467>, S. 21 ff.

³⁷⁵ BFE, Leitfaden zur Optimierung der Planungspraxis für Windparks, 31. März 2016, <https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467>, S. 22.

³⁷⁶ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, S. 29 § 68; HÄNNI, Peter/STÖCKLI, Andreas, *Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stämpfli, 2013, S. 238 § 704.

³⁷⁷ TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, S. 76 § 222.

³⁷⁸ TSCHANNEN, Pierre/ZIMMERLI, Ulrich/MÜLLER, Markus, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., Stämpfli, 2014, S. 138.

³⁷⁹ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, S. 32, § 74.

durchgeführt werden kann, sofern sie mit der Erfüllung einer öffentlichen Hauptaufgabe in Verbindung gebracht werden kann.

Es ist zu beachten, dass der Bundesrat in seinem **Bericht von 2013 über die von der Bundesverwaltung an externe Experten vergebenen Aufträge**³⁸⁰ (*oben*, 4.2.2) klar darauf hinweist, dass der Beizug von externen Beauftragten dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen unterliegt.

In dieser Hinsicht und wie bereits erwähnt, ist der Staat, der mit einem Dritten in eine vertragliche Beziehung treten will, um ein Bauvorhaben zu verwirklichen oder Lieferungen oder Dienstleistungen zu erwerben, bereits durch den **verfassungsrechtlichen Rahmen** gebunden. Er muss unter Wahrung der Gleichheit der Wettbewerber und unter Berücksichtigung des für die öffentlichen Finanzen günstigsten Angebots handeln (Art. 27 und 94 BV). Diese Leitprinzipien ergeben sich aus der Tatsache, dass der Staat Steuern erhebt und deshalb von ihm erwartet wird, dass er bei den öffentlichen Ausgaben sparsam ist. Zudem muss der Staat dem Grundsatz der Gleichbehandlung und der liberalen Wirtschaftsordnung folgen und gewährleisten, dass alle Konkurrenten gleiche Chancen haben, und dann denjenigen auswählen, der für die Ausführung der Leistung am geeignetsten ist.

Darüber hinaus legt das öffentliche Beschaffungsrecht die **Bedingungen für die Vergabe von Aufträgen durch den Staat** genauer fest, die unter **Beachtung des freien Marktes organisiert werden müssen**³⁸¹, vorbehaltlich der gesetzlich ausgenommenen Aufträge³⁸². Es bezieht sich auf alle Verträge, die von der öffentlichen Hand mit (privaten) Anbietern über den Erwerb von Lieferungen, Bauten oder Dienstleistungen geschlossen werden³⁸³. Solche Verträge können die Einstellung von Beratern betreffen, um die Methode der Staatsverwaltung oder ein Computersystem zu verbessern oder um einen Plan für ein neues Museum zu erstellen³⁸⁴. Den Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen unterliegen die Zentralverwaltung (Departemente, Ämter, Dienststellen oder auch Verwaltungseinheiten), die dezentralisierten Einheiten und privatrechtliche Einheiten, die mit einer Tätigkeit im Rahmen der öffentlichen Verwaltung beauftragt sind³⁸⁵.

³⁸⁰ Bundesrat, Bericht als Antwort auf das Postulat Häberli-Köllner (09.4011) zu Transparenz bei den Expertenmandaten der Bundesverwaltung: Transparenz bei den Expertenmandaten der Bundesverwaltung, 30. Oktober 2013, <https://www.efd.admin.ch/de/berichte>, abgerufen am 25. Oktober 2023.

³⁸¹ Art. 94 BV; Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (BGBM; [SR 943.02](#)).

³⁸² Internationale Abkommen und die IVöB sehen die Nichtanwendung des Vergaberechts in bestimmten Fällen vor, wie etwa bei unentgeltlich erworbenen Aufträgen oder auch bei Aufträgen, deren Vergabe die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit gefährden würde. Die Rechtsprechung hat auch die Fälle der sogenannten In-House-, Quasi-In-House- und In-State-Verträge hinzugefügt.

³⁸³ TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2^e ed., Schulthess, 2018, S. 77 § 225.

³⁸⁴ TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2^e ed., Schulthess, 2018, S. 77 § 225.

³⁸⁵ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, S. 44 § 110 ff.

Angesichts des zeitlichen Rahmens dieser Studie ist das öffentliche Beschaffungsrecht vor den Reformen von 2019 relevant. Genauer gesagt wurden öffentliche Aufträge, die auf kantonaler oder kommunaler Ebene und gemäss der Kompetenzverteilung³⁸⁶ abgeschlossen wurden, damals durch die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 (IVöB 1994 oder aIVöB)³⁸⁷ geregelt, zu der die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen des jeweiligen Kantons hinzukam. So hatte der Kanton Freiburg das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Februar 1998³⁸⁸ und das Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen vom 28. April 1998³⁸⁹ verabschiedet.

Das auf kantonale Beschaffungen anwendbare Beschaffungsrecht lehnt sich direkt an die anwendbaren Bestimmungen des internationalen Rechts sowie an das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen an³⁹⁰. Im Allgemeinen hat das öffentliche Beschaffungsrecht den Zweck, die Grundsätze der Gleichbehandlung der Anbieter und der Unparteilichkeit bei der Vergabe, der Verhältnismässigkeit, der Transparenz des Verfahrens und des Rechts auf Beschwerde gegen Vergabeverfahren zu gewährleisten³⁹¹. Es unterscheidet vier Arten von Verfahren³⁹²: das offene Verfahren³⁹³, das selektive Verfahren³⁹⁴, das Einladungsverfahren³⁹⁵ und das freihändige Verfahren³⁹⁶.

³⁸⁶ BGE 130 I 156 (163).

³⁸⁷ Interkantonale Vereinbarung von 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 (IVöB 1994; [SGF 122.91.2](#)). Die IVöB 1994 trat am 21. Mai 1996 im Kanton Freiburg in Kraft. Sie wurde am 15. März 2001 revidiert; die revidierte Fassung trat im Kanton Freiburg am 28. Januar 2003 in Kraft. Die IVöB wurde am 15. November 2019 aktualisiert; der Kanton Freiburg trat der neuen IVöB vom 15. November 2019 (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen 2019 vom 15. November 2019 (IVöB 2019; [SGF 122.91.3](#))) mit Gesetz vom 1. Februar 2022 bei und sie trat am 1. Januar 2023 in Kraft.

³⁸⁸ Das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Februar 1998 ([SGF122.91.1](#)) wurde am 8. November 2002 geändert. Die Vorschriften von 1998 wurden anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 2. Februar 2022 (ÖBG; [SGF 122.91.1](#)), das am 1. Januar 2023 in Kraft trat, überarbeitet. Die letztgenannte Gesetzgebung wird durch die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 12. Dezember 2022 (ÖBR; [SGF 122.91.11](#)) ergänzt.

³⁸⁹ Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR; [SGF 122.91.11](#)).

³⁹⁰ Diese Regelung wurde durch das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019 (BöB; [SR 172.056.1](#)) ersetzt, das am 12. Januar 2022 in Kraft trat.

³⁹¹ Die aIVöB nennt noch weitere allgemeine Grundsätze, wie den Verzicht auf Verhandlungsrunden, die Einhaltung der Ablehnungsvoraussetzungen (die sich in der Forderung nach Unparteilichkeit wiederfindet), die vertrauliche Behandlung von Informationen, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Arbeitsbedingungen.

³⁹² Art. 13 Abs. 1 und a. 2 aBöB; Art. 17 BöB; Art. 12 aIVöB.

³⁹³ Art. 14 aBöB; Art. 18 nBöB; Art. 12 Abs. 1 a aIVöB

³⁹⁴ Art. 15 aBöB; Art. 19 nBöB; Art. 12 Abs.1 b aIVöB.

³⁹⁵ Art. 20 nBöB; Art. 12 Abs. 1 b^{bis} aIVöB.

³⁹⁶ Art. 16 aBöB; Art. 21 nBöB; Art. 12 Abs. 1 Bst. c aIVöB; TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^e ed., Schulthess, 2018, S. 79 §227.

Das **freihändige Verfahren** ermöglicht es einer Vergabestelle, einen Vertrag mit einem Anbieter abzuschliessen, ohne eine Ausschreibung durchzuführen³⁹⁷. Es kann unter bestimmten Bedingungen angewendet werden, z. B. wenn kein Anbieter die Eignungskriterien erfüllt oder wenn aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrags oder aus Gründen des geistigen Eigentums nur ein Anbieter in Frage kommt und wenn es keine angemessene Alternative gibt.³⁹⁸ Die Zuhilfenahme dieses Verfahrens entbindet die Vergabestelle jedoch nicht von der Einhaltung der Grundsätze des öffentlichen Beschaffungswesens, insbesondere im Hinblick auf die Transparenz. Darüber hinaus muss sie, wenn sie dieses Verfahren zu Hilfe nimmt, auch die in Anhang 2 der IVöB³⁹⁹ festgelegten Schwellenwerte einhalten. Im vorliegenden Fall ist der Schwellenwert für die Anwendung des freihändigen Verfahrens auf 150'000 Franken exkl. MWST festgelegt.⁴⁰⁰

Die **Bestimmung des Wertes** einer vom Staat zu beschaffenden Dienstleistung liegt in der Verantwortung der Vergabestelle, die an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden ist.⁴⁰¹ Das bedeutet, dass eine Vergabestelle keine Bewertungsmethode wählen darf, die zu einer zu niedrigen Schätzung des Wertes eines bestimmten Auftrags führt, in der Absicht, die Anwendung der Vorschriften des öffentlichen Vergaberechts zu vermeiden⁴⁰². Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Behörde eine geplante Beschaffung in zahlreiche Komponenten oder Lose zerlegt, wodurch sie unter den Schwellenwerten bleibt, die für einzelne Aufträge festgelegt wurden.⁴⁰³ Im Schweizer Beschaffungsrecht ist das Verbot der Unterteilung des Auftrags zur Umgehung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen ausdrücklich verankert.⁴⁰⁴

Die Überschreitung der Schwellenwerte stellt eine heikle Frage dar, da es schwierig ist, im Voraus zu wissen, wie gross der Auftrag letztendlich sein wird.⁴⁰⁵ Das

³⁹⁷ Art. 12 Abs. 1 Bst. c aIVöB.

³⁹⁸ Art. 9 aÖBR.

³⁹⁹ Art. 7 Abs. 1^{bis} aIVöB. Dasselbe Prinzip ist auch im Rahmen des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vorgesehen.

⁴⁰⁰ Die Schwellenwerte für Dienstleistungsaufträge variieren je nach anwendbarem Recht. Auf Bundesebene liegt der Schwellenwert für Dienstleistungsaufträge bei 230'000 Franken, ohne Mehrwertsteuer (Art. 6 Abs. 1 b aBöB). Die Schwellenwerte wurden im Rahmen der Revision von 2019 nicht neu bewertet. Vgl. Anhang 2 IVöB vom 25. November 1994 und IVöB vom 15. November 2019.

⁴⁰¹ Art. 5 Abs. 3 BV; DI CICCIO, Dominique, *Le prix en droit des marchés publics: le prix comme valeur du marché et comme critère d'examen de l'offre*, Schulthess, 2022, N 290; POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, S. 197 § 398; TRÜEB, Hans Rudolf, *Wettbewerbsrecht II Kommentar*, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (Hrsg.), 2011, Böb-94, Art. 7 N 2.

⁴⁰² POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, S. 197 § 398.

⁴⁰³ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 1^e éd., Stämpfli, 2014, S. 138 § 218.

⁴⁰⁴ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die neue Vergaberegulung die Regel in Art. 15 Abs. 3 1. Satz BoeB und IVöB präzisiert hat, indem sie besagt, dass bei der Schätzung des Wertes eines Auftrages «alle zu vergebenden Leistungen oder Vergütungen, die in einem engen sachlichen oder rechtlichen Zusammenhang stehen, zu berücksichtigen sind».

⁴⁰⁵ BVGer B.4657/2009 (06.08.2009), Erw. 4.6.3.

Bundesverwaltungsgericht ist der Ansicht, dass die Vergabebehörde das Recht hat, sich zu irren, solange sie gutgläubig handelt.⁴⁰⁶ Seiner Meinung nach tut sie es sicherlich nicht, wenn sie im Voraus weiss, dass die vergebene Leistung nicht ausreichen wird, um das erwartete Projekt zu verwirklichen, sich aber daran hält, um unter den Schwellenwerten zu bleiben.⁴⁰⁷ Für die Beurteilung, ob der Schwellenwert erreicht ist, ist daher die **vorherige Schätzung der Vergabestelle** ausschlaggebend und nicht der Wert, der aus dem Vergabeentscheid hervorgeht.⁴⁰⁸ Die Vergabestelle muss objektive Gründe vorlegen.⁴⁰⁹

Die Rechtsprechung hat die Elemente, die bei der Bestimmung des Wertes zu berücksichtigen sind, näher erläutert. So hatte das Bundesverwaltungsgericht angegeben, dass es bei einem Bauauftrag darum geht, die wirtschaftliche oder technische Verbindung zwischen den einzelnen Arbeiten zu berücksichtigen.⁴¹⁰ In Analogie dazu ging die Lehre davon aus, dass der Begriff des **sachlichen und rechtlichen Zusammenhangs zwischen den verschiedenen Leistungen** auch bei anderen Auftragsarten zu beurteilen sei. Diese Auslegung findet sich auch in der Rechtsprechung und wurde in das neue öffentliche Beschaffungsrecht übernommen.⁴¹¹ Daher müssen die Tatsachen in jedem konkreten Fall beurteilt werden, und der Verwaltungsgrundsatz von Treu und Glauben muss es ermöglichen, zu sagen, ob Leistungen so miteinander verbunden sind, dass sie in Wirklichkeit einen einzigen Auftrag darstellen.⁴¹² Für das Bundesverwaltungsgericht stehen Leistungen beispielsweise dann in einem engen Zusammenhang, wenn sie vernünftigerweise nicht unabhängig voneinander erworben werden können, insbesondere weil sie denselben Zweck erfüllen, von derselben Person erbracht werden müssen oder eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten nicht wünschenswert ist.⁴¹³

Die **2019 durchgeführte Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts** brachte mehrere wesentliche Entwicklungen bei der Auswahl des Anbieters und der Transparenz mit sich. So wurde die Wahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots durch das günstigste Angebot⁴¹⁴

⁴⁰⁶ BVGer B-3158/2011 (12.07.2011), Erw. 2.1.4; BVGer B.4657/2009 (06.08.2009), Erw. 4.6.3.

⁴⁰⁷ BVGer B.4657/2009 (06.08.2009), Erw. 4.6.3.

⁴⁰⁸ BVGer B-2278/2008; BVGer B-3158/2011 (12.07.2011), Erw. 2.1.4.

⁴⁰⁹ TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (Hrsg.), 2011, BöB-1994, Art. 15 N 11.

⁴¹⁰ BVGer B-579/2015 (19.03.2015); BVGer B-913/2012 (28.03.2012); BVGer B-6837/2010 (15.03.2011).

⁴¹¹ BVGer B-3260/2019 (03.10.2019): Wenn eine Vergabestelle mehrere Bauaufträge für die Errichtung eines Bauwerks vergibt, ist ihr Gesamtwert - und nicht der Wert jedes einzelnen Auftrags - für die Beurteilung, ob der Schwellenwert für Bauaufträge (Bauwerkregel) erreicht ist, ausschlaggebend (vgl. BVGer B-3260/2019 (03.10.2019)). BVGE 2009/18 E. 2.4 und Ref.; Urteil des BVGer B-913/2012, oben erwähnt E. 4.2.1 und Ref.; siehe auch zu diesem Punkt Botschaft des Bundesrates vom 15. Februar 2017 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, BBl 2017 1695, Sp. 1767).

⁴¹² ZUFFEREY, Jean-Baptiste/MAILLARD Corinne/MICHEL Nicolas, *Droit des marchés publics: présentation générale, éléments choisis et code annoté*, Ed. universitaires Fribourg, 2002, S. 82.

⁴¹³ BVGer B-3260/2019 (03.10.2019).

⁴¹⁴ Art. 41 nAIMP.

ersetzt; das Qualitätskriterium wurde dem Preis gleichgestellt.⁴¹⁵ Die Vorkehrungen zur Bekämpfung von Interessenkonflikten, illegalen Absprachen, die den Wettbewerb beeinträchtigen, und Korruption wurden ebenfalls verstärkt. So wird ausdrücklich festgelegt, dass die Vergabestelle unter anderem transparent, objektiv und unparteiisch handeln muss,⁴¹⁶ aber auch Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige wettbewerbsbeeinträchtigende Absprachen und Korruption ergreifen,⁴¹⁷ und die Gleichbehandlung der Anbieter in allen Phasen des Verfahrens sicherstellen muss.⁴¹⁸

Die verstärkte Korruptionsbekämpfung, insbesondere durch eine erhöhte Transparenz, wurde insbesondere in der neuen Freiburger Regelung umgesetzt. So bestimmt Art. 6 des ÖBR: «Um zu prüfen, ob die Anbieterinnen und Anbieter die Teilnahmebedingungen und die Eignungskriterien erfüllen, kann die Auftraggeberin oder der Auftraggeber unter Berücksichtigung des jeweiligen Auftrags insbesondere bestimmte Nachweise verlangen».⁴¹⁹ Sie oder er kann die Anbieter auch auffordern, eine Ehrenerklärung oder eine Bestätigung der Einhaltung von Verhaltensregeln zur Verhinderung von Korruption vorzulegen.⁴²⁰

⁴¹⁵ Art. 29 nBGM, Art. 29 nIVöB. Das neue Bundesgesetz fügt weitere Kriterien wie Angemessenheit, Fristen, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik, Nachhaltigkeit, Plausibilität des Angebots, Verschiedenes oder auch Fachkompetenz hinzu (Art. 29 Abs. 1 nBöB).

⁴¹⁶ Art. 11 Bst. a BöB, Art. 11 Bst. a IVöB.

⁴¹⁷ Art. 11 Bst. b BöB, Art. 11 Bst. b IVöB.

⁴¹⁸ Art. 11 Bst. c BöB, Art. 11 Bst. c IVöB.

⁴¹⁹ Art. 6 ÖBR.

⁴²⁰ Anhang 1 Art. A1-1, a) 5, ÖBR.

2. ANALYSE

5.1 EINLEITUNG

Dieser Bericht befasst sich mit der Vergabe eines **externen Auftrags** durch die Freiburger Kantonsverwaltung an die Firma ennova SA im Rahmen der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans (*oben*, 1.).

Wie erwähnt (*oben*, 3.2.2.d.) wurde ennova SA mit den folgenden **Aufgaben** beauftragt:

- Erstellung von Studien und eines Berichts zur Priorisierung von Windenergiestandorten (erster Auftrag vom 14. Januar 2016);
- Koordinierung der anderen Auftragnehmer sowie die Teilnahme an Sitzungen mit verschiedenen Interessengruppen (d. h. Dienststellen der Kantonsverwaltung und externe Auftragnehmer) (Nachtrag vom 25. April 2016);
- Erstellung des Katalogs der nicht berücksichtigten Standorte (zweiter Auftrag vom 26. Februar 2017).

Es handelt sich folglich um die **Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe** (zu diesem Aspekt und den damit verbundenen Herausforderungen bezüglich Governance und rechtlichen Fragen siehe *oben*, 4.1 und 4.2).

In diesem Abschnitt wird der Fall analysiert, um die Fragen zu beantworten, die der vorliegenden Studie zugrunde liegen (*siehe oben*, 1.). Zunächst werden die Hauptprobleme des Falles aufgezeigt (5.2) und anschliessend die sechs Fragen beantwortet (5.3).

5.2. VERDEUTLICHUNG DER PROBLEME

5.2.1. DIE ÜBERSCHNEIDUNG VON ÖFFENTLICHEN UND WIRTSCHAFTLICHEN INTERESSEN

Die öffentliche Politik im Bereich der erneuerbaren Energien schliesst eine **Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren** ein. Diese verschiedenen Akteure verfolgen unterschiedliche Ziele. So streben die Behörden die Umsetzung der öffentlichen Politik an, die sie sich im Bereich der erneuerbaren Energien gegeben haben. Eines der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente ist die Raumplanung. Im vorliegenden Fall fällt diese Planung in den Zuständigkeitsbereich des Kantons. Für die Durchführung von Projekten zur Errichtung von Windenergieanlagen sind hingegen Wirtschaftsakteure, die privat oder halbstaatlich sein können, zuständig. Der erste Prozess ist administrativer Art, während der zweite wirtschaftlicher Art ist.

Die **von den verschiedenen Akteuren verfolgten Interessen** können sich **überschneiden**. So kann ein Verfahren zur Revision des kantonalen Richtplans durch die Behörden und die Standortsuche durch Projektentwickler dazu führen, dass sich die öffentlichen und wirtschaftlichen Interessen gegenseitig kreuzen und das öffentliche Interesse in den Hintergrund gerät. Im Bereich der Windenergieanlagen wird eine solche Hypothese sogar in der Empfehlung des BAFU angedeutet, das betont, dass sowohl bei der Richtplanung als auch bei der Nutzungsplanung zum Zeitpunkt einer Planrevision bereits Projekte existieren

können, die in sehr unterschiedlichem Projektierungsstadium sind⁴²¹. Falls in Kantonen mit Windenergiepotenzial bereits konkrete Projekte geplant sind, können diese – abhängig vom Projektierungs- bzw. Untersuchungsstand – als Festsetzung oder Zwischenergebnis in den Richtplan aufgenommen werden⁴²².

Die Ursache für die Verflechtung von öffentlichen und wirtschaftlichen Interessen ist die **Beteiligung von Wirtschaftsakteuren mit einem direkten Interesse an der administrativen Planungsphase**. Diese Wirtschaftsakteure können nicht nur private, sondern auch staatliche oder halbstaatliche Unternehmen sein, wie Groupe E / Greenwatt oder die ennova SA (zu diesen Akteuren und ihren Merkmalen siehe *oben*, 3.2). Auf Seiten der öffentlichen Verwaltung kann eine solche Situation auch positiv gewertet werden, wenn sie der öffentlichen Sache, der Realisierung der vom Staat verfolgten Politik und ihrer Umsetzungsstrategie dient.

Im vorliegenden Fall ist die Interessenverflechtung bei der ennova SA erkennbar, da sie zu den wirtschaftlichen Akteuren gehört, die in der Entwicklung erneuerbarer Energien im Kanton Freiburg gemäss den Zielen der öffentlichen Hand aktiv sind, aber auch eine Beratungsfunktion zur Unterstützung der öffentlichen Behörden ausübt⁴²³. Obwohl ennova SA behauptete, ab 2014 ihre Tätigkeit weiterentwickelt zu haben und neu als Planungsbüro aktiv sei, um die Kantonsverwaltung bei der Raumplanung zu unterstützen, **veranschaulichen die früheren und späteren Aktivitäten von ennova SA dieses Problem der oben genannten Verflechtung**. Es gibt mehrere Elemente, die diese Verflechtung bestätigen:

- Erstens ist ennova SA eine **Gesellschaft, die vollständig im Besitz** [REDACTED] **ist, die ihrerseits Windenergieprojekte fördern**. Darüber hinaus wird in der Antwort des Staatsrats auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115 Folgendes ausgeführt: «Nach Auskunft der Groupe E, die im Rahmen dieses parlamentarischen Vorstosses dazu befragt wurde, sind die SIG und die Groupe E Greenwatt eine Partnerschaft miteinander eingegangen. Dank dieser Partnerschaft konnte die Groupe E Greenwatt einen Anteil von 50 % am Windpark Montagne de Buttes (ein ursprünglich von den SIG entwickeltes Projekt mit 19 Windturbinen im Val-de-Travers, das derzeit vor Bundesgericht hängig ist) und einen gleich hohen Anteil am Projekt Monts de Boveresse (ein ebenfalls von der SIG initiiertes Projekt im Val-de-Travers, das im

⁴²¹ BFE/BAFU/ARE, Empfehlung zur Planung von Windenergieanlagen, Die Anwendung von Raumplanungsinstrumente und Kriterien zur Standortwahl, 1. März 2010, S. 9, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

⁴²² BFE/BAFU/ARE, Empfehlung zur Planung von Windenergieanlagen, Die Anwendung von Raumplanungsinstrumente und Kriterien zur Standortwahl, 1. März 2010, S. 33, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

⁴²³ So würde ennova SA das Ingenieurbüro für [REDACTED] darstellen, genauso wie andere Ingenieurbüros mit anderen Projektentwicklern verbunden sind.

kantonalen Richtplan von Neuenburg aufgeführt ist) übernehmen. Die Groupe E Greenwatt und die SIG haben zudem vereinbart, dass die SIG allenfalls eine Beteiligung von bis zu 33 % an den im KRP aufgeführten Projekten «Massif du Gibloux» und «Côte du Glaney» übernehmen könnten, falls diese Projekte von der Groupe E Greenwatt realisiert werden.»⁴²⁴

- Zweitens nahm die ennova SA mit Schreiben vom 30. September 2015 Kontakt mit dem Vorsteher des AfE auf und teilte ihm mit, dass das Unternehmen am Prozess teilnehmen wolle, um **«seine Interessen bei Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Windparks Gibloux, Misery-Courtion und Semsales zu vertreten»**⁴²⁵
- Drittens führte die ennova SA noch Windmessungen durch und baute die **Messmasten erst im Sommer 2016 ab**. Auch wenn diese Tätigkeit den Freiburger Behörden gemeldet worden war und somit transparent war, fiel sie noch unter die Prospektionstätigkeit, die von der ennova SA nach eigenen Angaben 2014 eingestellt worden war.
- Ein vierter Punkt betrifft die **früheren, aber auch die späteren Aktivitäten** der ennova SA. Obwohl die Vertreter von ennova SA - wie auch die Freiburger Kantonsverwaltung - behaupten, dass sich die Aktivitäten des Unternehmens auf die eines Planungsbüros beschränken, zeigen die Statuten des Unternehmens, dass es jederzeit über diese Aufgabe hinausgehen kann (*unten*, 5.2.2). In der Tat nennen diese Statuten unter den Unternehmenszielen weiterhin auch den Bau und die Förderung von Windkraftprojekten und nicht nur die Funktion eines Planungsbüros. Ende 2014, kurz vor der Umwandlung der ennova SA, wurden zwischen der Gesellschaft und diversen Gemeinden Zusammenarbeitsvereinbarungen über Windkraftprojekte unterzeichnet, die zwar letztlich nicht umgesetzt wurden, aber Zweifel an der sowohl subjektiven als auch objektiven Unparteilichkeit von ennova SA aufkommen lassen. Selbst wenn ein externer Beauftragter einwandfrei arbeitet und faktisch kein wirtschaftliches Interesse hat, wie die ennova SA im Übrigen behauptet⁴²⁶ (subjektive Unparteilichkeit), können die äusseren Umstände dennoch den Anschein einer Befangenheit auf objektiver Ebene erwecken. Daher kann es nicht als ausreichend angesehen werden, wenn der Staatsrat und das AfE betonen, dass das Planungsbüro ennova SA **«zu Beginn seines Auftrags für den KRP keinen anderen Auftrag im Kanton**

⁴²⁴ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 6 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴²⁵ Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 18.

⁴²⁶ Siehe z. B. die Aussagen des Direktors von ennova SA: ZANASCO Jean-Louis, *«Ich sehe keinen Interessenkonflikt»*, La Liberté, 21. Dezember 2021, <https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/je-ne-vois-pas-de-conflit-d-interets-630184>, abgerufen am 31. Oktober 2023. Herr [REDACTED] erwähnt insbesondere, dass aus methodologischer Sicht die durchgeführten Arbeiten einem «wissenschaftlichen Prozess entsprechen, den man nicht 'verdrehen' kann».

ausser demjenigen hatte, der auf dem Gemeindegebiet von Le Châtelard kurz vor dem Abschluss stand und die Demontage eines Windmessmasts beinhaltete, wie bereits bei anderer Gelegenheit dargelegt wurde»⁴²⁷ (wir heben hervor).

Letztendlich scheint die Verflechtung von öffentlichen und wirtschaftlichen Interessen angesichts der Marktrealitäten im Energiebereich teilweise unvermeidlich zu sein, stellt aber auch ein Risiko im Hinblick auf die Wahrung des öffentlichen Interesses dar. Auch wenn die starken zeitlichen Zwänge, denen die Freiburger Kantonsverwaltung unterworfen war (*siehe oben, 2.2.*), sowie die strukturelle Schwäche der regionalen Raumplanungsbehörden (*siehe oben, 4.1.*) anzuerkennen sind, **erfordert ein solches Umfeld, dass die öffentliche Verwaltung mit doppelter Vorsicht vorgeht.** Im vorliegenden Fall lassen die früheren und späteren Aktivitäten der ennova SA nicht darauf schliessen, dass ihr Tätigkeitsbereich perfekt auf Raumplanungsaktivitäten beschränkt war. Mit der Inanspruchnahme ihrer Dienste ging die Verwaltung das Risiko ein, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat zu beeinträchtigen.

5.2.2. DAS RISIKO VON INTERESSENKONFLIKTEN

Aufgrund der allgemeinen Grundsätze, die ihre Tätigkeit leiten, darunter die Wahrung des öffentlichen Interesses, ist die öffentliche Verwaltung verpflichtet, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um Interessenkonflikte zu vermeiden (*oben, 4.3.2*). Sie muss dafür sorgen, dass wirtschaftliche Interessen nicht das öffentliche Interesse dominieren, nach dem sich der Verwaltungsprozess richten muss, z. B. durch die Einführung von Massnahmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht.

Interessenkonflikte müssen nicht nur von der öffentlichen Verwaltung, sondern auch bei ihren **externen Auftragnehmern** vermieden werden. Dies betont übrigens auch der Staatsrat in seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115: «Erteilt eine Dienststelle des Staats einen Auftrag, muss sie sich vergewissern, dass der Auftragnehmer über die nötigen Kompetenzen verfügt und fähig ist, eine qualitativ hochstehende Arbeit abzuliefern, und dies unter Beachtung der geltenden Gesetze und der ethischen und berufsethischen Grundsätze, die die Situation verlangt.»⁴²⁸

Der Prozess der Vergabe von zwei Aufträgen an die ennova SA, die Ausführungsbedingungen sowie die eigentliche Ausführung dieser Aufträge zeigen, dass **das Risiko eines Interessenkonflikts thematisiert wurde. Allerdings geht aus den Unterlagen nicht hervor,**

⁴²⁷ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergie-dossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 3 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴²⁸ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 6 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

ob diese Frage umfassend analysiert wurde, um sicherzustellen, dass keine gegenwärtigen oder zukünftigen Interessenkonflikte bestehen, und zwar sowohl bei der Vergabe der Aufträge (*siehe unten, a.*) als auch bei ihrer Ausführung (*siehe unten, b.*).

a. In der Phase der Auftragsvergabe

Bereits in der ersten Sitzung der AG wurde die Idee eines partizipativen Ansatzes diskutiert, bei dem alle Interessengruppen im Bereich der Entwicklung erneuerbarer Energien einbezogen werden sollten. Unter diesen Akteuren wurde auch **Groupe E / Greenwatt** genannt. Das AfE schlug vor, die Firma nicht zu einem Vollmitglied der AG zu machen, sondern sie als Beobachter einzubeziehen.

Die anschliessenden Diskussionen zeigen, dass **einige Mitglieder der AG ein Risiko von Interessenkonflikten in Bezug auf Groupe E / Greenwatt identifiziert hatten**. In diesem Zusammenhang sei an die Vorbehalte von [REDACTED] und des ANL bezüglich der vom AfE vorgeschlagenen Beteiligung von Greenwatt erinnert sowie an ihre Bemerkung, dass bei anderen ähnlichen Projekten eine Juristin oder einen Juristen in die Arbeiten einbezogen worden sei⁴²⁹. Diese Bedenken hat das ANL dem AfE ein erstes und dann ein zweites Mal mitgeteilt und darum gebeten, dass seine Bedenken auch den anderen Mitgliedern der AG mitgeteilt werden. Aus den Unterlagen geht hervor, dass die Thematik in den Sitzungen der AG allgemein angesprochen wurde, ohne dass jedoch die ausdrücklich vom ANL vorgebrachten Anregungen ausführlich diskutiert wurden⁴³⁰.

Im Austausch, der zunächst zwischen dem AfE und dem ANL und dann zwischen dem AfE und dem Rest der AG stattfand, wurden die vom ANL geäusserten Bedenken mit der Begründung abgetan, dass **Greenwatt nicht in die AG selbst integriert oder direkt beauftragt würde und dass die AG bei Bedarf die von Greenwatt empfohlenen Büros beauftragen würde**:

- Siehe z. B. das E-Mail von [REDACTED] vom 8. September 2015 an [REDACTED], in der [REDACTED] als Kopie aufgeführt ist: «So sollten wir keinen Zielkonflikt mit Greenwatt oder anderen Promotoren kriegen, da sie nicht in die Arbeitsgruppe integriert sind»;⁴³¹
- Siehe auch das E-Mail von [REDACTED] vom 24. September 2015 an die AG: «Groupe E / Greenwatt wird nicht Mitglied des Teams werden. Wir werden sie in einem ersten

⁴²⁹ E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] und Herrn [REDACTED] vom Freitag, 3. September 2015, 09:35 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Korrespondenz, S. 54 f.). Siehe auch: E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Montag, 14. September 2015, 08:44 (Ordner «Documents divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, S. 24).

⁴³⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1^{er} Oktober 2015, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁴³¹ E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Documents divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, S. 25).

Teil am Donnerstag, 1.10.15. über ihre Projekte und externen Büros befragen. Danach werden wir direkt mit diesen Büros in Kontakt treten und ihnen falls erforderlich ein Mandat erteilen, damit wir die Informationen direkt von ihnen erhalten. Falls wir zu einem späteren Zeitpunkt wieder Infos von Groupe E / Greenwatt brauchen, werden wir genau gleich vorgehen.»⁴³²

Auch der Staatsrat erklärt in seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse wiederholt, dass «weder der Groupe E Greenwatt noch einer anderen Organisation ein Auftrag für den Bau von Windparks auf den Gebieten erteilt wurde»⁴³³.

Obwohl die AG Greenwatt letztlich nicht als Beobachter einbezog, empfangen die Mitglieder der AG in der zweiten Sitzung der AG einen ihrer Vertreter, Herrn [REDACTED]. Aus der beigefügten Präsentation und den im Protokoll wiedergegebenen Äusserungen geht hervor, dass Herr [REDACTED] **solide Empfehlungen für Planungsbüros, darunter ennova SA, ausgesprochen hat.**

Die **Wahl der ennova SA** wurde später in einer von [REDACTED] verfassten Notiz begründet, in der es heisst: «Für die AG war es wichtig, dass sie einerseits von **neutralen Mandatsträgern** begleitet werden konnte, die über ausgewiesene Kompetenzen in ihren jeweiligen Bereichen verfügten und bereit waren, über ein Jahr lang intensive Arbeit zu leisten. Andererseits benötigte die AG die Dienste eines Spezialisten/Experten mit einem breiten Überblick über alle durchzuführenden Arbeiten und einer hohen Kompetenz in der Planung eines Windparks»⁴³⁴. Es gibt jedoch **keine Hinweise in den Protokollen der AG-Sitzungen oder in anderen Dokumenten des damaligen Dossiers dafür, dass vor einer Auftragsvergabe eine Diskussion über die Kriterien stattgefunden hat, die der externe Auftragnehmer für die Begleitung der Arbeit der AG erfüllen sollte.** Darüber hinaus lässt sich in den Akten kein **Due-Diligence-Verfahren** durch die AG oder das AfE mit konkreten Massnahmen erkennen, mit denen sie sich vorab von der Unabhängigkeit dieser Planungsbüros und speziell von ennova SA hätten überzeugen können.

⁴³² E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED], Herrn [REDACTED], Herrn [REDACTED], Herrn [REDACTED], Frau [REDACTED], Herrn [REDACTED], Frau [REDACTED] und Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 24. September 2015, 11:25 Uhr (Ordner «Documents divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courriel, S. 22).

⁴³³ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-160, Windparks: Fragwürdige Unabhängigkeit der Studien über die Windmessung, 28. Juni 2021, S. 4 (Ordner «Documents divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-160_Parcs_oliens_V01). Siehe auch: «Der Staatsrat ruft jedoch in Erinnerung, dass der kantonale Richtplan weder der Groupe E Greenwatt noch einer anderen Organisation einen Auftrag für den Bau von Windparks auf den Gebieten erteilt, die darin festgelegt sind.» Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-186, Windenergie im Kanton Freiburg nach dem Übertragen der Initiative an die Gemeinden, 14. September 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-186_Windenergie_Kanton_Freiburg_V01).

⁴³⁴ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

In den Antworten des Staatsrats wird auf verschiedene parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit dem Auftrag der ennova SA auf die **Vertraulichkeitsklausel** (Massnahme der Verwaltung) sowie auf die **Deontologie der Beauftragten** (Massnahme des Auftragnehmers selbst) verwiesen. Als Beispiele seien die folgenden Auszüge aus Stellungnahmen des Staatsrats angeführt. Diese Auszüge erwähnen Massnahmen, die nach Ansicht des Staatsrats die öffentliche Verwaltung in die Lage versetzt haben, die Unabhängigkeit der ennova SA sicherzustellen (die fettgedruckten Passagen wurden von den Autorinnen dieses Berichts hervorgehoben):

- Antwort des Staatsrats auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115: «Die Firma Ennova ist seit 2014 als Planungsbüro tätig. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass es in der Schweiz nur wenige Planungsbüros gibt, die über ausreichend Erfahrung und Expertenwissen im Windenergiebereich verfügen, um die Erwartungen der Arbeitsgruppe für die Windenergieplanung im Kanton Freiburg zu erfüllen. Der gewählte Auftragnehmer musste auch in der Lage sein, der Arbeitsgruppe eine Person mit ausreichend Erfahrung zur Verfügung zu stellen, die für die gesamte Dauer des Auftrags verfügbar blieb. **Bevor das AfE der Ennova den Auftrag für die Fachbegleitung der Arbeitsgruppe vergab, hat es abgeklärt, ob die Ennova unabhängig und nicht bereits an kantonalen Projekten zur Entwicklung von Windparks für die SIG oder die Groupe E Greenwatt SA oder einen anderen Bauträger beteiligt ist.** Das Amt war darüber informiert, dass die Ennova Ende 2015 eine Messkampagne auf dem Gemeindegebiet von Le Châtelard zu Ende führte und dass das verwendete Material noch abmontiert werden musste, sobald es die Wetterverhältnisse zuliesse. **Zudem wurde im Vertrag zwischen dem AfE und der Firma Ennova ausdrücklich erwähnt, dass der Auftragnehmer der Schweigepflicht untersteht und dafür sorgt, dass keine Informationen ausserhalb der Arbeitsstruktur weitergegeben werden. Der Vertrag hielt ausserdem fest, dass das geistige Eigentum an allen erarbeiteten Unterlagen und gesammelten Resultaten beim AfE bleibt.»**⁴³⁵
- Antwort des Staatsrats auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475: «Was die Auftragnehmer betrifft, **sind sie an ihr Berufsgeheimnis gebunden und müssen die Regeln der Vertraulichkeit in Verbindung mit ihren Aufträgen einhalten.** Was spezifisch das Planungsbüro Ennova SA betrifft, so hatte es zu Beginn seines Auftrags für den KRP keinen anderen Auftrag im Kanton ausser demjenigen, der auf dem Gemeindegebiet von Le Châtelard kurz vor dem Abschluss stand und die Demontage

⁴³⁵ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauf der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

eines Windmessmasts beinhaltet, wie bereits bei anderer Gelegenheit dargelegt wurde.»⁴³⁶

- Ibd: «**Bezüglich der Frage, ob die Beauftragung eines Planungsbüros einen allfälligen Interessenkonflikt aufwirft, wenn seine Aktien in Händen einer Firma sind, die Beziehungen zu einem im Kanton aktiven Projektträger pflegt, und/oder wenn das Büro für diesen Projektträger für Studien ausserhalb des Kantons tätig ist, verweist der Staatsrat ebenfalls auf seine Antwort auf die Anfrage 2021-CE-115 der Grossrätinnen Solange Berset und Antoinette de Weck und auf seine Antwort auf die vorangehende Frage. Darin wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die Dienststellen des Staats die Möglichkeit haben müssen, Spezialisten beizuziehen. Zudem wurde dargelegt, dass der Rahmen der Studien genau festgelegt war und die Dienststellen die Aufgabe haben, die durchgeführten Analysen im Detail zu prüfen. Die Studien wurden im Übrigen veröffentlicht und die beauftragten Planungsbüros sind an ihr Berufsgeheimnis gebunden und müssen die Regeln der Vertraulichkeit in Verbindung mit ihren Aufträgen einhalten.**»⁴³⁷

Die in den oben genannten Auszügen angeführten Elemente unterstreichen zwar die getroffenen Massnahmen. **Diese reichen jedoch nicht aus, um die Unparteilichkeit des Auftragnehmers zu gewährleisten.** Eine Geheimhaltungsklausel ist beispielsweise nicht geeignet, Interessenkonflikte in Schranken zu halten und sicherzustellen, dass ein externer Auftragnehmer im öffentlichen Interesse handelt. Sie soll vielmehr verhindern, dass Informationen ausserhalb des Bereichs, in dem sie geteilt werden (Raumplanung), zirkulieren, garantiert aber nicht, dass der Auftragnehmer nicht versucht, den Prozess durch die von ihm gelieferten Informationen zu beeinflussen. Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass der zweite Auftrag, den die ennova SA erhalten hat, vorsieht, dass die Vertraulichkeitsklausel über die während des Auftrags gesammelten Informationen von der Kantonsverwaltung aufgehoben werden kann⁴³⁸. Schliesslich hält das AfE in einem Schreiben vom 22. Oktober 2015 an ennova SA fest, dass «das Unternehmen, mit dem Sie in Kontakt stehen, Groupe E Greenwatt, ebenfalls zu den Ansprechpartnern des Kantons gehört. **Sie wird daher über den Fortschritt der Arbeiten informiert**»⁴³⁹ (Hervorhebung hinzugefügt).

Darüber hinaus zeigen die Antworten des Staatsrats, dass er sich **bewusst dafür entschieden hat, mit einer Organisation zusammenzuarbeiten, die bereits über Fachkenntnisse und**

⁴³⁶ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergiedossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 3 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴³⁷ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergiedossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 5 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴³⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 2: «Der Auftragnehmer unterliegt der Vertraulichkeitsklausel und wird dafür sorgen, dass keine Informationen ausserhalb der Arbeitsstruktur ohne vorherige Genehmigung des Auftraggebers weitergegeben werden.»

⁴³⁹ Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 17.

Informationen im Bereich der Windenergieentwicklung verfügt. Nach Aussage des Staatsrats hat die öffentliche Verwaltung «abgeklärt, ob die Ennova unabhängig ist.»⁴⁴⁰ Auch hier gibt es keine Unterlagen, die belegen, dass gründliche Überlegungen zu organisatorischen Massnahmen angestellt wurden, die eine Informationsschranke zwischen der Gutachtertätigkeit und den potenziellen anderen Aktivitäten des Unternehmens gewährleisten. Darüber hinaus betont der Staatsrat zwar, dass die Auftragnehmer ans Berufsgeheimnis gebunden sind, er erläutert jedoch weder, was es beinhaltet, noch wie es rechtlich oder vertraglich verankert ist.

Zu einem späteren Zeitpunkt erklärte [REDACTED], dass «es in der Schweiz nicht viele Spezialisten auf diesem Gebiet gibt, vor allem aufgrund der wenigen Windenergieanlagen, die im Land gebaut wurden. Zudem seien einige von ihnen in laufende Projekte im Kanton involviert. Aus diesem Grund hat das AfE zunächst [REDACTED] kontaktiert, um das Interesse des Büros an der Fortsetzung der bis 2014 durchgeführten Studien zu erfragen.»⁴⁴¹ Das Büro habe abgelehnt, weil es der Ansicht war, dass eine genaue Kenntnis des Kantons erforderlich sei, und weil es nicht genug Zeit hatte⁴⁴². Das AfE habe daraufhin weiter sondiert und «Auskünfte bei anderen Kantonen, dem Bund und dem Verein Suisse Eole eingeholt.»⁴⁴³ Der Vorsteher des AfE erwähnt in seiner später verfassten Notiz mehrere andere Planungsbüros und begründet die Entscheidung, die ennova SA zu beauftragen, wie folgt: «Unter den Planungsbüros, die hervorstachen und mit denen das AfE Kontakt aufgenommen hat, hätten einzelne noch eine Fachperson besonders für die Analyse der Windmessungen beiziehen müssen (z.B. Basler&Hofmann), andere waren noch im Kanton tätig (z.B. [REDACTED], das für Groupe E arbeitete, [REDACTED] für [REDACTED] oder [REDACTED], das auch als Entwickler tätig war). Am Ende blieben nur noch die Büros NES, das sich zurückzog, und Ennova übrig.»⁴⁴⁴ Laut [REDACTED] [REDACTED] wurden also alle diese Büros ausgeschlossen, mit Ausnahme der ennova SA, die mit [REDACTED] verbunden war und damals als ideale Kandidatin erschien⁴⁴⁵. Anhand der Unterlagen scheint die Entscheidung, ennova SA zu beauftragen, jedoch nicht Gegenstand eingehender Diskussionen innerhalb der AG gewesen zu sein.

⁴⁴⁰ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergie-dossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 5 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴⁴¹ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴² Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴³ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁴ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁵ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

Was schliesslich die **anderen Büros** betrifft, **die unter der Koordination von ennova SA gearbeitet haben**, ist daran zu erinnern, dass diese auch ausdrücklich in der Präsentation von [REDACTED] vor der AG genannt wurden, in der es heisst, dass «Greenwatt gerne bereit ist, all ihre Studien, ihre Bruttodaten, ihre Fachkenntnisse und/oder ihre Kontakte zu den betroffenen Gemeinden zu teilen», aber dass «sie aus Gründen der Vertraulichkeit und aufgrund wirtschaftlicher Risiken wünschen würde, dass Sie die gleichen Auftragnehmer verpflichten wie wir».⁴⁴⁶ In Bezug auf diese anderen externen Auftragnehmer (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan) heisst es in der vom Vorsteher des AfE verfassten Notiz ausserdem, dass «die Sachlage für die direkt betroffenen Mitglieder der GT sehr klar war, zumal die Beträge, die für die noch durchzuführenden Studien vorgesehen werden mussten, auf einige zehntausend Franken geschätzt wurden»⁴⁴⁷, und dass diese Auftragnehmer alles Büros sind, die der Kantonsverwaltung bekannt sind⁴⁴⁸. In Anbetracht der Unterlagen und der vom Vorsteher des AfE angegebenen Elemente gab die Wahl der anderen Auftragnehmer in der AG keinen weiteren Anlass zur Diskussion, zumal diese Büros der Verwaltung bekannt waren.

Im Gegensatz zu den anderen Büros spielt ennova SA jedoch eine Schlüsselrolle, da sie die Koordination aller anderen Auftragnehmer übernimmt.

In Anbetracht dessen hätte eine vorsichtige Haltung eingenommen werden müssen, die a priori zu einer Risikoanalyse der ambivalenten Aktivitäten von ennova SA und zu einer eingehenden Diskussion innerhalb der AG in Absprache mit der Hierarchie des AfE hätte führen müssen.

Denn der einfache Vergleich mehrerer Elemente legt die Dissonanz zwischen dem offen, was das Unternehmen zu tun behauptet, und dem, was es tatsächlich tun kann.

So behauptete die ennova SA einerseits nachträglich, dass sie ihre Aktivitäten seit 2014 neu ausgerichtet habe. So gibt das Unternehmen im Rückblick, der sich im Anhang zu seiner E-Mail vom 5. September 2022 an den Grossen Rat befindet, Folgendes an: «Seit der Übernahme der gesamten Aktien der Firma ennova durch die [REDACTED] im Jahr 2014 hat die ennova jegliche Erkundung von Windenergiestandorten im Kanton Freiburg und alle Arbeiten für die Entwicklung von Windparks eingestellt, abgesehen von der Gemeinde Châtelard, wo die Arbeit von ennova im Sommer 2016 mit dem Abbau des Messmasts abgeschlossen wurde.»⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 1. Oktober 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 296).

⁴⁴⁷ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁸ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn [REDACTED] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner «Document divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

Ausserdem: «Im Gegensatz zu dem, was die Windkraftgegner andeuten, konnte ennova strikt nichts unternehmen, das die Ergebnisse zu ihrem eigenen Vorteil, dem [REDACTED] oder dem Dritter hätte verändern können. (Und selbst wenn ennova irgendeinen Einfluss hätte ausüben können, hätte das Unternehmen strikt kein Interesse daran gehabt, dies zu tun.»⁴⁵⁰

Andererseits heisst es in den **Statuten der ennova SA von 2012**⁴⁵¹, dass die Gesellschaft folgende Ziele verfolgt:

- «Identifizierung, Analyse, Planung, Förderung, Entwicklung, Projektmanagement und Betrieb von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien hinsichtlich aller technischen und administrativen Aspekte;
- Suche, Entwicklung und Strukturierung von Investitionsmöglichkeiten für private oder institutionelle Investoren im Bereich der Erzeugung erneuerbarer Energien;
- Kauf und Verkauf von Unternehmen oder Projekten, die im Zusammenhang mit der Nutzung erneuerbarer Energien stehen;⁴⁵²
- Kredite aktivieren, um dies zu erreichen;
- zur Förderung der Energieeffizienz - insbesondere im Bereich des Hochbaus, der Produktion und der Nutzung erneuerbarer Energien - Gutachten verfassen, Projekte leiten sowie Schulungs- und Informationsaktivitäten organisieren und leiten;
- Bau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien".⁴⁵³

Auf der **Website der ennova SA (Stand: 9. Oktober 2023)** heisst es schliesslich noch, dass sich das Unternehmen lediglich als «Unternehmen, das auf die Entwicklung von Windenergieprojekten in der Schweiz spezialisiert ist», bezeichnet und angibt, dass «die seit Mai 2014 zu 100 % von [REDACTED] übernommene ennova deren Grundsätzen und Leitlinien folgt»⁴⁵⁴. Weiter erwähnt sie die in Entwicklung befindlichen Windenergieprojekte und frühere Aufträge, die sie in den Kantonen Bern, Neuenburg, Freiburg, Tessin, Luzern und Aargau durchgeführt hat⁴⁵⁵.

⁴⁵⁰ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 2, Anlage in einer E-Mail vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr von Herrn [REDACTED] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden (Ordner «Document divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

⁴⁵¹ Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der vorliegenden Studie, d.h. im Oktober 2023, war diese Version formell nicht mehr in Kraft, obwohl der in der neuen Version vom 24. Februar 2017 angegebene statutarische Zweck der ennova SA praktisch identisch ist.

⁴⁵² An dieser Stelle sei erwähnt, dass die Statuten 2017 leicht geändert wurden. Das Unternehmen kann seither «Unternehmen oder Projekte im Zusammenhang mit der Nutzung erneuerbarer Energien kaufen, *sich an ihnen beteiligen, sie gründen* und verkaufen» (Hervorhebung hinzugefügt).

⁴⁵³ Art. 2 Statuten der ennova SA vom 1. Juni 2012, <https://hrc.ne.ch/hrcintapp/rdfsFile?id=735995300000064531012>.

⁴⁵⁴ Website von Ennova SA, Startseite, [ennova SA | Entwicklung von Windenergieprojekten | Freiburg](#), abgerufen am 5. September 2023.

⁴⁵⁵ Website von Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, <https://www.ennova.ch/prestacionsetreferences>, abgerufen am 6. September 2023.

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass im Hinblick auf ihre Aktivitäten im Kanton Freiburg «die ennova SA seit 2014 als Planungsbüro tätig ist» (so die vom Staatsrat verwendete Formulierung)⁴⁵⁶, doch aus ihren im Handelsregister eingetragenen Statuten und aus ihrer Website geht hervor, dass die **ennova SA für Aktivitäten gegründet wurde, die über die einfache Durchführung von Studien über das Windpotenzial hinausgehen.**⁴⁵⁷

b. In der Phase der Auftragsausführung

Der **Staatsrat betonte** in seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse **den begrenzten Einfluss der ennova SA** und die Tatsache, dass es die AG war, die den Prozess steuerte (fettgedruckte Passagen wurden von den Autorinnen dieses Berichts hervorgehoben):

- So erklärt der Staatsrat in seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115: «Folglich spielte die Firma Ennova zwar eine wichtige, aber **bei Weitem keine entscheidende Rolle** in diesem Dossier. Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe waren stark an den Studien beteiligt, die von den Auftragnehmern durchgeführt wurden, und am Ende war es die Arbeitsgruppe, die alle Unterlagen und jeden Schritt der Windenergieplanung bis zu ihrer Aufnahme in den kantonalen Richtplan (KRP) validiert hat».⁴⁵⁸
- Ebenso betont der Staatsrat in seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, dass «die Verantwortung der durchgeführten Arbeiten stets beim Staat und seinen Dienststellen liegt, die verpflichtet sind, die Einzelheiten entsprechend ihrem Zuständigkeitsbereich zu überprüfen. **Die beauftragten Unternehmen haben mit diesem Überprüfungsverfahren nichts zu tun.** Da der Bund seine Kriterien im Konzept Windenergie Schweiz klar festgelegt hat und diese von der Arbeitsgruppe für die Vergabe des Auftrags übernommen wurden, **hatten die Auftragnehmer keinen Spielraum, um einen Vorteil für sich oder für ein anderes Unternehmen daraus zu ziehen.** Weiter ist zu erwähnen, dass alle Studien zügig veröffentlicht wurden, sobald sie abgeschlossen waren, und nie mit handfesten Argumenten widerlegt wurden. Zudem wurde an den zahlreichen Informationssitzungen, insbesondere für die Gemeinden, die im Rahmen der Vernehmlassung zum KRP an mehreren Orten im Kanton organisiert wurden, die Windenergieplanung stets besonders thematisiert.

⁴⁵⁶ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴⁵⁷ Siehe jedoch die Erklärung von [REDACTED] vor der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates, Sitzung vom 1. April 2022: «Es ist zu beachten, dass ennova ein Planungsbüro ist und nicht ein Entwickler-Investor wie Greenwatt. Es hatte keine andere Funktion als die eines Planungsbüros». (Ordner «Document divers», Geschäftsprüfungskommission, Extrait_de_PV_CFG_01-04-2022, S. 9).

⁴⁵⁸ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

Dem ist noch anzufügen, dass die Studien, das Thema Windenergie und die Projektblätter des KRP von den Bundesbehörden validiert worden sind.»⁴⁵⁹

Was den erläuternden Bericht von 2017 betrifft, so erwähnt er Folgendes: «Die Bewertung bestimmter Kriterien **hat die Arbeitsgruppe verschiedenen Auftragnehmern übertragen, die in jeder Phase vom Vertreter der jeweils zuständigen Dienststelle in der Arbeitsgruppe koordiniert werden.** Diese Auftragnehmer sind im Kantonsgebiet tätig und folglich mit allen Besonderheiten bestens vertraut. **Die übrigen Kriterien wurden von der Arbeitsgruppe festgelegt.**»⁴⁶⁰

Die Studien, die zur Vorbereitung der Revision des Kapitels Windenergie notwendig waren, beinhalteten zwar eine regelmässige und strukturierte Arbeit der Arbeitsgruppe, in der die verschiedenen staatlichen Stellen vertreten waren, daneben war **ennova SA** aber doch auf drei verschiedenen Ebenen tätig, wie aus den Akten hervorgeht.

Erstens **koordinierte** die **ennova SA den Prozess.** Dies beinhaltete die Koordination der verschiedenen externen Auftragnehmer, was sich insbesondere darin zeigte, dass **ennova SA** mit den anderen Auftragnehmern korrespondierte und die Rechnungen dieser Auftragnehmer entgegennahm und sie an das AfE weiterleitete.

Zweitens **schlug sie die Formulierung der Kriterien für die Bestimmung der Standorte vor.** In diesem Rahmen bestimmte das Unternehmen die Methodik, die für die Festlegung der Standorte verwendet wurde, oder konnte sie zumindest massgeblich beeinflussen⁴⁶¹. Zumindes einige dieser methodischen Entscheidungen ermöglichen es, den Planungsprozess zu lenken. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass mehrere **methodische Fragen** zu Diskussionen zwischen **ennova SA** und den Mitgliedern der AG⁴⁶² geführt haben. Als Beispiel sei der folgende Auszug aus einer E-Mail zitiert, die Herr [REDACTED] am 8. Februar 2016 an Frau [REDACTED] zum Standort Schwyberg geschickt hat, als die Frage zur Debatte stand, ein touristisches Kriterium hinzuzufügen, was der Vertreter von **ennova SA** nicht befürwortete: «[Der Standort Schwyberg] könnte nicht so gut abschneiden, wenn man

⁴⁵⁹ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergie-dossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 3 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴⁶⁰ Siehe Amt für Energie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. 47 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, S. 51).

⁴⁶¹ Siehe den Zwischenbericht, der ein Raster zur Zusammenfassung der Kriteriengruppen enthält. Die Methodik wird auch vom Auftragnehmer vorgeschlagen (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenzen, Ennova, S. 56 f).

⁴⁶² Siehe z. B. E-Mail von Herrn [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Freitag, 18. März 2016, 15:47 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenzen, Ennova, S. 86). Siehe auch E-Mail von Herrn [REDACTED] (Amt für Wald, Wild und Fischerei) an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 19. Mai 2016, 16:32 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Korrespondenz, S. 37 f).

ihn mit den gewählten Kriterien bewertet...»⁴⁶³ Darüber hinaus wurden bestimmte methodische Entscheidungen im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung, die im April 2016 im Zusammenhang mit der Bewertung der Kriterien durchgeführt wurde, von mehreren Organisationen kritisiert (diese Kritik wird teilweise mit dem Vorwurf ergänzt, dass der Prozess offenbar zu wenig unabhängig und partizipativ war). Als Beispiele seien die folgenden Auszüge genannt:

- Auszug aus der Stellungnahme des [REDACTED]: «Es ist zu beachten, dass die fraglichen Kriterien kaum Gegenstand vertiefter wissenschaftlicher Studien waren. Es ist daher notwendig, dass für jeden geplanten Standort eine sehr seriöse Studie durchgeführt wird, sowohl in Bezug auf die natürliche Umwelt als auch auf die Auswirkungen der Maschinen auf die einheimische und/oder durchziehende Fauna. Diese Studien müssen von öffentlichen Instituten durchgeführt werden, die nachweislich neutral sind und über die entsprechenden technischen und wissenschaftlichen Instrumente verfügen. Die Erfahrungen am Schwyberg sind in dieser Hinsicht besonders sprechend.»⁴⁶⁴
- Auszug aus der Stellungnahme von Helvetia Nostra: «Es ist uns nicht klar, wie diese Beurteilungskriterien vom AfE des Kantons Freiburg zusammengestellt wurden. Wir erachten die Bereitstellung des erläuternden Berichts als unerlässlich für eine vollständige Beurteilung der Bewertungskriterien.»⁴⁶⁵
- Mehrere Organisationen fordern, dass bestimmte Kriterien als Ausschlusskriterien gelten (was einen grossen Einfluss auf die Interessenabwägung hat); siehe z. B. die Stellungnahme von SVS/BirdLife.⁴⁶⁶
- Die Stellungnahme von Sauvez les Préalpes wirft der AG einen «schweren Verstoß» vor, da die Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft und den Tourismus nicht berücksichtigt wurden, und prangert die dahinter stehenden privaten Interessen an.⁴⁶⁷
- Die Stellungnahme der Vereinigung Vents contraire hält Folgendes fest: «Es wäre nötig, das Windkraftpotenzial korrekt und von einem neutralen Institut bewerten zu lassen. (...) Wir finden es erstaunlich, dass Umweltverbände wie BirdLife Schweiz, [REDACTED]

⁴⁶³ E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED] vom Montag, 8. Februar 2016, 10:14 (grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Ennova, S. 92).

⁴⁶⁴ [REDACTED], Planification éolienne FR, Evaluation des critères d'évaluation par le [REDACTED], 30. Mai 2016 (Gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [REDACTED], S. 3).

⁴⁶⁵ Helvetia Nostra, Stellungnahme von Helvetia Nostra: Evaluation des critères d'évaluation (sites éoliens du plan directeur cantonal), 20. Mai 2016 (Gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Helvetia Nostra, S. 13).

⁴⁶⁶ SVS/BirdLife, Stellungnahme von SVS/BirdLife: Evaluation des critères d'évaluation, 30. Mai 2016 (gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Kanton Freiburg, [REDACTED], S. 6).

⁴⁶⁷ Sauvez les Préalpes, Stellungnahme von Sauvez les Préalpes: Evaluation des critères d'évaluation, 30. Mai 2016 (gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Sauvez les Préalpes, S. 9).

■, ProNatura oder andere nicht in der Arbeitsgruppe vertreten sind. Ihre Arbeitsgruppe trägt eine grosse Verantwortung für die Studien, die sie durchführen wird, und für die Standortwahl. Eine breitere Beteiligung wäre interessant gewesen.»⁴⁶⁸

Hierzu hat die AG zwar eine **öffentliche Informationsveranstaltung** organisiert, die im April 2016 stattgefunden hat. In diesem Zusammenhang hat sie im Rahmen einer **öffentlichen Vernehmlassung** verschiedenen Akteuren die Möglichkeit gegeben, zu den einzelnen Kriterien Stellung zu nehmen. **Aus den Akten geht jedoch nicht hervor, welche Diskussionen die AG anschliessend geführt hat, und zwar sowohl in Bezug auf die Sitzung selbst als auch auf die Vernehmlassungsantworten.** Es ist zwar zu betonen, dass sich das AfE / die AG stets für einen partizipativen Ansatz ausgesprochen hat, doch die Aktenlage liefert nicht genügend Anhaltspunkte für die Schlussfolgerung, dass der Prozess der Interessenabwägung (von der AG vorbereitet und dann vom Staatsrat durchgeführt) ausgewogen war.

Drittens schliesslich wurde die ennova **AG direkt mit der Erstellung der im Namen der AG veröffentlichten Berichte beauftragt.** Sie war es, die im Auftrag des AfE (2016) den 2017 veröffentlichten erläuternden Bericht verfasste, in dem der Planungsansatz der öffentlichen Verwaltung erläutert wird⁴⁶⁹. Dieser Bericht stellt die AG in den Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses und betont die Objektivität des Prozesses⁴⁷⁰ und das Bestreben der AG, im öffentlichen Interesse zu handeln⁴⁷¹, während ennova SA in diesem Bericht so dargestellt wird, als habe sie lediglich eine koordinierende Rolle übernommen⁴⁷². In ähnlicher Weise werden im Leitfaden zur Planung von Windparks (2017) die Auftragnehmer hervorgehoben, darunter die ennova AG, die mit der «allgemeinen Koordination» betraut ist, während die «Redaktion und Konzeption» des Berichts Herrn ■■■■■, dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe⁴⁷³, zugeschrieben wird. Die folgenden Auszüge aus einer E-

⁴⁶⁸ Vents contraires, Stellungnahme von Vents contraire: Evaluation des critères d'évaluation, 30. Mai 2016 (Gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Vents contraire, S. 12).

⁴⁶⁹ Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht).

⁴⁷⁰ Siehe z.B. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. 60 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, Erläuternder Bericht, S. 64).

⁴⁷¹ Siehe z.B. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. 77: «Devant le grand nombre de résultats, et parfois la grande amplitude de ceux-ci, le groupe de travail a décidé de prendre en compte les résultats des 20 acteurs du territoire au même que ceux émis par les 5 services représentés au sein de la groupe de travail. Dieses transparente Vorgehen hatte also zum Ziel, die Gesamtheit der Ergebnisse zu harmonisieren, ohne die Interessen bestimmter Akteure stärker zu gewichten als andere, und dies im gemeinsamen Interesse» (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, Erläuternder Bericht, S. 83).

⁴⁷² Amt für Energie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. III (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, S. 3).

⁴⁷³ Amt für Energie, Guide de planification des parcs éoliens, Mai 2017, S. 3 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Etat de Fribourg - AfE - Guide de planification des parcs éoliens).

Mail, die [REDACTED] (ennova SA) am 12. August 2016 an die AG bezüglich des erläuternden Berichts schickte, legen jedoch ein anderes Vorgehen nahe⁴⁷⁴:

- «[Der erläuternde Bericht] wurde so verfasst, dass der Leser versteht, dass die AG sich den Prozess zu eigen gemacht hat. Er wurde mit der Hand von [REDACTED], dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, 'geschrieben'».
- «Ich habe die Stellungnahmen der 20 externen Akteure (Gemeinden, NGOs, Vereine usw.) und ihre Gewichtungsvorschläge so bearbeitet, als wären sie in die Wahl der AG eingeflossen... Ich sage, ich habe den Durchschnitt der 20 Akteure + 5 Ämter der AG genommen und die Rangfolge der Standorte entsprechend festgelegt... Das ist nicht ganz falsch (aber auch nicht ganz richtig...), da die gleichen Standorte im Durchschnitt der AG einerseits und der externen Akteure andererseits deutlich hervortraten, aber in einer etwas anderen Reihenfolge.
- «Zur "Begründung" der Tatsache, dass wir letztlich sechs Standorte auswählen, die zusammen mehr als 280 Gwh/Jahr (175% der Windenergieziele für 2030) erreichen: Der aufmerksame Leser wird diese etwas "wackelige" Begründung in Frage stellen (...) Für eine Produktion von 160 Gwh/Jahr wären nur die ersten drei Standorte notwendig. Sehen Sie sich daher die vorgeschlagene Begründung an und konsolidieren Sie sie gegebenenfalls.»

Die Behauptung, die Auftragnehmer, darunter die ennova SA, hätten nur eine begrenzte Autonomie und die AG habe eine proaktive Führungsrolle, lässt sich nicht aus den Akten herauslesen. Es stimmt zwar, dass die AG die Berichte und Arbeiten der Auftragnehmer validierte, aber es bleibt dabei, dass es in erster Linie die ennova SA war, die als Koordinatorin der externen Auftragnehmer und als Verfasserin der Syntheseberichte die eigentliche Steuerung der Studien innehatte. Aufgrund des Umfangs ihrer Aufgaben im Rahmen der Auftragsausführung und der Tatsache, dass sie bei den internen Sitzungen der AG und mit anderen Akteuren nahezu omnipräsent war, verfügte die ennova AG über einen Handlungsspielraum, der es ihr ermöglichte, Einfluss auf den Inhalt der Planung zu nehmen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Elemente, die den Autorinnen der vorliegenden Studie zur Verfügung stehen, nicht den Schluss zulassen, dass die öffentliche Verwaltung proaktiv gehandelt hätte, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Aus den Akten geht weder hervor, ob es im Kanton Freiburg einen offiziellen Mechanismus zur Vermeidung von Interessenkonflikten mit externen Auftragnehmern gibt, noch ob die AG zu diesem Zweck konkrete Massnahmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht oder vertragliche Massnahmen ergriffen hat.

5.2.3. BESCHAFFUNGSRECHT

⁴⁷⁴ E-Mail von Herrn [REDACTED] an u.a. Herrn [REDACTED], Frau [REDACTED], Herrn [REDACTED], Herrn [REDACTED] und Herrn [REDACTED] vom Freitag, 12. August 2016, 17:38 (Grauer Ordner Éoliennes_Correspondances, Ennova, S. 25).

Das heute geltende Beschaffungsrecht sieht ausdrücklich vor, dass die Auftraggeberin bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen transparent, objektiv und unparteiisch handelt⁴⁷⁵, dass sie Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption trifft⁴⁷⁶ und dass sie in allen Phasen des Verfahrens auf die Gleichbehandlung der Anbieterinnen achtet⁴⁷⁷. Diese Grundsätze waren nicht im Beschaffungsrecht von 1994 enthalten, das zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe an die ennova SA galt (Abschluss des ersten Auftrags am 14. Januar 2016; zu diesem Rechtsrahmen siehe *oben*, 4.2.3); allerdings waren die öffentlichen Körperschaften bereits verpflichtet, die allgemeinen Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung im Wettbewerb zu beachten⁴⁷⁸. Sie waren **verpflichtet, die Regeln des Vergabeverfahrens einzuhalten, insbesondere was die Bestimmung des Auftragswerts betraf.**

Für die Revision des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans griff die Verwaltung auf verschiedene Auftragnehmer zurück, die unterschiedliche Aufgaben übernahmen⁴⁷⁹. Zu diesen Akteuren gehörte die ennova SA, die vom AfE zweimal beauftragt wurde und deren erster, 2016 abgeschlossener Auftrag mit einem Nachtrag ergänzt wurde, der zweimal überschritten wurde (*oben*, 3.2.2). Zur Erinnerung: Die Vergabe eines Vertrags im freihändigen Verfahren ist legal, wenn der Auftragswert unter dem Schwellenwert von 150'000 Franken ohne Mehrwertsteuer liegt (siehe *oben*, 4.2.3).

Im vorliegenden Fall lassen sich anhand der Akten verschiedene Argumente identifizieren, mit denen die öffentliche Verwaltung ihre Entscheidung für ein freihändiges Verfahren rechtfertigt. So etwa werden namentlich die Vorreiterrolle der öffentlichen Hand im Bereich der Windenergie (der Bund hatte sein Windenergiekonzept noch nicht verabschiedet) und der Druck, schnell zu handeln, die Tatsache, dass der "ideale" Kandidat für dieses Mandat, [REDACTED], der zuvor bereits mit der Verwaltung zusammengearbeitet hatte, nicht bereit und in der Lage war, einen neuen Auftrag zu übernehmen⁴⁸⁰, und schliesslich das Bedürfnis, mit Personen zu arbeiten, die das Terrain kannten⁴⁸¹, erwähnt.

⁴⁷⁵ Art. 11 Bst. a BÖB.

⁴⁷⁶ Art. 11 Bst. b BÖB.

⁴⁷⁷ Art. 11 Bst. c BÖB.

⁴⁷⁸ Art. 27 BV; BGBM; Art. 15 Abs. 1 BÖB (1994).

⁴⁷⁹ Die Anbieter und Arten von Aktivitäten sind folgende: ennova SA (Analyse, Koordination, Redaktion), Atelier 11a (Analyse), l'Azuré (Analyse), Urbaplan (Analyse), [REDACTED] (Analyse), [REDACTED], [REDACTED] (Analyse), brunomüller Coaching + Beratung (administrative Unterstützung), Juvet Consulting (Redaktion), Asphalt design (Kommunikation), [REDACTED] (Kommunikation). Unter Vorbehalt von [REDACTED] wurden alle ausgeführten Leistungen vergütet.

⁴⁸⁰ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸¹ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergie-dossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 4 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit); DEEF/DIME, «Présentation du dossier des

All diese Argumente wurden jedoch erst nach der Vergabe – wenn nicht gar nach der Ausführung – der Aufträge an ennova SA vorgebracht. **Die Akten und insbesondere die Protokolle der AG, die zu Beginn des Prozesses die Frage der öffentlichen Ausschreibung angesprochen hatten, können nicht dokumentieren, dass eine solche Analyse vor der Vergabe der Aufträge durchgeführt wurde.**

Im Zusammenhang mit der **Entscheidung für ein freihändiges Verfahren** ist ausserdem Folgendes zu erwähnen (fettgedruckte Passagen sind von den Autorinnen dieses Berichts hervorgehoben):

- In einer Präsentation von [REDACTED] (Staatsrat und Vorsteher der VWBD), [REDACTED] [REDACTED] (Leiter des AfE) und [REDACTED] (Leiterin des BRPA) vor der Konferenz der Oberamtmänner am 14. Juli 2022⁴⁸² wird in den "Backup-Slides" erwähnt, dass im Rahmen der Revision des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans angesichts der "sehr kurzen" Frist und des Umfangs der Planungsaufgabe **«ein öffentliches Vergabeverfahren für jeden Auftrag und jede Etappe die Zielerreichung geradezu unmöglich gemacht hätte»**.⁴⁸³
- In seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475 erklärte der Staatsrat: **«Wenn der Kanton und die Gemeinden für all ihre Aktivitäten nur noch Planungsaufträge an Fachbüros vergeben können, die nicht mit im Kanton aktiven Unternehmen gearbeitet haben oder künftig keine Aufträge von diesen mehr annehmen können, dann würde kein einziges Fachbüro mehr für öffentliche Körperschaften arbeiten.** Um alle eventuellen Interessenkonflikte zu vermeiden, **hätte folglich ein ausländisches Planungsbüro beigezogen werden müssen, was unrealistisch war:** Unkenntnis des Geländes (Raum, Geografie, Umwelt, Natur und Landschaft, Fauna usw.), fehlende Kenntnis der rechtlichen und organisatorischen Grundlagen, namentlich was das Verhältnis zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden betrifft.»⁴⁸⁴

In seiner Notiz erwähnt [REDACTED] noch Folgendes:

- **«Die Planungsgrundlagen waren auf Bundesebene noch nicht endgültig festgelegt»** und **«bestimmte kantonale Kriterien mussten noch vom Lenkungsausschuss des**

éoliennes - Thème éolien du PDCant», Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, slide 38 (Ordner «Document divers», Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸² DEEF/DIME, «Présentation du dossier des éoliennes - Thème éolien du PDCant», Conférence des Préfets, 14. Juli 2022 (Ordner «Document divers», Présentations diverses, de_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸³ DEEF/DIME, «Présentation du dossier des éoliennes - Thème éolien du PDCant», Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, Slide 38 (Ordner «Document divers», Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸⁴ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergie-dossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 4 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

KantRP genehmigt und/oder mit den von der Planung betroffenen Freiburger Akteuren diskutiert werden». Folglich **«war es unmöglich, bereits zu Beginn des Projekts einen umfassenden Spezialisten-/Expertenauftrag zu vergeben oder die anderen sektoralen Spezialistenaufträge zu Beginn des Projekts zu vergeben.** Daher wurde das Projekt in Etappen durchgeführt, wobei am Ende jeder Etappe eine Bestandsaufnahme, die Beschreibung des weiteren Vorgehens für die nächste Etappe und die Vergabe der entsprechenden Arbeiten erfolgte.»⁴⁸⁵

- **«Die Büros Atelier 11a und l'Azuré galten in der Westschweiz, wenn nicht gar landesweit als Referenz und arbeiteten bereits für den Kanton (ANL, AfU, WaldA), die Gemeinden, die Umweltorganisationen (■■■■■, Pro Natura, ■■■■■, ...) und die Projektentwickler.** Was den Planungsauftrag an Urbaplan betrifft, so führte dieses Büro bereits Raumplanungsarbeiten für die RUBD durch und es machte Sinn, es ebenfalls im Rahmen der Windenergieplanung zu beauftragen, zumal **der Betrag des Auftrags auf einige Tausend Franken geschätzt worden war.»**⁴⁸⁶

Allerdings gibt es wiederum **keine Hinweise dazu in den Protokollen oder in anderen Dokumenten.** Darüber hinaus erklären die verschiedenen oben aufgeführten Darlegungen zwar die Entscheidung der öffentlichen Verwaltung, ohne Ausschreibung vorzugehen, doch sind **die zeitliche Dringlichkeit** (ausser sie entsteht durch unvorhersehbare Ereignisse) und **der Umfang der Planungsaufgabe keine relevanten Kriterien gemäss öffentlichem Beschaffungsrecht.** Vielmehr ist gemäss den gesetzlichen Grundalgen in erster Linie der Marktwert ausschlaggebend dafür, ob eine Ausschreibung durchgeführt werden muss oder nicht.

Zur Erinnerung: In Artikel 9 Bst. c aÖBR-FR (die im vorliegenden Fall anwendbare Bestimmung) waren die folgenden Bedingungen vorgesehen, um sich für ein freihändiges Verfahren zu entscheiden:

«Art. 9 Freihändiges Verfahren (Art. 12 Abs. 1 Bst. c IVöB)

Der Auftraggeber kann einen Auftrag unabhängig vom Auftragswert direkt und ohne Ausschreibung vergeben, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- a) Im offenen oder selektiven Verfahren geht kein Angebot ein, oder die Eignungskriterien werden von keinem Anbieter erfüllt.
- b) Alle im offenen oder selektiven Verfahren eingereichten Angebote wurden aufeinander abgestimmt, oder keines dieser Angebote entspricht den wesentlichen Anforderungen der Ausschreibung.
- c) Aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrages oder aus Gründen des Schutzes geistigen Eigentums kommt nur ein Anbieter in Frage, und es gibt keine angemessene Alternative.

⁴⁸⁵ Amt für Energie, interne Notiz von ■■■■■ über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 4 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸⁶ Amt für Energie, interne Notiz von ■■■■■ über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 f. (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

- d) Aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse wird die Beschaffung so dringlich, dass kein offenes oder selektives Verfahren durchgeführt werden kann.
 - e) Auf Grund unvorhersehbarer Ereignisse werden zur Ausführung oder Abrundung eines zuvor im Wettbewerb vergebenen Auftrags zusätzliche Leistungen notwendig, deren Trennung vom ursprünglichen Auftrag aus technischen und wirtschaftlichen Gründen für den Auftraggeber mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre. Der Wert der zusätzlichen Leistungen darf höchstens die Hälfte des Werts des ursprünglichen Auftrags ausmachen.
 - f) Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen müssen dem ursprünglichen Anbieter vergeben werden, weil nur dadurch die Austauschbarkeit mit bereits vorhandenem Material oder Dienstleistungen gewährleistet ist.
 - g) Der Auftraggeber beschafft Erstanfertigungen von Gütern (Prototypen) oder neuartige Dienstleistungen, die auf sein Ersuchen im Rahmen eines Forschungs-, Versuchs-, Studien- oder Neuentwicklungsauftrages hergestellt oder entwickelt werden.
 - h) Der Auftraggeber vergibt einen neuen gleichartigen Auftrag, der sich auf einen Grundauftrag bezieht, der im offenen oder selektiven Verfahren vergeben wurde. Er hat in der Ausschreibung für den Grundauftrag darauf hingewiesen, dass für solche Aufträge das freihändige Vergabeverfahren angewendet werden kann.
 - i) Der Auftraggeber beschafft Güter an Warenbörsen.
 - j) Der Auftraggeber kann Güter im Rahmen einer günstigen, zeitlich befristeten Gelegenheit zu einem Preis beschaffen, der erheblich unter den üblichen Preisen liegt (insbesondere bei Liquidationsverkäufen).
- (...) "

Es ist auch daran zu erinnern, dass gemäss aIVÖB der Schwellenwert für die Anwendung des freihändigen Verfahrens bei 150 000 Franken exkl. MWST lag (vgl. *oben*, 4.2.3).

Was die **Bestimmung des Werts der zu beschaffenden Dienstleistung** betrifft, so zeigt die Abrechnung der von ennova SA an die AG übermittelten Rechnungen, dass die im Rahmen der Revision des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans bezahlten Beträge unter dem Schwellenwert von 150 000 Franken exkl. MwSt. lagen und somit ein freihändiges Verfahren, d. h. ohne vorherige Ausschreibung, erlaubten. Im Fall der ennova SA beläuft sich der in Rechnung gestellte Gesamtbetrag für den Zeitraum von Januar 2015 bis Mai 2017 (d. h. ohne Beratungskosten) auf 117 879 Franken ohne Mehrwertsteuer.

Wie bereits erwähnt (*oben*, 4.2.3), ist die **Bestimmung des Werts der zu beschaffenden Dienstleistung** jedoch eine komplexere Angelegenheit, die nicht allein auf der Grundlage der endgültigen Rechnungsstellung durch einen bestimmten Akteur bestimmt werden kann. Es ist Aufgabe der Vergabestelle, den Wert als Ganzes vorab zu schätzen. Dabei ist sie an den

Grundsatz von Treu und Glauben gebunden. Sie darf die Beschaffung nicht in mehrere Lose aufteilen, um die gesetzlichen Bestimmungen zu umgehen. Zudem ist die Aufteilung in einzelne Lose nur zulässig, wenn die Leistungen klar voneinander unterschieden werden können.

In casu und wie bereits erwähnt (*oben*, 3.2.2.d.; siehe auch *oben*, 4.2.3), **waren die verschiedenen Leistungen, die von den verschiedenen externen Auftragnehmern (ennova SA, Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]) erbracht wurden, und die mit den Vernehmlassungen verbundenen Leistungen so miteinander verbunden, dass sie in Wirklichkeit einen einzigen Auftrag darstellten.** In dieser Hinsicht spielte ennova SA, indem sie eine koordinierende Tätigkeit ausübte, auch die Rolle eines Relais bei den Rechnungen, die von anderen Planungsbüros, an das AfE adressiert wurden; diese Planungsbüros wurden von Greenwatt empfohlen. Diese Praxis verstärkt die Idee einer Verbindung zwischen diesen Auftragnehmern, zumal auf der Grundlage der Akten die übrigen externen Auftragnehmer, die an der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie mitgewirkt haben, nicht auf die gleiche Weise vorgegangen sind, um ihre Rechnungen an das AfE zu richten.

Folglich ist **der Gesamtwert des Auftrags höher als die für die Leistungen der ennova SA in Rechnung gestellten Beträge.** Berücksichtigt man die Untervergabe der Aufträge von ennova SA an andere spezialisierte Büros und die Leistungen im Zusammenhang mit den Vernehmlassungen, so übersteigt das vom AfE an ennova SA vergebene Mandat den geltenden Schwellenwert von 150 000 Franken exkl. MWST, weshalb **eine Ausschreibung hätte durchgeführt werden müssen.** Tatsächlich beläuft sich der Gesamtwert des Auftrags somit auf Fr. 190'109,50 exkl. MWST.

In diesem Zusammenhang muss zwar berücksichtigt werden, dass **es schwierig ist, den Wert eines Auftrags im Voraus zu schätzen.** Die Überschreitung der Schwellenwerte ist in der Tat nicht immer vorhersehbar. Diesbezüglich präzisiert die vom Vorsteher des AfE im Jahr 2023 verfasste Notiz, dass die verschiedenen Aufträge auf einige Tausend Franken geschätzt worden seien:⁴⁸⁷ «S'agissant des spécialistes environnementaux, la donne était très claire pour les membres directement concernés GT, **d'autant que les montants à engager pour les études encore à réaliser avaient été évaluées [sic] à quelques dizaine de milliers de francs**» (Hervorhebung **hinzugefügt**). Eine solche Behauptung ist jedoch überraschend, da die Verwaltung bereits über einen Anhaltspunkt verfügte, nämlich den an [REDACTED] gezahlten Betrag (*oben*, 3.2.2.a.), d. h. 99 725 Franken⁴⁸⁸.

Wie bereits erwähnt, **lässt sich anhand der Akten nicht nachweisen, ob die Frage der öffentlichen Ausschreibung von der AG eingehend untersucht wurde.** Allerdings kündigt das AfE in seinem Schreiben vom 22. Oktober 2015 in Antwort auf ein Schreiben der ennova SA

⁴⁸⁷ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 1-[REDACTED], S. 1.

dieser an, dass «Studien mit einer breiteren Tragweite ebenfalls durchgeführt werden müssen **(kantonale Studie zur inneren Sicherheit und Festlegung relevanter Ausschlusskriterien im kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei der Bearbeitung laufender Anträge, kantonale Studie Avifauna / Fledermäuse und Integration der Ergebnisse in den kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei laufenden Anträgen)**» (wir heben hervor). Das AfE fügt hinzu, dass «in diesem Stadium des Verfahrens die verschiedenen vom Thema betroffenen Akteure, darunter ennova erneuerbare Energien und insbesondere auch die Kreise des Umwelt-, Landschafts- und Tierschutzes sowie die Gemeinden und die Promotoren, kontaktiert und voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2016 einbezogen werden.»⁴⁸⁹

⁴⁸⁹ Schreiben des AfE an ennova SA betreffend: Begleitgruppe Richtplan Windenergie vom 22. Oktober 2015 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promotoren-Firma, S. 17).

5.3. ANTWORTEN AUF DIE GESTELLTEN FRAGEN

In diesem Unterabschnitt werden die verschiedenen im Postulat gestellten Fragen beantwortet. Zur Erinnerung: Diese Fragen werden ausschliesslich in Bezug auf die Governance und die öffentlich-rechtlichen Herausforderungen analysiert (*oben*, 1.).

5.3.1. FRAGE 1: VON DER VWBD AUFGESTELLTES VERFAHREN ZUR ÜBERPRÜFUNG DER UNABHÄNGIGKEIT EINES EXTERNEN EXPERTEN

In Bezug auf die erste Frage («Wie lautet das von der VWBD aufgestellte Verfahren, um die Unabhängigkeit eines externen Experten zu prüfen? Welche Kriterien werden angewendet?») ist in den Akten kein bestimmtes, von der VWBD aufgestelltes Verfahren ersichtlich, nach dem die Unabhängigkeit eines externen Experten geprüft wird. Die juristische Prüfung hat ihrerseits ergeben, dass nach den Grundsätzen einer guten Verwaltungspraxis die Verwaltung verpflichtet ist, umsichtig vorzugehen, wobei vor allem dann besondere Umsicht angezeigt ist, wenn das Umfeld besonders dynamisch ist und wirtschaftliche und kommerzielle Interessen vorhanden sind. Eine Änderung des rechtlichen Rahmens, namentlich des SVOG-FR oder zumindest der Erlass einer Weisung über die Sorgfaltspflichten, die die Dienststellen und Direktionen bei der Vergabe von Arbeiten an externe Auftragnehmer anwenden müssen, würde Interessenkonflikten besser vorbeugen. Diesbezüglich wird auf die in diesem Bericht erwähnte gute Praxis des Bundes und der Kantone verwiesen (*oben*, 4.2.2).

5.3.2. FRAGE 2: ANWENDUNG DIESES VERFAHRENS AUF DEN VORLIEGENDEN FALL

In Bezug auf die zweite Frage («Wie wurde dieses Verfahren im vorliegenden Fall angewendet?») geht die Antwort auf diese Frage aus der Antwort auf Frage 1 hervor.

5.3.3. FRAGE 3: BEI DRITTEN ERLEDIGTE SCHRITTE

In Bezug auf die dritte Frage («Wie wurde gegenüber Dritten geprüft, ob ennova wirklich frei von jeglichen Aufträgen bei Windenergie-Entwicklern ist?») wird erneut auf die Antwort auf Frage 1 verwiesen. Die interne Notiz des Vorstehers des AfE präzisiert, dass er zuerst erfolglos das Büro [REDACTED] für den Auftrag angefragt hat und sich anschliessend bei anderen Kantonen, beim Bund und beim Verein Suisse Eole nach Auftragnehmern erkundigte, bevor er schliesslich die ennova SA kontaktierte. Doch aus den Akten gehen keine spezifischen Schritte hervor, die das AfE und die Arbeitsgruppe im Rahmen dieser Auskunftsanfragen unternommen hätten, um sich der Unbefangenheit der ennova SA zu versichern.

5.3.4. FRAGE 4: BERICHT DURCH DIE FIRMA GARRAD HASSAN

Zur vierten Frage («Warum hat die VWBD den Bericht der Firma Garrad Hassan nicht berücksichtigt, der die Arbeitsweise der ennova sehr harsch kritisiert?») liefern die den Verfasserinnen dieses Berichts übermittelten Aktenstücke keine Informationen zu diesem Thema.

Die Auftragnehmerinnen kontaktierten daher den Auftraggeber (über den [REDACTED] [REDACTED], und den Vorsteher des AfE, [REDACTED]) per E-Mail vom 18. August 2023, um weitere Informationen zu dem besagten, im Postulat erwähnten Bericht zu erhalten.

Per E-Mail vom 21. August 2023 antwortete [REDACTED] den Auftragnehmerinnen, dass der Staat Freiburg «nicht über das besagte Dokument verfügt» und «auch nicht weiss, welche Organisation es in Auftrag gegeben hat (vielleicht [REDACTED] oder der Staat Genf). Wenn Sie es jedoch wünschen, können wir gerne einige Nachforschungen bei [REDACTED] oder/und dem Staat Genf anstellen, um zu sehen, ob eine dieser Organisationen es uns/Ihnen zur Verfügung stellen kann.» Die Auftragnehmerinnen stimmten diesem Vorschlag zu.

Anschliessend übermittelte [REDACTED] den Auftragnehmerinnen per E-Mail vom 5. September 2023 ein 16-seitiges PDF-Dokument mit dem Titel «Rapport GH du 04 octobre 2013 - note technique modèle financier - 120238-FRPR-T-01-B.pdf». Aus dem von Herrn [REDACTED] an die Auftragnehmerinnen weitergeleiteten E-Mail-Austausch geht hervor, dass dieses Dokument über [REDACTED] beschafft wurde. Die von Herrn [REDACTED] an die Auftragnehmerinnen weitergeleitete E-Mail wurde von Herrn [REDACTED] (auch Direktor von ennova SA) im Namen [REDACTED] verfasst (mit Kopie an [REDACTED]). Der Inhalt des E-Mails von Herrn [REDACTED], die anschliessend von Herrn [REDACTED] an die Auftragnehmerinnen weitergeleitet wurde, lautet wie folgt:

«Guten Tag meine Herren,

Wir haben heute die Genehmigung von DNV (www.dnv.com/) - einem Unternehmen, das Garrad Hassan integriert hat - erhalten, Ihnen den Bericht vom Oktober 2013 (anbei) zu übermitteln.

Zusammenfassend erwähnt der Bericht zwei kurze Schlussfolgerungen zu den CAPEX und OPEX der 'damals' von ennova entwickelten Windkraftprojekte:

Diese Studie analysiert die 18 Windkraftprojekte, die zu dieser Zeit von der Firma ennova (siehe Seite 4) entwickelt wurden, an [REDACTED] eine Minderheitsbeteiligung (20 %) hielt.

Von diesen 18 Projekten befinden sich

- 7 im Kanton Jura
- 4 im Kanton Waadt
- 3 im Kanton Bern
- je 1 Projekt in den folgenden Kantonen: Aargau, Neuenburg und Solothurn

- 1 Projekt im Kanton Freiburg: «Le Châtelard», die nur eine der vielen Gemeinden (10) des grossen Gebiets darstellt, das in der aktuellen kantonalen Planung «Massif du Gibloux» genannt wird und einer der sieben im kantonalen Richtplan eingetragenen Standorte ist.

Für dieses letzte Projekt (angegeben in der ennova-Historie, die ich Ihnen geschickt habe):

Wir erinnern daran, dass - abgesehen von der Gemeinde Châtelard, wo die Arbeit von ennova im Sommer 2016 mit der Demontage des Messmastes abgeschlossen wurde - ennova seit der Übernahme von 100 % der Aktien der Gesellschaft ennova durch [REDACTED] Mitte 2014 jegliche Suche nach Windkraftstandorten im Kanton Freiburg und alle Arbeiten für die Entwicklung von Windparks eingestellt hat. Ab Januar 2016 arbeitete ennova als Fachbüro im Auftrag des Staates Freiburg im Rahmen der Erarbeitung des Themas Windenergie des Richtplans.

Wir erinnern auch daran, dass [REDACTED] im Rahmen des Auftrags, das der Staat Freiburg an ennova vergeben hat, freiwillig die Winddaten des Standorts [REDACTED] zur Verfügung gestellt haben. Dieses einzige Windkraftprojekt [REDACTED] im Kanton Freiburg wurde vor allem deshalb aus der kantonalen Planung ausgeschlossen, weil die Windbedingungen am Standort ungünstig sind und ein hohes Konfliktpotenzial mit Zugvögeln besteht.

Wir stehen dem Amt für Energie und dem IDEHAP für Fragen und Erläuterungen voll und ganz zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen,

[REDACTED]
Leiter Entwicklung Windenergie - Geschäftsführer ennova SA (...) [REDACTED]»

In ihrem Bericht («Financial model technical input review»⁴⁹⁰) fasst die Firma Garrad Hassan ihre Beobachtungen wie folgt zusammen:

a) In Bezug auf die CAPEX (capital expenditures) stellt der Bericht Folgendes fest:

«Main conclusions are as following:

⁴⁹⁰ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

- WTG Capex should be updated to rematch with Repower indicative offer for 3.2M114 93 and 123 m hub height.
- BoP Capex assumptions are built upon preliminary actual offers made for the most advanced WFs and reasonable in-house modelling tools. However, BoP Capex are deemed slightly conservative and **better prices may be obtained in the future through bidder competitions.**
- Mitigations measures budget should be included in the SIG FM.
- **Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable.** Again, in Europe, construction management is undertaken by third party for EUR75,000 and EUR150,000 per WF.⁴⁹¹ (wir heben hervor)

In Bezug auf den ersten oben hervorgehobenen Punkt («better prices may be obtained in the future through bidder competitions») wird lediglich angedeutet, dass bessere Preise durch eine Ausschreibung erzielt werden könnten, und nicht, dass ein schwerwiegender Verstoss seitens ennova SA vorliegen würde.

In Bezug auf den zweiten oben hervorgehobenen Punkt («Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable») stellt Garrad Hassan fest, dass «[t]his is at the very high end of our expectations and GLGH understands that this is a typo. In Europe mature markets, construction monitoring is undertaken by third party company for a cost of between EUR75,000 and EUR150,000"». ⁴⁹² Der Bericht stellt also fest, dass es sich wahrscheinlich um einen Tippfehler und nicht um eine schwerwiegende Pflichtverletzung seitens ennova SA handelt.

b) In Bezug auf die OPEX (operating expenditures) stellt der Bericht Folgendes fest:

«Main conclusions are as following:

- WTG O&M cost should increase over the WF timeline as per the recommendation given in 6.3.1.
- Although minor, budget should be included for civil BoP maintenance.»⁴⁹³

In diesem Punkt stellt der Bericht daher fest, dass die Schätzung von ennova SA nach oben korrigiert werden sollte.

Aufgrund dieser Darlegungen empfiehlt der Bericht zwar, dass die Schätzungen der ennova SA korrigiert werden. Er scheint aber keine schwerwiegenden Fehler aufzudecken, die der ennova SA angelastet werden könnten und die die öffentliche Verwaltung des Kantons Freiburg hätten alarmieren müssen (die dem Vorsteher des AfE zufolge keine Kenntnis von

⁴⁹¹ Bericht der Firma Garrad Hassan vom 4. Oktober 2013, Dokument Nr. 120328-FRPR-T-01, S. 13.

⁴⁹² Bericht der Firma Garrad Hassan vom 4. Oktober 2013, Dokument Nr. 120328-FRPR-T-01, S. 13.

⁴⁹³ Bericht der Firma Garrad Hassan vom 4. Oktober 2013, Dokument Nr. 120328-FRPR-T-01, S. 16.

diesem Dokument hatte, bevor es dem Staat Freiburg von den Verfasserinnen dieses Berichts vorgelegt wurde.)

Dem ist jedoch anzufügen, dass das Dokument, das den Verfasserinnen dieses Berichts vorgelegt wurde, vor allem technischer Art ist, wie übrigens aus seinem Titel («Financial model technical input review») hervorgeht. Aufgrund des Fachgebiets der Verfasserinnen dieses Berichts und da sich die vorliegende Studie auf Fragen der Führung und des öffentlichen Rechts beschränkt (vgl. Punkt 1 weiter oben), können sich die Verfasserinnen nicht zum fachlichen Inhalt des Dokuments äussern.

5.3.5. FRAGE 5: ÖFFENTLICHES AUFTRAGSWESEN

In Bezug auf die fünfte Frage («Unterstand dieser Auftrag nicht den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens angesichts des Gesamtbetrags, der den Auftragnehmern des Kapitels Windenergie des KantRP ausgezahlt wurde?») geht aus der vorliegenden Studie hervor, dass der Auftrag der ennova SA hätte öffentlich ausgeschrieben werden müssen und nicht im freihändiges Verfahren hätte vergeben werden dürfen. Die Prüfung der Akten hat ergeben, dass es bei der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie eine Verbindung zwischen den Leistungen der Firma ennova SA und jenen der anderen externen Auftragnehmer (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]) gab. Alle Leistungen zusammengerechnet ergeben einen Wert von Fr. 190 109,50 ohne MWST, was über der Grenze von 150 000 Franken ohne MWST für das freihändige Verfahren liegt.

5.3.6. FRAGE 6: UNABHÄNGIGKEIT DER VWBD VON GROUPE E

Bezüglich der sechsten Frage («Wie unabhängig ist die VWBD von Groupe E in Anbetracht der Tatsache, dass diese Firma in den Energiefonds eingezahlt hat, aus dem die Auftragnehmer des Kapitels Windenergie, darunter die ennova, bezahlt wurden? Nach welchen Kriterien werden die Mittel des Fonds verwendet?»), liefern die Aktenstücke keine Informationen zu diesem Thema.

Die Auftragnehmerinnen kontaktierten daher den Auftraggeber (über den [REDACTED] [REDACTED], und den Vorsteher des AfE, [REDACTED]) per E-Mail vom 18. August 2023, um weitere Informationen zu diesem Fonds zu erhalten.

Mit E-Mail vom 21. August 2023 übermittelte Herr [REDACTED] den Auftragnehmerinnen folgende Erklärungen:

«Der Fonds wird durch das Gesetz vom 12. Mai 2011 über den kantonalen Energiefonds geregelt https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/770.4/versions/5395

Die Finanzverwaltung verwaltet den Fonds.

Das Amt für Energie ist für die administrative Verwaltung und die Kontrolle der eingegangenen Verpflichtungen zuständig. Sie berichtet der FinV regelmässig über die Situation des Fonds.

Der Fonds und seine Buchhaltung werden einmal jährlich vom Finanzinspektorat geprüft. Es wird systematisch ein Bericht erstellt, der in die Bilanz des Staates aufgenommen wird.

Die finanziellen Mittel des Fonds werden hauptsächlich in Anwendung des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000 https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/770.1/art/11 und seines Ausführungsreglements https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/770.11 sowie aufgrund von Entscheidungen des Staatsrats oder ausnahmsweise der VWBD eingesetzt.

Der Fonds wird hauptsächlich aus dem Staatshaushalt und aus den Pauschalbeiträgen des Bundes für das Gebäudeprogramm gespeist. Im Zeitraum 2012–2021, d. h. während 10 Jahren, wurde der Fonds auch durch die Umverteilung einer ausserordentlichen Dividende von 3,4 Mio. Franken pro Jahr, die der Staat aus dem Betriebsergebnis Groupe E erhält, ohne besondere Zuweisung gespeist.»

Die Prüfung der Gesetzesgrundlagen hat ergeben, dass kein Verstoss gegen die Rechtsgrundsätze vorliegt, die für die Verwaltungstätigkeit gelten. Insbesondere lässt der rechtliche Rahmen, der die Funktionsweise des Energiefonds regelt, nicht den Schluss zu, dass Groupe E durch die Speisung des Fonds hätte einen derartigen Einfluss gewinnen kann, dass die Unbefangenheit der öffentlichen Verwaltung des Kantons Freiburg und besonders der VWBD beeinträchtigt worden wäre.

3. SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Der vorliegende Bericht hat eine Reihe von echten Herausforderungen bezüglich Governance und rechtlicher Aspekte aufgezeigt. Deren rechtliche Analyse zeigte mehrere Probleme und Dysfunktionen auf, die **zusammengefasst** werden sollen, bevor der Verwaltung und dem Staatsrat **Empfehlungen** vorgelegt werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der **Kontext**, in dem der Fall ennova SA / Kapitel Windenergie angesiedelt ist, mit zwei öffentlichen Politiken zusammenhängt: der Energie- und der Raumplanungspolitik. Beide Politikbereiche sind auch für die Wirtschaft von Interesse. Die Energiepolitik ist zudem für den Staat besonders sensibel, da sie nicht nur ein für unsere modernen Gesellschaften lebensnotwendiges Gut (Elektrizität) betrifft, sondern auch ein Wirtschaftsgut in einem liberalisierten Marktumfeld. Der Staat kann daher in zweifacher Hinsicht eingreifen: Er fungiert als Regulierer (über seine zuständigen Verwaltungsstellen, die die Energiepolitik steuern und sogar ihre Umsetzung überwachen), kann aber auch als Beteiligter auftreten (über die auf dem Markt tätigen staatlichen Unternehmen). Darüber hinaus bedeutet die Umsetzung einer öffentlichen Politik auf regulatorischer Ebene die Mobilisierung einer Vielzahl von Instrumenten (Gesetze, Pläne, Strategien, Konzepte usw.). Diese tragen zu einer Antizipation und Prospektion bei, was eine Reihe von Analysen im Vorfeld erfordert, die sich auf spezifische technische Fragen beziehen können, aber auch eine Kontextualisierung und eine Abwägung der Interessen erfordern können, was im Rahmen eines partizipativen oder konsultativen Prozesses erfolgen kann. Dies war vorliegend der Fall, da das AfE die Aufgabe hatte, das Kapitel Windenergie des kantonalen Richtplans vorzuschlagen, der seinerseits einer Revision unterzogen wurde, die einer anderen Arbeitsgruppe übertragen wurde.

Ausserdem war eine **Interessenverflechtung** angesichts der laufenden Verwaltungsverfahren und der Tatsache, dass private und halbstaatliche Entwickler bereits Investitionen getätigt hatten, um die Möglichkeiten für wirtschaftliche Entwicklungen im Bereich der Windenergieanlagen auszuloten, absehbar. Im vorliegenden Fall stand die ennova SA tatsächlich auf beiden Seiten: auf der Seite der Wirtschaftsorganisationen, die mit dem Ziel der Entwicklung von Windenergieanlagen zu wirtschaftlichen Zwecken handelten, und auf der Seite der externen Auftragnehmer, welche die für das Planungsverfahren zuständigen Verwaltungsstellen berieten, um eben diese Entwicklung zu ermöglichen.

Die Analyse hat gezeigt, dass dieser Umstand **der Verwaltung bekannt war** (so äussert die ennova SA in ihrem Schreiben vom 30. September an das AfE den Wunsch, «ihre Interessen bei Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Windparks Gibloux, Misery-Courtion und Semsales zu vertreten»⁴⁹⁴). Die Verwaltung nahm jedoch keine Interessenabwägung vor, um zu klären, ob es angezeigt ist, die Dienste eines solchen Unternehmens in Anspruch zu nehmen. Wenn die Verwaltung nicht ohne die Expertise eines Entwicklers und seines Planungsbüros arbeiten konnte, hätte sie einerseits organisatorische Massnahmen ergreifen können, um sicherzustellen, dass sie die effektive Leitung der Arbeitsgruppe innehatte, insbesondere indem sie die Koordinationstätigkeiten bei sich behielt und ein strenges

⁴⁹⁴ Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 18.

Verfahren zur Bewertung der Qualität der Studien festlegte. Andererseits hätte ein Verfahren zur Beteiligung der verschiedenen Interessengruppen diesen die Möglichkeit gegeben, ihre Standpunkte darzulegen.

Aus **vergaberechtlicher** Sicht geht schliesslich aus dem Schreiben des AfE an ennova SA vom 22. Oktober hervor, dass die Verwaltung eine ausreichend klare Vorstellung von den zu erfüllenden Aufgaben hatte, die in diesem Schreiben detailliert aufgeführt waren⁴⁹⁵. Ebenso musste sich die Verwaltung des Betrags bewusst sein, den ein solcher Auftrag angesichts des zuvor mit [REDACTED] geschlossenen Vertrags kosten könnte. Zudem ist es schwer haltbar, dass die verschiedenen Leistungen, die den einzelnen Planungsbüros übertragen wurden, getrennte Leistungen darstellten, dies angesichts der Aufzählung im Schreiben an ennova SA vom 22. Oktober 2015, des Rechnungsstellungsprozesses mit ennova SA als Vermittler und der direkten Empfehlung der einzelnen Büros durch den Vertreter von Groupe E.

Die Fallstudie der ennova SA ermöglicht es, organisatorische Probleme und potenzielle Fehleinschätzungen aufzuzeigen. Im Allgemeinen zeigt sie einen Mangel an Risikoantizipation. Die öffentliche Verwaltung des Kantons scheint nicht über einen **allgemeinen Prozess zur Kontrolle von Interessenkonflikten** zu verfügen, der seit der Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen unerlässlich geworden ist. Im Rahmen der Inanspruchnahme von technischen Gutachten verfügt sie auch nicht über ein Verfahren zur Qualitätsbewertung. In Ermangelung eines solchen Verfahrens und angesichts der Bedeutung des Kampfes gegen die globale Erwärmung und der wirtschaftlichen Herausforderungen im Energiebereich scheint es nicht unangebracht, eine gewisse Vorsicht im Entscheidungsprozess der Verwaltung zu verlangen, wenn sie beabsichtigt, von den Kompetenzen eines Akteurs zu profitieren, der wirtschaftliche Interessen verfolgt. Die Akten enthalten im vorliegenden Fall aber keine Hinweise dafür, dass eine vertiefte Prüfung vorgenommen worden wäre, um die Risiken abzuschätzen (siehe *oben*, 5.2.2.a., zum Vergleich zwischen den Erklärungen von ennova SA und den öffentlich verfügbaren Informationen über sie, d. h. Handelsregister und Website).

Letztendlich können auf der Grundlage der in diesem Bericht untersuchten Elemente verschiedene Empfehlungen an den Staat Freiburg formuliert werden, und zwar sowohl zur Vermeidung von Interessenkonflikten als auch zum Einsatz von externen Auftragnehmern.

Empfehlungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten in der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen:

- **Festlegung eines Prozesses**, in dem die vom Projekt der Verwaltung betroffenen **Interessen frühzeitig und iterativ kartographiert** werden (Erstellung einer Richtlinie).

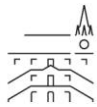
⁴⁹⁵ Schreiben des AfE an ennova SA betreffend: Begleitgruppe Richtplan Windenergie vom 22. Oktober 2015 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promotoren-Firma, S. 17).

- **Festlegung eines Mitwirkungsverfahrens für umfangreiche nichtrechtsetzende Instrumente**, das einen zeitlichen Rahmen und den Umfang der Beteiligung festlegt (Erstellung einer Richtlinie).
- **Schulung des Staatspersonals in Bezug auf Interessenkonflikte** (welche Formen sie annehmen können, welche Ursachen sie haben und welche Folgen sie für den Staat und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben).
- **Externe Überwachungsmechanismen für Bereiche mit hohem Potenzial für Interessenkonflikte einrichten** und/oder bestehende Prozesse durch interne Sensibilisierungskampagnen aufwerten (z. B. durch das «Vier-Augen-Prinzip» oder die Durchführung von öffentlichen Ausschreibungen).

Empfehlungen zur Inanspruchnahme externer Auftragnehmer im Rahmen der internen Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung:

- **Festlegung der Situationen, die den Einsatz externer Mandatsträger rechtfertigen** (Bedarf an technischer und punktueller Expertise, die in der Verwaltung nicht vorhanden ist; Arbeitsüberlastung aufgrund externer Umstände, z. B. mehrere gleichzeitig laufende politische Projekte, die bei der Tätigkeit der betreffenden Verwaltungseinheit Druck aufsetzen; Bedarf an externer Intervention, die einen unabhängigen Blick gewährleistet).
- **Definition der Bedingungen und Modalitäten der Verpflichtung** entsprechend jeder Situation (in einer internen Richtlinie oder durch eine Änderung des SVOG-FR).
- **Einführung einer Pflicht**, vor der Inanspruchnahme von externen Auftragnehmern zu prüfen, ob **keine Interessenkonflikte vorliegen** (*Sorgfaltspflicht*). Hierfür ist eine Änderung des gesetzlichen Rahmens (SVOG-FR) nötig.
- **Einführung eines Verfahrens zur Überwachung der Einhaltung der *Sorgfaltspflicht*** (durch eine interne Richtlinie und organisatorische Massnahmen).
- **Sicherstellen, dass die öffentliche Verwaltung stets die Kontrolle über die an externe Auftragnehmer übertragenen Aufgaben behält**, nicht nur indem der genaue Zweck des Bezugs externer Auftragnehmer im Auftrag erwähnt wird, sondern auch indem intern und im Voraus die Ziele festgelegt werden, die die Verwaltung mit dem Auftrag verfolgt (durch eine interne Richtlinie).
- **Erstellung von Standardklauseln**, die in Aufträge aufgenommen werden können und die sich auf vergangene, gegenwärtige oder zukünftige Interessenkonflikte sowie auf die Frage der Vertraulichkeit von Daten und die Bedingungen für die Aufhebung der Vertraulichkeit beziehen⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ BAUME, Sandrine, *La délégation: sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, S. 16.



Rapport de la commission ad hoc CAH-2024-008 au Grand Conseil

Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables [2024-DEEF-25]

1. Cadre de la mission de la commission

La commission ad hoc CAH-2024-008 a été instituée après l'adoption, le 22 mars 2024, du mandat [2023-GC-172](#) (Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables). Ce mandat appelait à la mise en œuvre de différentes mesures « afin de donner un réel coup d'accélérateur aux développements des infrastructures de production d'énergies renouvelables ».

Au chapitre éolien, le mandat demandait « *de poser des mâts de mesure sur l'ensemble des sites présents au Plan directeur cantonal afin de mesurer concrètement la quantité de vent sur ces sites pour pouvoir déterminer ensuite si l'implantation d'éoliennes est appropriée ou non, compte tenu de la quantité de vent. Nous demandons d'examiner par des mâts de mesure d'éventuels autres sites non présents dans le Plan directeur cantonal, par exemple sur demande des communes concernées, afin d'élargir les zones pouvant potentiellement accueillir les infrastructures éoliennes.* »

Le mandat demandait en outre « *la mise en œuvre d'un comité de pilotage composé de 11 député-e-s, qui devra superviser et contrôler [les] mesures de vents, puis les interpréter, en faisant appel si besoin à des experts externes neutres non liés à des promoteurs énergétiques* ». En lieu et place d'un comité de pilotage, le Conseil d'Etat a proposé au Bureau du Grand Conseil de nommer une commission parlementaire ad hoc. Ce qui fut fait le 24 juin 2024.

Il convient de relever que cette commission ad hoc est un outil informel dans la mesure où la loi ne dispose pas que l'exécution d'un mandat soit accompagnée par un tel organe. Il revient en effet au Conseil d'Etat de prendre les mesures souhaitées, puis de faire rapport au Grand Conseil sur la suite donnée. En l'espèce, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont cependant considéré, compte tenu de la sensibilité politique du sujet et de l'altération de la confiance des communes et des citoyens envers l'Etat, qu'il était justifié qu'une commission parlementaire exerce sa surveillance sur la mise en œuvre de ce mandat.

Réunis le 22 août 2024, les membres de la commission ont considéré que cette dernière ne pouvait que prendre acte des décisions du Conseil d'Etat. Il appartient en effet au pouvoir exécutif d'adjuger le mandat pour la pose des mâts et de négocier le contrat du prestataire. Il sied ici de souligner l'excellente collaboration du Conseil d'Etat, qui a proposé de présenter à la commission le rapport de l'appel d'offres aux marchés publics lancé à la mi-mai 2024, ainsi que la manière dont la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) entendait procéder pour la mesure des vents et la publication des données récoltées. Ces éléments sont rapportés ci-après.

2. L'appel d'offres auprès des entreprises spécialisées

La DEEF a procédé à un appel d'offres aux marchés publics pour la pose de mâts de mesure en date du 15 mai 2024. Elle a été appuyée dans cette démarche par le guichet unique éolien de la

Confédération et un mandataire externe spécialisé dans les marchés publics, M. Patrick Vallat¹. Le comité de l'appel d'offres était présidé par M. Christophe Aegerter, secrétaire général de la DEEF.

De la présentation qui lui a été faite, la commission retient particulièrement que² :

- > les développeurs de parcs éoliens n'étaient pas autorisés à déposer une offre ;
- > la campagne de mesure pourrait démarrer dès cet automne 2024 et devrait se poursuivre jusqu'à fin 2026, voire fin 2027. Trois à quatre des sept sites figurant au Plan directeur cantonal (PDCant) devraient être mesurés durant la première année, le solde la suivante. Chaque site doit être mesuré sur une durée d'au moins douze mois ;
- > le marché portait sur la pose de mâts de 125 mètres (avec variante à 100 mètres) ;
- > les données de vents fournies par la prestataire seront publiées par l'Etat sur un site internet dédié ;
- > près d'une vingtaine d'entreprises ont téléchargé le dossier d'appel d'offres publiés sur la plateforme simap.ch. Parmi elles, cinq se sont enquis de savoir si elles étaient habilitées à déposer une offre ; toutes cinq ont dû renoncer car associées, de près ou de loin, à des développeurs de projets ;
- > deux entreprises ont déposé une offre ;
- > l'adjudication a été prononcée en faveur de Meteotest AG ; cette société a non seulement présenté l'offre la plus avantageuse – à 1,827 million de francs –, elle s'est également classée devant sa concurrente sur l'ensemble des critères d'adjudication.

La commission relève le coût relativement élevé de la prestation, qui se situe à quelque 260 000 francs par mât posé. Dans sa réponse au mandat 2023-GC-172, le Conseil d'Etat évoquait un coût estimé par mât à « un peu plus de 100 000 francs ». Il convient cependant de préciser que la Confédération a accepté de financer le processus à hauteur 40% (environ 730 000 francs) et qu'un montant serait facturé au développeur qui choisirait d'installer un parc éolien sur un site testé, étant entendu qu'il lui reviendrait obligatoirement, si l'Etat ne le faisait pas, de procéder aux mesures de vents.

3. Mesure des vents et publication des données.

3.1. Les sites figurant au Plan directeur cantonal (PDCant)

Les lois fédérales sur l'aménagement du territoire³ (art. 8b) et sur l'énergie⁴ (art. 10) contraignent les cantons à délimiter dans leur PDCant les secteurs propices à l'exploitation de l'énergie éolienne.

Pour mémoire, les sept sites éoliens inscrits au PDCant sont :

1. Schwyberg (Planfayon/Plasselb)
2. Collines de la Sonnaz (Belfaux/La Sonnaz/Courtepin/Misery-Courtion)
3. Massif du Gibloux (Sâles/Sorens/Grangettes/Le Châtelard/Villorsonnens/Vuisternens-dt-Romont)
4. Monts de Vuisternens (Siviriez/Vuisternens-dt-Romont/Le Flon)
5. Côte du Glâne (Billens-Hennens/Romont/Siviriez/Ursy)

¹ M. Vallat est initiateur et co-chef de projet de la plateforme nationale officielle simap.ch. Il est également auteur du *Guide romand pour les marchés publics*.

² Pour le détail, voir l'annexe *Appel d'offres auprès des entreprises spécialisées en campagne de mesures éoliennes*. (NB : seulement en français)

³ [RS 700](#)

⁴ [RS 730](#)

6. Autour de l'Esserta (Sâles/Vaulruz/Vuisternens-dt-Romont/La Verrerie)
7. Surpierre-Cheiry (Prévondavaux/Surpierre)

Le choix des sites est notamment basé sur les données de l'Atlas des vents de la Suisse⁵, selon lequel les zones retenues offrent un haut potentiel éolien. Le processus désormais lancé permettra de confirmer ou d'infirmer ce potentiel. Il convient de relever que si la vitesse du vent est un critère de sélection important, il n'est cependant pas, et de loin, le seul⁶.

Notons encore qu'en sus des critères imposés par le cadre légal fédéral (aménagement du territoire, protection de l'environnement ou du paysage notamment), le canton de Fribourg en a fixé deux supplémentaires propres : le périmètre d'un parc éolien ne doit pas entrer en conflit avec un site d'importance nationale ou cantonale et chaque parc, pour éviter le mitage du territoire, doit compter au minimum six éoliennes. Il faut relever ici que ces deux critères pourraient être remis en question par le Comité de pilotage (CoPil) institué dans le cadre de l'exécution du mandat [2022-GC-63](#) et qui a pour mission « de réexaminer la planification éolienne, de l'actualiser si nécessaire et de vérifier si d'autres critères que ceux retenus peuvent déterminer le choix des meilleurs sites, dans le respect des procédures légales ».

3.2. Procédure

Les communes concernées avaient jusqu'à la fin du mois d'août pour se déterminer sur la pose d'un mât sur leur territoire. En cas de refus des communes, les mâts seront installés sur d'autres parcelles, appartenant soit à l'Etat, soit à la Confédération ou à des privés. Il est précisé que, selon les dispositions fédérales – loi sur l'énergie⁷ (art. 14) et ordonnance sur l'énergie⁸ (art. 9a) –, aucune mise à l'enquête n'est nécessaire pour la pose de mâts de mesure.

Comme indiqué plus haut, la campagne de mesure pourrait débuter cet automne encore et se poursuivre jusqu'à fin 2026, voire fin 2027.

Des mesures seront effectuées toutes les dix minutes. Les données relatives à chaque site seront ensuite publiées sur un site internet dédié, accessible au public. Un calcul du productible, soit de la quantité d'électricité que devrait théoriquement produire le parc éolien, sera également réalisé.

Pour l'heure, seuls les sites figurant au PDCant feront l'objet de mesures. Conformément à la teneur du mandat 2023-GC-172, d'autres sites pourraient être examinés, « par exemple sur demande des communes concernées ». Selon la DEEF, il n'est cependant pas adéquat d'explorer de nouvelles zones tant que le CoPil éolien n'a pas confirmé les deux critères cantonaux mentionnés au point 3.1. La commission retient par ailleurs que si de nouveaux sites devaient faire l'objet de mesures, il serait possible de le faire sans procéder à un nouvel appel d'offres jusqu'à potentiellement trois mâts supplémentaires.

4. Situation actuelle

La commission estime qu'il est important de souligner que, à ce jour, aucun projet de développement d'un parc éolien n'est à l'étude dans le canton. Et aucun ne saurait l'être tant que des mesures de vents ne confirment pas ce qui est envisagé dans le PDCant. Ainsi, aucune localisation précise d'éoliennes n'est fixée ; il ne s'agit pour l'heure que de projections. Il reviendra

⁵ [L'Atlas des vents de la Suisse](#) renseigne sur la moyenne annuelle modélisée de la vitesse et de la direction du vent à cinq hauteurs différentes au-dessus du niveau du sol (50 m, 75 m, 100 m, 125 m et 150 m).

⁶ Pour le détail, voir PDCant, Section C/T121 Energie éolienne, en annexe à ce rapport.

⁷ [RS 730.0](#)

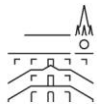
⁸ [RS 730.01](#)

aux développeurs de projets, en fonction des données récoltées, de déterminer la position précise des éoliennes.

Il convient également de rappeler qu'un parc éolien ne peut pas se développer sans l'accord de la commune, responsable de l'aménagement de son territoire. L'Etat aurait certes la possibilité d'établir un plan d'affectation cantonal, considérant qu'un parc éolien répond à un intérêt cantonal ou national reconnu. Mais le Conseil d'Etat a indiqué qu'il ne privilégierait pas cette voie.

5. Poursuite des travaux

Le mandat 2023-GC-172 demande à la commission de « superviser », de « contrôler » et d'« interpréter » les mesures de vents qui seront effectuées. Cette dernière continue dès lors à accompagner le Conseil d'Etat dans l'exécution du mandat et rapportera au Grand Conseil lorsqu'elle disposera des éléments nécessaires. Elle se réunira selon les besoins nécessaires, au fur et à mesure des résultats obtenus.



Bericht der Ad-hoc-Kommission AHK-2024-008 an den Grossen Rat

Förderung und Ausbau der Infrastruktur für erneuerbare Energien [2024-DEEF-25]

1. Rahmen des Auftrags der Kommission

Dier Ad-hoc-Kommission AHK-2024-008 wurde nach der Annahme des Auftrags [2023-GC-172](#) (Förderung und Ausbau der Infrastruktur für erneuerbare Energien) am 22. März 2024 eingesetzt. In diesem Auftrag wurde die Umsetzung verschiedener Massnahmen gefordert, «um der Entwicklung der Infrastruktur für die Erzeugung erneuerbarer Energien echten Schub zu verleihen».

Im Kapitel Windenergie verlangte der Auftrag, *«an allen im kantonalen Richtplan vorhandenen Standorten Windmessmasten aufzustellen, um die Windmenge an diesen Standorten konkret zu messen, um dann entscheiden zu können, ob die Errichtung von Windkraftanlagen angesichts der Windmenge angemessen ist oder nicht. Wir bitten darum, mögliche weitere Standorte, die nicht im kantonalen Richtplan enthalten sind, mit Windmessmasten zu untersuchen, beispielsweise auf Antrag der betroffenen Gemeinden, um die Gebiete zu erweitern, die potenziell für Windkraftinfrastrukturen in Frage kommen.»*

Im Auftrag wurde ausserdem *«die Einrichtung eines Steuerungsausschusses aus 11 Grossrätinnen und Grossräten, der [die] Windmessungen überwachen, kontrollieren und interpretieren soll, wobei er bei Bedarf neutrale externe Experten hinzuziehen soll, die nicht mit Energieförderern in Verbindung stehen»* gefordert. Anstelle eines Steuerungsausschusses schlug der Staatsrat dem Büro des Grossen Rates vor, eine parlamentarische Ad-hoc-Kommission zu ernennen. Dies erfolgte am 24. Juni 2024.

Zu bemerken ist, dass diese Ad-hoc-Kommission ein informelles Instrument ist, da das Gesetz nicht vorsieht, dass die Ausführung eines Auftrags von einem solchen Gremium begleitet wird. Es ist nämlich Sache des Staatsrates, die gewünschten Massnahmen zu ergreifen und anschliessend dem Grossen Rat über die weitere Vorgehensweise Bericht zu erstatten. Im vorliegenden Fall waren der Grosse Rat und der Staatsrat jedoch der Ansicht, dass es angesichts der politischen Sensibilität des Themas und der Beeinträchtigung des Vertrauens der Gemeinden und Bürgerinnen und Bürgern in den Staat gerechtfertigt sei, dass eine parlamentarische Kommission die Umsetzung dieses Auftrags beaufsichtigt.

An ihrer Sitzung vom 22. August 2024 waren die Mitglieder der Kommission der Ansicht, dass die Kommission die Entscheide des Staatsrates nur zur Kenntnis nehmen könne, da es Sache der Exekutive ist, den Auftrag für das Aufstellen der Windmessmasten zu vergeben und den Vertrag mit dem Dienstleister auszuhandeln. An dieser Stelle ist die ausgezeichnete Zusammenarbeit mit dem Staatsrat hervorzuheben, der anbot, der Kommission den Bericht über die Mitte Mai 2024 durchgeführte Ausschreibung vorzulegen und zu erläutern, wie die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirection (VWBD) die Windmessung und die Veröffentlichung der gesammelten Daten zu handhaben gedenkt. Über diese Elemente wird im Folgenden berichtet.

2. Die Ausschreibung bei spezialisierten Unternehmen

Die VWBD führte am 15. Mai 2024 eine öffentliche Ausschreibung für das Aufstellen von Windmessmasten durch. Unterstützt wurde sie dabei von der zentralen Anlaufstelle für Windenergie des Bundes und einem externen, auf das öffentliche Beschaffungswesen spezialisierten Mandatsträger, Patrick Vallat¹. Den Vorsitz des Ausschreibungsausschusses hatte Christophe Aegerter, Generalsekretär der VWBD, inne.

Die Kommission entnimmt der Präsentation, die ihr vorgelegt wurde, insbesondere, dass²:

- > Windparkentwickler kein Angebot einreichen dürfen;
- > die Messkampagne bereits in diesem Herbst 2024 beginnen könnte und bis Ende 2026 oder bis Ende 2027 andauern sollte. Drei bis vier der sieben Standorte, die im kantonalen Richtplan (KantRP) aufgeführt sind, sollten im ersten Jahr gemessen werden, der Rest im darauffolgenden Jahr. An jedem Standort muss über einen Zeitraum von mindestens zwölf Monaten gemessen werden;
- > der Auftrag das Aufstellen von Masten mit einer Höhe von 125 Metern (mit einer Variante mit 100 Metern) umfasste;
- > die vom Dienstleister gelieferten Winddaten vom Staat auf einer speziellen Website veröffentlicht werden;
- > fast zwanzig Unternehmen die auf der Plattform simap.ch veröffentlichten Ausschreibungsunterlagen heruntergeladen haben. Von diesen erkundigten sich fünf, ob sie berechtigt seien, ein Angebot abzugeben; alle fünf mussten aufgeben, da sie in irgendeiner Weise mit Projektentwicklern in Verbindung gebracht wurden;
- > zwei Unternehmen ein Angebot eingereicht haben;
- > der Zuschlag der Meteotest AG erteilt wurde; das Unternehmen unterbreitete nicht nur das günstigste Angebot – zu 1,827 Millionen Franken –, sondern lag auch bei allen Zuschlagskriterien vor seinem Konkurrenten.

Die Kommission weist auf die relativ hohen Kosten der Leistung hin, die bei etwa 260 000 Franken pro aufgestellten Windmessmast liegen. In seiner Antwort auf den Auftrag 2023-GC-172 erwähnte der Staatsrat geschätzte Kosten pro Mast von «etwas mehr als 100 000 Franken». Es sollte jedoch erwähnt werden, dass der Bund zugestimmt hat, den Prozess zu 40% (ca. 730 000 Franken) zu finanzieren, und dass dem Entwickler, der sich für die Errichtung eines Windparks an einem getesteten Standort entscheidet, ein Betrag in Rechnung gestellt würde, da es zwingend seine Aufgabe gewesen wäre, die Windmessungen durchzuführen, wenn der Staat dies nicht getan hätte.

3. Windmessungen und Veröffentlichung der Daten.

3.1. Die im kantonalen Richtplan (KantRP) aufgeführten Standorte

Die Bundesgesetze über die Raumplanung³ (Art. 8b) und über die Energie⁴ (Art. 10) verpflichten die Kantone, in ihren kantonalen Richtplänen die für die Nutzung der Windkraft geeigneten Gebiete auszuscheiden.

Zur Erinnerung: Die sieben im KantRP eingetragenen Windkraftstandorte sind:

¹ Herr Vallat ist Initiator und Co-Projektleiter der offiziellen nationalen Plattform simap.ch. Er ist ausserdem Autor des *Guide romand pour les marchés publics (Westschweizer Leitfaden für das öffentliche Beschaffungswesen)*.

² Siehe für Einzelheiten Anhang *Appel d'offres auprès des entreprises spécialisées en campagne de mesures éoliennes*. (NB: nur auf Französisch)

³ [SR 700](#)

⁴ [SR 730](#)

1. Schwyberg (Plaffeien/Plasselb);
2. Collines de la Sonnaz (Belfaux/La Sonnaz/Courtepin/Misery-Courtion);
3. Massif du Gibloux (Sâles/Sorens/Grangettes/Le Châtelard/Villorsonnens/Vuisternens-dt-Romont);
4. Monts de Vuisternens (Siviriez/Vuisternens-dt-Romont/Le Flon);
5. Côte du Glâne (Billens-Hennens/Romont/Siviriez/Ursy);
6. Rund um die Esserta (Sâles/Vaulruz/Vuisternens-dt-Romont/La Verrerie);
7. Surpierre-Cheiry (Prévondavaux/Surpierre).

Die Auswahl der Standorte basiert insbesondere auf den Daten des Windatlas der Schweiz⁵, laut dem die ausgewählten Gebiete ein hohes Windpotenzial aufweisen. Mit dem nun eingeleiteten Prozess wird dieses Potenzial entweder bestätigt oder verworfen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Windgeschwindigkeit zwar ein wichtiges, aber bei weitem nicht das einzige Auswahlkriterium ist⁶.

Der Kanton Freiburg hat zusätzlich zu den bundesrechtlichen Kriterien (insbesondere Raumplanung, Umwelt- und Landschaftsschutz) zwei weitere eigene Kriterien festgelegt: der Perimeter eines Windparks darf nicht mit einer Stätte von nationaler oder kantonaler Bedeutung kollidieren und jeder Park muss mindestens sechs Windturbinen umfassen, um eine Zersiedelung des Landes zu vermeiden. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass diese beiden Kriterien vom Steuerungsausschuss (CoPil), der im Rahmen der Ausführung des Auftrags [2022-GC-63](#) eingesetzt wurde, in Frage gestellt werden könnten; dessen Aufgabe ist es, «die Windkraftplanung zu überprüfen, sie gegebenenfalls zu aktualisieren und unter Einhaltung der gesetzlichen Verfahren zu prüfen, ob andere Kriterien als die gewählten die Auswahl der besten Standorte bestimmen können».

3.2. Verfahren

Die betroffenen Gemeinden hatten bis Ende August Zeit, um über die Aufstellung eines Windmessmastes auf ihrem Gebiet zu entscheiden. Falls die Gemeinden dies ablehnen, werden die Masten auf anderen Grundstücken aufgestellt, die entweder dem Staat, dem Bund oder Privaten gehören. Es wird darauf hingewiesen, dass nach den Bestimmungen des Bundes – Energiegesetz⁷ (Art. 14) und Energieverordnung⁸ (Art. 9a) – für das Aufstellen von Windmessmasten keine öffentliche Auflage erforderlich ist.

Wie angegeben könnte die Messkampagne bereits in diesem Herbst beginnen und sollte bis Ende 2026 oder bis Ende 2027 andauern.

Alle zehn Minuten werden Messungen durchgeführt. Die Daten zu jedem Standort werden dann auf einer eigenen, öffentlich zugänglichen Website veröffentlicht. Ausserdem wird eine Berechnung der Produktivität, also der Strommenge, die der Windpark theoretisch produzieren sollte, durchgeführt.

Derzeit werden nur an den im KantRP aufgeführten Standorten Massnahmen ergriffen. Gemäss dem Wortlaut des Auftrags 2023-GC-172 könnten auch andere Standorte geprüft werden, «zum Beispiel auf Antrag der betroffenen Gemeinden». Laut der VWBD ist es jedoch nicht angemessen, neue Gebiete zu erkunden, solange der CoPil Windenergie die beiden in Abschnitt 3.1 erwähnten

⁵ [Der Windatlas der Schweiz](#) gibt Auskunft über den modellierten Jahresdurchschnitt der Windgeschwindigkeit und -richtung in fünf verschiedenen Höhen über dem Boden (50 m, 75 m, 100 m, 125 m und 150 m).

⁶ Für Einzelheiten siehe KantRP, Abschnitt C/T121 Windenergie, im Anhang zu diesem Bericht.

⁷ [SR 730.0](#)

⁸ [SR 730.01](#)

kantonalen Kriterien nicht bestätigt hat. Die Kommission hält ausserdem fest, dass bis zu potenziell drei zusätzliche Windmessmasten ohne eine erneute Ausschreibung aufgestellt werden könnten, falls an neuen Standorten gemessen werden sollte.

4. Aktuelle Situation

Die Kommission hält es für wichtig zu betonen, dass derzeit im Kanton kein Projekt zur Entwicklung eines Windparks geprüft wird. Die Windmessungen müssen bestätigen, was im KantRP vorgesehen ist. Daher werden keine genauen Standorte für Windkraftanlagen festgelegt; es handelt es sich bislang nur um Projektionen. Es wird Aufgabe der Projektentwickler sein, auf der Grundlage der gesammelten Daten die genaue Position der Windkraftanlagen zu bestimmen.

Es sollte auch daran erinnert werden, dass ein Windpark nicht ohne die Zustimmung der Gemeinde, die für die Planung ihres Territoriums verantwortlich ist, entwickelt werden kann. Der Staat hätte zwar die Möglichkeit, einen kantonalen Nutzungsplan zu erstellen, falls er der Ansicht ist, dass ein Windpark einem anerkannten kantonalen oder nationalen Interesse entspricht. Der Staatsrat hat jedoch angedeutet, dass er diesen Weg nicht bevorzugen würde.

5. Fortsetzung der Arbeit

Der Auftrag 2023-GC-172 fordert die Kommission auf, die durchzuführenden Windmessungen zu «beaufsichtigen», zu «kontrollieren» und zu «interpretieren». Diese begleitet den Staatsrat daher weiterhin bei der Ausführung des Auftrags und wird dem Grossen Rat Bericht erstatten, wenn sie über die notwendigen Elemente verfügt. Sie wird nach Bedarf zusammenkommen, je nachdem, welche Ergebnisse erzielt werden.

T121. Energie éolienne

Instances concernées

Instance de coordination :
SdE

Instances cantonales :
SeCA, SEn, SFN

Autres cantons : BE, VD

Confédération : OFEV,
OFEN, OFAC, Skyguide,
OFCOM, MétéoSuisse,
DDPS

Voir aussi

Fiches de projet :

Site éolien « Schwyberg »

Site éolien « Collines de la
Sonnaz »

Site éolien « Massif du
Gibloux »

Site éolien « Monts de
Vuisternens »

Site éolien « Côte du
Glâney »

Site éolien « Autour de
l'Esserta »

Site éolien « Surpierre-
Cheiry »

1. Objectifs

- › Encourager la diversification énergétique en privilégiant les énergies renouvelables.
- › Se conformer aux principes et objectifs de la Conception de l'énergie éolienne fédérale (28 juin 2017).
- › Produire 160 GWh d'énergie éolienne par an d'ici 2030.
- › Favoriser le développement de parcs éoliens dans des secteurs tenant compte des dimensions sociétales, techniques, économiques et environnementales.

2. Principes

- › Concentrer les éoliennes de plus de 30 m de hauteur totale en parcs éoliens d'au minimum 6 éoliennes.
- › Implanter tout parc éolien dans l'un des sites favorables retenus par la planification cantonale :
 - › Schwyberg ;
 - › Collines de la Sonnaz ;
 - › Massif du Gibloux ;
 - › Monts de Vuisternens ;
 - › Côte du Glâney ;
 - › Autour de l'Esserta ;
 - › Surpierre-Cheiry.
- › Etablir le périmètre précis d'un parc éolien en reprenant les critères d'aptitude ayant servi à définir les sites.



› Le périmètre précis d'un parc éolien doit être situé prioritairement dans la zone potentielle de développement éolien indiquée dans la fiche de projet et respectant les critères suivants :

- › à plus de 300 m de bâtiments habités hors de la zone à bâtir, à plus de 300 m d'une zone à bâtir de degré de sensibilité III et à plus de 500 m d'une zone à bâtir de degré de sensibilité II ;
- › à plus de 15 m de plans d'eaux, cours d'eaux et zones de protection des eaux souterraines S1 et S2. En l'occurrence, une distance de 45 m a été prise en compte pour les 7 sites retenus ;
- › hors des inventaires fédéraux : zones alluviales, hauts et bas marais, sites marécageux, réserves d'oiseaux aquatiques et migrateurs, sites de reproduction des batraciens, prairies et pâturages secs, paysage d'importance nationale (Inventaire fédéral des paysages IFP) pour lequel des exceptions sous conditions particulières peuvent être admises, sites construits à protéger d'importance nationale (Inventaire fédéral ISOS), voies de communication historiques de la Suisse (Inventaire fédéral IVS) d'importance nationale, districts francs, zones protégées Ramsar (particulièrement oiseaux, chauves-souris) ;
- › hors des inventaires cantonaux ou des objets à protéger : sites de reproduction des batraciens, bas-marais, prairies sèches et pâturages, zones alluviales, réserves forestières, zones de protection de la nature, zones de protection des paysages et des territoires ;
- › hors des secteurs de danger naturel de degré élevé ;
- › à un minimum de 700 m de points d'émission ou de réception de servitudes radioélectriques ;
- › à un minimum de 5'000 m des balises pour la navigation aérienne civile ;
- › à un minimum de 5'000 m des points radar pour la navigation aérienne militaire ;
- › hors de limites d'obstacles des aérodromes et des terrains d'aviation ;
- › hors des zones IBA (Important Bird Area) définies par ASPO/BirdLife ;
- › hors des secteurs réservés par le canton pour l'exploitation de matériaux ;
- › à un minimum de 30 m des gazoducs à haute tension et à 250 m des stations à gaz servant à réduire la pression.



➤ Affiner le périmètre précis d'un parc éolien en prenant en compte au mieux les critères d'évaluation ci-dessous, ayant aussi servi à évaluer les sites :

- la distance aux bâtiments habités hors zone à bâtir et aux zones à bâtir ;
- la distance par rapport aux installations de radars civils et militaires et l'évaluation de la visibilité du parc éolien aux installations (ligne de visée) ;
- la distance par rapport aux infrastructures publiques ;
- la vitesse moyenne de vent ;
- la distance à un poste de raccordement électrique ;
- la qualité des accès au site ;
- la variété des biotopes pour la faune et la flore (milieux naturels en fonction de la sensibilité des biotopes) ;
- les couloirs à faune ainsi que leurs fonctionnalités ;
- l'impact sur les oiseaux nicheurs en tenant compte de la variété des espèces, de leur sensibilité aux éoliennes, et de leur classement en tant qu'espèces prioritaires ou menacées ;
- l'impact sur les oiseaux migrateurs en tenant compte de la variété des espèces et de la sensibilité des espèces d'importance nationale aux éoliennes ;
- l'impact sur les chauves-souris en tenant compte de la variété des espèces, de leur sensibilité par rapport aux éoliennes et également de leur classement en tant qu'espèces prioritaires ou menacées ;
- l'impact sur le paysage en fonction de son degré actuel d'anthropisation ;
- la rareté du paysage et les éléments identitaires et endémiques qui le composent (typicité).

➤ Affiner le périmètre précis d'un parc éolien en tenant compte des critères complémentaires suivants dans la pesée des intérêts :

- les fonctions de la forêt (si tel est le cas) :biologie, protection, paysage, loisirs ;
- les distances aux forêts ;
- les objets naturels et culturels protégés (haies, bosquets) ;
- les sites pollués ;





1

- › un impact sur les habitats d'espèces sensibles et les aires de rassemblement et corridors de migration ;
- › les géotopes d'importance régionale ;
- › les sites et objets protégés d'importance régionale ou locale (inventaire fédéral ISOS et répertoire des biens culturels RBC) ;
- › les voies de communication historiques d'importance régionale ou locale (inventaire fédéral IVS) ;
- › les sites archéologiques ;
- › les biotopes d'importance locale.

-
- › Démontrer par une pesée des intérêts sur la base de critères objectifs que l'installation d'éoliennes en forêt est imposée par sa destination.
-
- › Evaluer les possibilités réelles de compenser les habitats d'espèces sensibles lorsqu'ils sont compromis (emplacement concret, faisabilité juridique, technique et économique).
-
- › Démanteler autant que possible voire redimensionner les voies d'accès créées pour le chantier et en limiter l'utilisation au strict nécessaire.
-
- › Coordonner la planification éolienne avec la planification des réseaux de transport et de distribution d'électricité afin de pouvoir intégrer la production de courant renouvelable dans le réseau.

Petites éoliennes

- › Autoriser les éoliennes de moins de 30 m de hauteur totale en dehors des zones à bâtir uniquement si elles remplissent l'ensemble des conditions suivantes :
 - › conformité du lieu de l'installation avec le principe P6 de la Conception énergie éolienne de la Confédération ;
 - › l'installation est destinée à une maison non raccordée ou non raccordable au réseau électrique existant ;
 - › la production d'énergie attendue est, sur une période de 15 ans, au moins deux fois plus élevée que l'énergie grise nécessaire à la réalisation de l'installation ;
 - › les critères environnementaux définis pour les grandes éoliennes sont respectés et font l'objet d'une notice d'impact sur l'environnement.

3. Mise en œuvre

3.1. Tâches cantonales

› Le Service de l'énergie (SdE) :

› évalue tous les 10 ans le concept éolien pour juger si les objectifs de production sont à adapter et si les sites retenus sont toujours d'actualité.

› Le groupe de travail des services de l'Etat concernés par la thématique éolienne :

› planifie de nouveaux secteurs si l'objectif énergétique n'a pas été atteint alors que les 7 sites ont été réalisés ou qu'il a été démontré que certains ne pouvaient pas l'être.

› Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) :

› assure une coordination avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et Skyguide pour la coordination avec la sécurité aérienne ;

› assure une coordination avec l'Office fédéral de la communication (OFCOM) pour l'exploitation des réseaux de télécommunication et avec l'Office de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse).

3.3. Tâches communales

Conséquences sur le plan d'aménagement local

› Plan directeur communal :

› Reporter les accès et les mesures de compensation au plan directeur communal lors de la révision générale du PAL.

› Plan d'affectation des zones :

› Affecter l'ensemble du parc éolien, y compris la desserte interne, en zone spéciale en distinguant les secteurs constructibles des inconstructibles.

› Règlement communal d'urbanisme :

› Indiquer dans un article les prescriptions de construction adéquates par rapport au projet envisagé.

› Indiquer dans cet article l'obligation d'établir un plan d'aménagement de détail s'il n'est pas possible de définir une réglementation suffisante dans le plan d'aménagement local. Si un plan d'aménagement de détail



est rendu obligatoire, en définir les objectifs dans le règlement communal d'urbanisme.

› Rapport explicatif :

- › Apporter, pour le périmètre de la mise en zone, les justifications de la prise en compte de l'ensemble des critères figurant dans la rubrique « principes ».

3.5. Coordination des procédures pour la réalisation d'un projet

Éléments à fournir lors de l'examen préalable de la modification du plan d'aménagement local

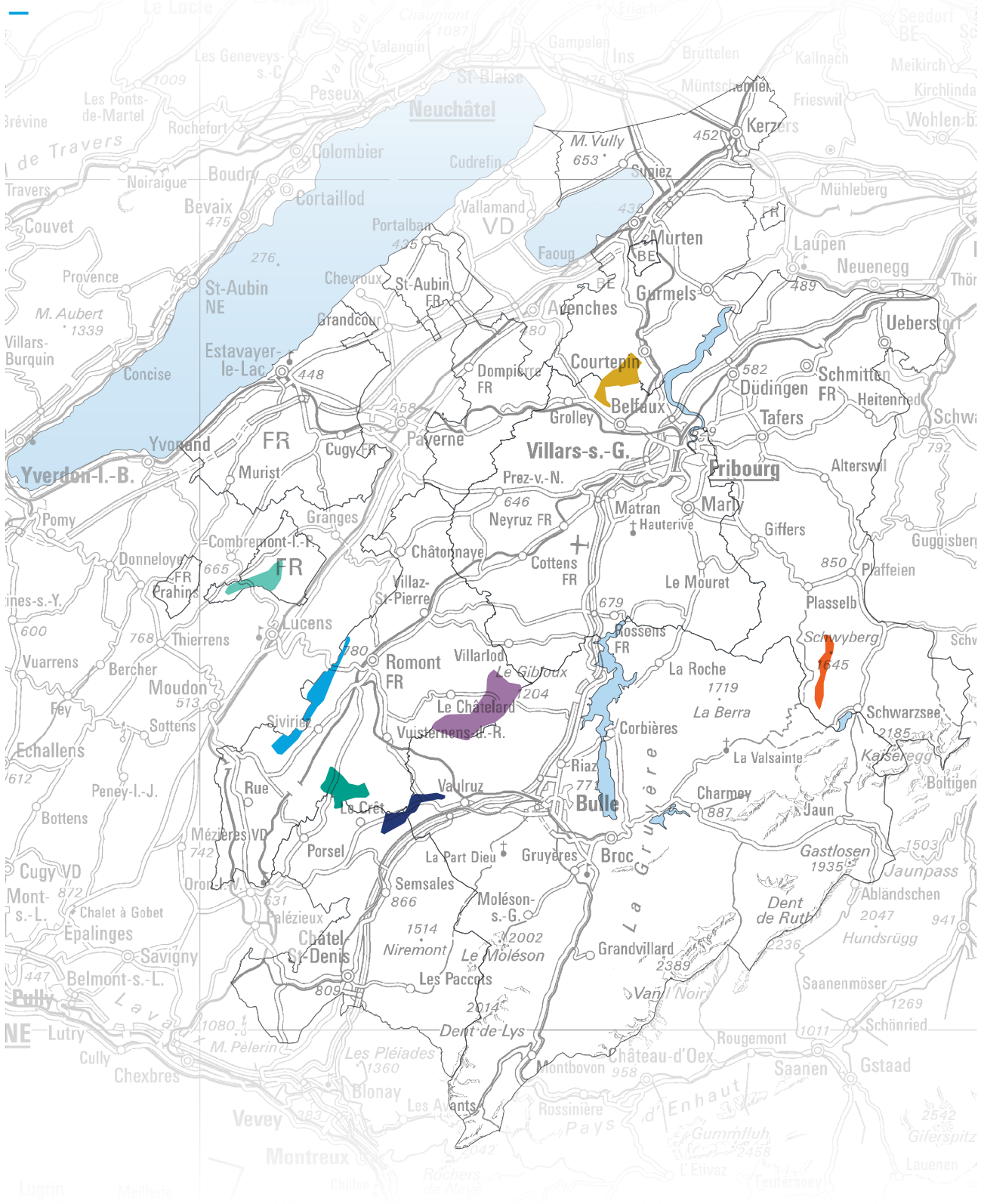
- › Rapport d'impact sur l'environnement.

Coordination des procédures

- › Mises à l'enquête simultanée à la modification du plan d'aménagement local (incluant la création du plan d'aménagement de détail) des éléments suivants :
 - › première demande de permis de construire des éoliennes ;
 - › demande de permis pour une éventuelle route d'accès ;
 - › étude d'impact sur l'environnement ;
 - › demande pour un éventuel défrichement ;
 - › demande de permis de construire éventuelle pour la création d'un poste d'injection du courant (si situé hors zone spéciale) ;
 - › demande d'approbation des plans pour le raccordement électrique (procédure fédérale ESTI) ;
 - › mesures de compensation.



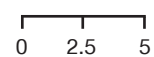
Sites potentiels pour l'exploitation d'énergie éolienne



Légende

- Autour de l'Esserta
- Collines de la Sonnaz
- Côte du Glâney
- Massif du Gibloux
- Mons de Vuisternens
- Schwyberg
- Surpierre-Cheiry

km



Source : swisstopo, Etat de Fribourg

Références

Rapport n°160 du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à la planification énergétique du canton de Fribourg (nouvelle stratégie énergétique), 2009.

Plan sectoriel de l'énergie, Etat de Freiburg, Service de l'énergie, 2017.

Etude pour la définition des sites éoliens, Etat de Fribourg, 2017.

Guide de planification des parcs éoliens, Etat de Fribourg, 2018.

Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg, Etat de Fribourg, Service de l'énergie, 2014.

Participants à l'élaboration

SdE, SEn, SFN, SeCA

1. Objectifs

La stratégie énergétique de la Confédération prévoit que l'énergie éolienne couvrira environ 7 % de la consommation d'électricité de la Suisse d'ici 2050, soit 4 TWh. En 2035, on table sur une production de 1.5 TWh obtenue avec environ 375 turbines. Selon le nouveau concept éolien de la Confédération, Fribourg pourrait produire entre 250 et 650 GWh par an d'ici 2050. L'élaboration de la stratégie énergétique cantonale à l'horizon 2030, dont les objectifs ont été fixés par le Conseil d'Etat le 29 septembre 2009 et qui vise à atteindre la société à 4000 Watts d'ici 2030, est en adéquation avec les objectifs visés par la Confédération. Cette stratégie précise le rôle des différents agents énergétiques renouvelables dans le canton de Fribourg, notamment celui de l'énergie éolienne à hauteur de 160 GWh/an.

Dans le canton de Fribourg, une première analyse du potentiel de développement des installations éoliennes a mené à l'inscription de sept sites dans le plan directeur cantonal adopté en 2002 (Schwyberg, Salette, Corbettaz, Les Plannes, Euschelspess, Vounetz, Gros Plané). Suite au développement technologique de l'énergie éolienne et à la réévaluation de certains critères, un nouveau catalogue de critères a été établi en 2008 et documenté dans le cadre du concept pour l'énergie éolienne du canton de Fribourg. Le plan directeur cantonal a été adapté en conséquence : deux sites ont été jugés favorables (Schwyberg et Les Paccots) et six sites ont été inscrits comme nécessitant des analyses complémentaires.

En 2009, la Stratégie énergétique cantonale a désigné le Schwyberg comme prioritaire. Une nouvelle évaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg a été réalisée en 2014 afin de mieux prendre en compte l'évolution technologique des éoliennes depuis 2008 et l'application des dispositions légales dans les domaines concernés (aménagement du territoire, constructions et infrastructures, patrimoine et sites protégés, nature et paysage, environnement, forêts, faune, avifaune, lacs et cours d'eau, armée, aviation et météorologie). Les zones potentiellement favorables aux éoliennes avaient été retenues uniquement si elles respectaient les exigences liées aux autres politiques sectorielles, mais sans procéder à une pesée des intérêts.

En 2016, pour se conformer à la nouvelle exigence fédérale d'inscrire les projets ayant une incidence importante sur le territoire et l'environnement dans le plan directeur cantonal, le canton a souhaité cadrer davantage le développement futur de l'éolien en procédant à une planification fine des sites les plus propices au développement de l'éolien.

Pour diminuer leur impact tant paysager qu'environnemental et pour utiliser le sol de manière mesurée, le canton souhaite que les éoliennes soient regroupées en un nombre limité de parcs. Un groupe de travail, formé de représentants des services de l'énergie, des forêts et de la faune, de la nature et du paysage, de l'environnement et des constructions et de l'aménagement, a défini les sites favorables à l'implantation de parcs éoliens en tenant compte de critères d'exclusion (présentés dans le plan directeur cantonal comme critères d'aptitude) et de critères d'évaluation, afin que tous les intérêts en présence soient pris en compte.

Une démarche participative a été mise en place afin de permettre aux acteurs du territoire cantonal (communes, associations, société électrique) qui le souhaitent, d'orienter et de commenter les critères d'évaluation mis en place ainsi que leur pon-

dération. A travers cette démarche, l'évaluation des sites potentiels a pu être réalisée. Chaque site a reçu une note d'évaluation pondérée. Le classement des sites a été réalisé, du mieux au moins bien noté.

Grille d'évaluation des sites éoliens :

Nom du site	Note pondérée finale	Note pondérée NAT	Note pondérée TEC	Note pondérée SOC	Note pondérée ECO
Mont Gibloux	2.18	1.97	2.66	2.47	1.78
Monts de Vuisternens	2.09	2.19	2.85	1.30	2.09
Côte du Glaney	2.08	2.17	2.60	1.65	1.90
Schwyberg	2.00	1.32	2.69	3.00	1.44
Collines de La Sonnaz	1.99	1.94	2.08	2.25	1.70
La Berra (abandonné)	1.95	1.21	2.62	3.00	1.44
Surpierre-Cheiry	1.91	1.95	2.28	2.08	1.30
Autour de l'Esserta	1.88	1.91	2.81	1.61	1.28

A l'exception des deux derniers sites du classement, pour les raisons invoquées ci-dessous, tous les sites ainsi retenus ont fait ensuite l'objet d'analyses plus approfondies afin de confirmer ou non leur crédibilité.

Skyguide a évalué ces 7 sites au regard de la navigation aérienne ainsi que des installations de communication et de surveillance. Skyguide a approuvé lesdits sites éoliens simultanément, avec pour certains d'entre eux des conditions à leurs réalisations. Les analyses démontrent que les installations de MétéoSuisse ne sont pas impactées par les 7 sites retenus.

Le DDPS a également été consulté. Il ressort que pour les 7 sites retenus, des conditions spécifiques à leur réalisation ont été formulées, sans que celles-ci remettent en question leur intégration au plan directeur. L'examen définitif du Département fédéral interviendra lorsque les projets seront en phase de planification avancée (emplacement des éoliennes, orientation des éoliennes, matériaux et équipements utilisés).

Pour Skyguide et le DDPS, les conditions formulées ont été reprises dans les fiches projets.

En parallèle, lesdits sites ont fait l'objet d'une expertise sur les oiseaux nicheurs, migrateurs et les chauves-souris. Le site de la Berra a été jugé très problématique selon cette analyse et le comité de pilotage a décidé de le sortir des sites inscrits dans le plan directeur cantonal. Les 5 autres sites font l'objet de certaines recommandations (voir les fiches de projet dans le plan directeur cantonal et le Guide de la planification des parcs éolien, SdE, juin 2018 et les fiches de projet dans le plan directeur cantonal). Afin d'assurer l'atteinte des objectifs de production d'énergie, il a été décidé de faire figurer au plan directeur cantonal 2 sites supplémentaires a posteriori. Il s'agit des sites de « Surpierre-Cheiry » et « Autour de l'Esserta » ; ceux-ci n'ayant pas fait l'objet du même niveau d'analyse, leur état de coordination est « en cours ».

> Voir fiche de projet
« Site éolien « Schwy-
berg » »

En date du 26 octobre 2016, le Tribunal Fédéral a rendu sa décision sur le parc éolien du Schwyberg. Le recours portait sur les éléments suivants : manque de coordination pour la protection du paysage avec les cantons voisins, notamment Berne ; pesée des intérêts jugée insuffisante, notamment dans la prise en compte d'emplacements alternatifs ; proximité avec des marais protégés d'importance nationale ; violation des normes concernant la protection de la nature, des animaux et du paysage.

Seuls les sites inscrits dans le plan directeur cantonal peuvent faire l'objet de procédure de mise en zone et de demande de permis de construire. Ils suffisent à priori à atteindre l'objectif énergétique visé.

Les sites retenus ne sont pas encore des périmètres précis de parcs éoliens, mais des sites à affiner ensuite par des projets (voir fiches de projet).

Aucune éolienne ne peut être implantée hors des sites. Cela ne concerne pas les accès pour desservir le parc et relier les installations.

2. Principes

La notion de parc éolien est quelque peu subjective et dépend notamment du paysage (topographie, végétation, infrastructure). On la décrit usuellement comme un groupe de grandes éoliennes délivrant une quantité d'énergie globale supérieure à 10 GWh par an et présentant une distance maximale entre deux éoliennes inférieure ou égale à 1.5 km. Un site ne pouvant proposer un minimum de 6 éoliennes doit être abandonné.

Les critères reproduit dans le texte sont issus de l'étude et ont servi à définir les sites récoltant les meilleures notes dans l'évaluation. A noter qu'il est obligatoire de situer tout projet de parc dans un des sites retenus. Le respect des critères ne suffit pas.

Les critères d'aptitude sont essentiellement une reformulation des critères d'exclusion de l'Evaluation du potentiel éolien de 2014. Ils se fondent sur des bases légales en vigueur. Pour minimiser tant que possible les impacts potentiels des éoliennes, il a été choisi d'exclure un certain nombre de secteurs naturels d'importance fédérale ou cantonale de la planification plutôt que de confronter par une pesée des intérêts la préservation à la production d'énergie renouvelable.

Les critères d'évaluation sont ceux qui ont été pondérés dans l'étude de 2017 afin de prendre en compte l'ensemble des intérêts en présence.

La pesée des intérêts a été faite sur des secteurs géographiques larges. Par conséquent, le dossier de modification du plan d'aménagement local devra apporter, pour le périmètre de la mise en zone, les justifications de la prise en compte de l'ensemble des critères ayant servi à définir les sites potentiels pour le développement de parc éolien. Au surplus, d'autres critères qui n'ont pas été pris en compte dans la définition des sites doivent être considérés pour la définition des périmètres de parc éolien.

Les zones IBA (Important Bird Area) s'inscrivant en partie sur le canton de Fribourg sont la zone de Grosses Moos und Stausee Niederried, celle de Gurnigel-Gantrisch et celle du Pays-d'Enhaut.

La distance aux infrastructures publiques, à savoir aux autoroutes, routes principales, réseau ferroviaire CFF et lignes électriques principales, a pour objectif de préserver la sécurité de ces biens et des personnes d'éventuelles projections de débris de pale ou de chute d'éolienne. De tels risques demeurent toutefois extrêmement faibles.

Le critère de l'anthropisation du site juge si un paysage contient déjà des infrastructures de mobilité ou énergétiques visibles de loin, ce qui implique qu'une nouvelle infrastructure peut y être envisagée sans modifier pour autant le paysage de manière forte.

Il est renvoyé à l'étude pour l'explication détaillée de l'ensemble des critères.

> Voir thème « Réseaux d'énergie »

La coordination de la planification des réseaux de transport et de distribution d'électricité avec le développement de la production d'électricité décentralisée, notamment éolienne, est cruciale afin de pouvoir intégrer la production de courant renouvelable dans un réseau dit « intelligent ».

Les petites éoliennes sont définies par une norme IEC (International Electrotechnical Commission) et ont en général une hauteur totale inférieure à 30 m. Elles doivent en premier lieu se conformer au principe P6 de la Conception énergie éolienne de la Confédération. Elles doivent ensuite respecter les mêmes critères environnementaux que les grandes éoliennes, mais doivent en plus faire l'objet d'une démonstration de leur rentabilité énergétique. Le site internet wind-data.ch permet notamment d'effectuer le calcul du rendement énergétique pour tous les types d'éoliennes. En règle générale, les petites éoliennes ne doivent entrer en ligne de compte que dans des situations particulières, p. ex. en cas d'absence de raccordement au réseau électrique.

3. Mise en œuvre

3.3. Tâches communales

La nouvelle zone spéciale sera définie de façon à permettre la planification des éoliennes et de l'ensemble des infrastructures nécessaires à l'intérieur de celles-ci.

La LATeC permet de fixer un retour obligatoire en zone agricole si le projet n'est pas réalisé dans les 5 ans après l'approbation de la modification du plan d'aménagement local.

3.5. Coordination des procédures pour la réalisation d'un projet

Pour les projets directement liés à leur destination, tels que les parcs éoliens, la procédure de permis de construire se fait simultanément à la procédure de modification du plan d'aménagement local.

Il s'agit d'être particulièrement attentif à ce que les mesures compensatoires éventuelles soient assurées.

T121. Windenergie

Siehe auch

—

Projektblätter:

Windenergie-Standort
«Schwyberg»

Windenergie-Standort
«Collines de la Sonnaz»

Windenergie-Standort
«Massif du Gibloux»

Windenergie-Standort
«Mons de Vuisternens»

Windenergie-Standort
«Côte du Glâne»

Windenergie-Standort
«Autour de l'Esserta»

Windenergie-Standort
«Surpierre-Cheiry»

Betroffene Stellen

—

Koordinationsstelle: AfE

Kantonale Stellen: BRPA,
AfU, WNA

Andere Kantone: BE, VD

Bund: BAFU, BFE, BAZL,
Skyguide, BAKOM, Me-
teoSchweiz, VBS

1. Ziele

- › Förderung der energetischen Diversifizierung mit Bevorzugung der erneuerbaren Energien.
- › Orientierung an den Zielen und Prinzipien des Konzepts Windenergie des Bundes (28. Juni 2017).
- › Produktion von 160 GWh Windenergie pro Jahr bis 2030.
- › Förderung der Entwicklung von Windparks in Sektoren, in denen die gesellschaftlichen, technischen, ökonomischen und ökologischen Aspekte berücksichtigt werden.

2. Grundsätze

- › Konzentration der Windenergieanlagen von über 30 m Gesamthöhe in Windparks mit mindestens sechs Windenergieanlagen.
- › Ansiedlung aller Windparks an einem in der Kantonalplanung bevorzugten Standort:
 - › Schwyberg
 - › Collines de la Sonnaz
 - › Massif du Gibloux
 - › Mons de Vuisternens
 - › Côte du Glâne
 - › Autour de l'Esserta
 - › Surpierre-Cheiry
- › Festlegung des genauen Perimeters eines Windparks mittels der Eignungskriterien, anhand derer die Standorte ermittelt wurden.



- Der genaue Perimeter eines Windparks muss sich in erster Linie in der im Projektblatt angegebenen potenziellen Zone des Ausbaus der Windenergie befinden und die folgenden Kriterien erfüllen:
 - mindestens 300 m Abstand zu bewohnten Gebäuden ausserhalb der Bauzone, mindestens 300 m Abstand zu einer Bauzone mit Empfindlichkeitsstufe III und mindestens 500 m Abstand zu einer Bauzone mit Empfindlichkeitsstufe II;
 - mindestens 15 m Abstand zu stehenden Gewässern, Fliessgewässern und Grundwasserschutzzonen S1 und S2. Für die 7 bevorzugten Standorte wurde eine Distanz von 45 m eingeplant;
 - ausserhalb der Bundesinventargebiete: Auengebiete, Hoch- und Flachmoore, Moorlandschaften, Wasser- und Zugvogelreservate, Amphibienlaichgebiete, Trockenwiesen und -weiden, Landschaften von nationaler Bedeutung (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler BLN) - für die unter bestimmten Bedingungen Ausnahme bewilligt werden -, schützenswerte Ortsbilder von nationaler Bedeutung (Bundesinventar ISOS), historische Verkehrswege der Schweiz von nationaler Bedeutung (Bundesinventar IVS), Jagdbanngelände, Ramsar-Schutzgebiete (insbesondere Vögel, Fledermäuse);
 - ausserhalb der kantonalen Inventargebiete oder der schützenswerten Objekte: Amphibienlaichgebiete, Flachmoore, Trockenwiesen und -weiden, Auengebiete, Waldreservate, Naturschutzzonen, Landschaftsschutzzonen;
 - ausserhalb der Sektoren mit erheblichen Naturgefahren;
 - mindestens 700 m Abstand zu Empfangs- oder Sendepunkten von radioelektrischen Dienstbarkeiten;
 - mindestens 5000 m Abstand zu Signalsäulen für die zivile Luftfahrt;
 - mindestens 5000 m Abstand zu Radaranlagen für die militärische Luftfahrt;
 - ausserhalb der Hindernisbegrenzung von Flugplätzen und -feldern;
 - ausserhalb der durch den Schweizer Vogelschutz /BirdLife definierten Important Bird Areas (IBA);
 - ausserhalb der vom Kanton vorbehaltenen Sektoren für den Materialabbau;
 - mindestens 30 m Abstand zu Hochdruck-Gasleitungen und 250 m Abstand zu Gasstellen zur Reduzierung des Drucks.



› Verfeinerung des genauen Perimeters eines Windparks, unter Berücksichtigung der folgenden Beurteilungskriterien, die auch zur Bewertung der Standorte dienen:

- › Distanz zu bewohnten Gebäuden ausserhalb und innerhalb der Bauzone;
- › Distanz zu zivilen und militärischen Radaranlagen und die Beurteilung der Sichtbarkeit des Windparks zu diesen Anlagen (Sichtlinie);
- › Distanz zu öffentlichen Infrastrukturen;
- › durchschnittliche Windgeschwindigkeit;
- › Distanz zu einem Elektrizitätsanschluss;
- › Qualität der Zufahrten zum Standort;
- › Biotopenvielfalt für die Fauna und Flora (Lebensräume entsprechend der Empfindlichkeit der Biotope);
- › Auswirkungen auf Brutvögel unter Berücksichtigung der Artenvielfalt, ihrer Empfindlichkeit gegenüber Windenergieanlagen und ihrer Einstufung als prioritäre oder bedrohte Arten;
- › Wildtierkorridore und ihre Funktionen;
- › Auswirkungen auf Zugvögel, unter Berücksichtigung der Artenvielfalt und der Empfindlichkeit der Arten von nationaler Bedeutung gegenüber Windenergieanlagen;
- › Auswirkungen auf Fledermäuse, unter Berücksichtigung der Artenvielfalt, ihrer Empfindlichkeit gegenüber Windenergieanlagen und ihrer Einstufung als prioritäre oder bedrohte Arten;
- › Auswirkungen auf die Landschaft, entsprechend dem aktuellen Grad der durch menschliche Eingriffe bedingten Veränderung;
- › Seltenheitscharakter der Landschaft sowie identitätsstiftende und endemische Elemente, aus denen sie sich zusammensetzt (Einzigartigkeit).

› Verfeinerung des genauen Perimeters für den Windpark unter Berücksichtigung der folgenden ergänzenden Kriterien in der Interessenabwägung:

- › Funktion des Waldes (falls vorhanden), der Biologie, des Landschaftschutzes und der Freizeit;
- › Distanz zum Wald;
- › geschützten Natur- und Kulturobjekte (Hecken, Gehölze);





- › belasteten Standorte;
- › eine Auswirkung auf die Lebensräume empfindlicher Arten und auf die Sammelpplätze und Zugkorridore;
- › Geotope von regionaler Bedeutung;
- › geschützte Stätten und Objekte von regionaler oder lokaler Bedeutung (ISOS, Kulturgüterverzeichnis);
- › historische Verkehrswege von regionaler oder lokaler Bedeutung (IVS);
- › archäologische Stätten;
- › Biotope von lokaler Bedeutung.

› Nachweis anhand einer auf objektiven Kriterien basierten Interessenabwägung, dass die Errichtung einer Windenergieanlage im Wald aufgrund ihrer Ziele erforderlich ist.

› Einschätzung der realen Kompensationsmöglichkeiten von Habitaten sensibler Arten bei Beschädigung (konkreter Standort sowie gesetzliche, technische und wirtschaftliche Machbarkeit).

› soweit möglich Rückbau bzw. Redimensionierung der für die Baustelle geschaffenen Zufahrtswege und Begrenzung ihrer Nutzung auf ein striktes Minimum.

› Koordination der Windenergieanlagenplanung mit der Planung der Elektrizitätsübertragungs- und -verteilnetze, um den aus erneuerbaren Energien erzeugten Strom ins Netz einspeisen zu können.

Kleinwindanlagen

› Zulassung der Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe unter 30 m ausserhalb der Bauzone, nur wenn sie sämtliche der folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- › die Installationsstandorte stimmen mit dem Planungsgrundsatz P6 des Konzepts Windenergie des Bundes überein;
- › die Anlage ist für ein nicht an das Elektrizitätsnetz angeschlossenes oder anschliessbares Haus bestimmt;
- › die erwartete Energieproduktion über einen Zeitraum von 15 Jahren ist mindestens doppelt so hoch wie die für die Installation der Anlage erforderliche graue Energie;
- › die für Grosswindanlagen festgelegten Umweltkriterien werden eingehalten und sind Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsnotiz.

3. Umsetzung

3.1. Kantonale Aufgaben

- › Das Amt für Energie (AfE):
 - › beurteilt das Konzept Windenergie alle 10 Jahre neu, um zu ermitteln, ob die Produktionsziele anzupassen sind und ob die gewählten Standorte noch aktuell sind.
- › Die Arbeitsgruppe der Ämter des Staates, die von der Windenergiethematik betroffen sind:
 - › plant neue Sektoren, wenn das Energieziel trotz der Realisierung der sieben Standorte nicht erreicht wurde oder wenn nachgewiesen wurde, dass gewisse dieser Standorte nicht realisiert werden können.
- › Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA):
 - › gewährleistet die Koordination mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und mit Skyguide für die Koordination mit der Flugsicherung;
 - › gewährleistet die Koordination mit dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) bezüglich des Betriebs der Fernmeldenetze und mit dem Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz).

3.3. Kommunale Aufgaben

Auswirkungen auf die Ortsplanung

- › Gemeinderichtplan:
 - › Übertragung der Zufahrten und der Ausgleichsmassnahmen in den Gemeinderichtplan, bei der Gesamtrevision der Ortsplanung.
- › Zonennutzungsplan:
 - › Zuweisung des gesamten Windparks, inklusive der internen Erschliessung, in die Spezialzone, mit einer Abgrenzung zwischen den bebaubaren und den nicht bebaubaren Sektoren.
- › Gemeindebaureglement:
 - › Hinweis in einem Artikel auf die geeigneten Bauvorschriften im Hinblick auf das geplante Projekt.
 - › Bezeichnung der Erstellungspflicht eines Detailbebauungsplans in diesem Artikel, falls in der Ortsplanung keine ausreichende Regelung



möglich ist. Falls ein Detailbebauungsplan obligatorisch ist, werden die Ziele im Gemeindebaureglement definiert.

› Erläuternder Bericht:

› Nachweis der Berücksichtigung sämtlicher Kriterien, die in der Rubrik «Grundsätze» aufgeführt sind, für den einzuzonenden Perimeter.

3.5. Verfahrenskoordination für die Realisierung eines Projekts

Bei der Vorprüfung der Änderung der Ortsplanung einzureichende Elemente:

› Umweltverträglichkeitsbericht.

Koordination der Verfahren

› Gleichzeitige Auflage folgender Elemente mit der Änderung der Ortsplanung (inklusive der Erstellung des Detailbebauungsplans):

› erstes Baubewilligungsgesuch für die Windenergieanlagen;

› Gesuch für eine allfällige Zufahrtsstrasse;

› Umweltverträglichkeitsprüfung;

› allfälliges Rodungsgesuch;

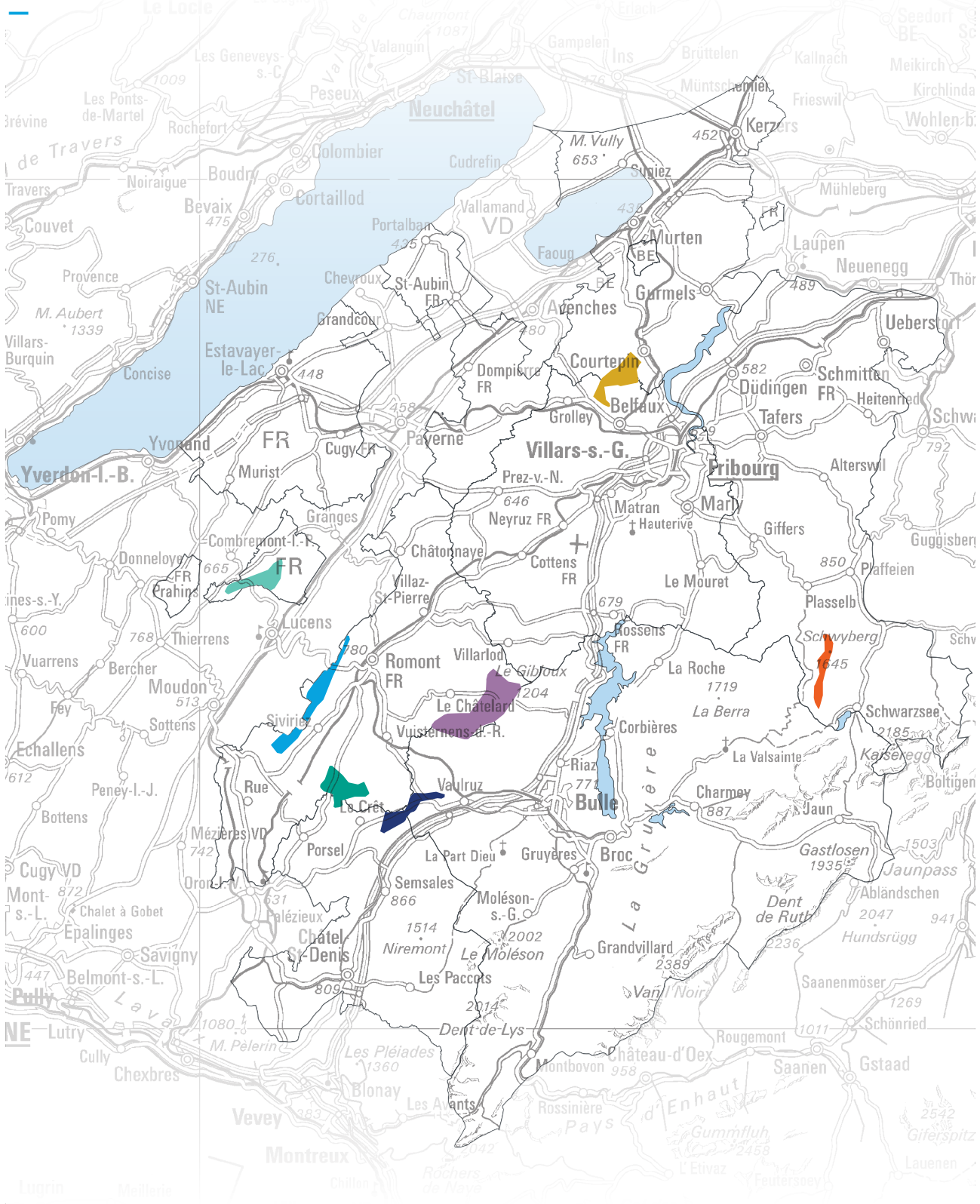
› allfälliges Baubewilligungsgesuch für die Errichtung einer Station für die Stromspeisung (wenn sich diese ausserhalb der Spezialzone befindet);

› Gesuch um Genehmigung der Pläne für den Elektrizitätsanschluss (Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI);

› Ausgleichsmassnahmen.

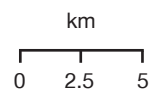


Potentielle Sektoren für die Nutzung von Windenergie



Legende

- Autour de l'Esserta
- Colline de la Sonnaz
- Côte du Glâney
- Massif du Gibloux
- Monts de Vuisternens
- Schwyberg
- Surpierre-Cheyry



Quelle: swisstopo, Staat Freiburg



Bibliographische Hinweise

Bericht Nr. 160 des Staatsrates an den Grossen Rat bezüglich der Energieplanung des Kantons Freiburg (neue Energiestrategie), 2009.

Sachplan Energie, Staat Freiburg, Amt für Energie, 2017.

Etude pour la définition des sites éoliens, Etat de Fribourg, 2017 (nur auf Französisch).

Guide de planification des parcs éoliens, Etat de Fribourg, 2018 (nur auf Französisch).

Evaluation du potentiel éolien du canton de Fribourg, Etat de Fribourg, Service de l'énergie, 2014 (nur auf Französisch).

Mitwirkende Stellen

AfE, AfU, WNA, BRPA

1. Ziele

Die Energiestrategie des Bundes sieht vor, dass bis 2050 ca. 7 % des Stromverbrauchs der Schweiz, also 4 TWh, durch Windenergie abgedeckt werden sollen. Für das Jahr 2035 rechnet man mit einer Produktion von 1.5 TWh durch rund 375 Windenergieanlagen. Gemäss dem neuen Konzept Windenergie des Bundes könnte der Kanton Freiburg bis 2050 zwischen 250 und 650 GWh pro Jahr produzieren. Die kantonale Energiestrategie mit Horizont 2030, deren Ziele der Staatsrat am 29. September 2009 festlegte und die eine 4000-Watt-Gesellschaft bis 2030 anstrebt, deckt sich mit den Zielen des Bundes. Sie präzisiert die Rolle der erneuerbaren Energien im Kanton Freiburg, insbesondere die Rolle der Windenergie mit rund 160 GWh/Jahr.

Eine erste Analyse des Entwicklungspotenzials für Windenergieanlagen im Kanton Freiburg hat dazu geführt, dass sieben Standorte (Schwyberg, Salette, Corbettaz, Les Plannes, Euschelsspass, Vounetz, Gros Plané) in den 2002 verabschiedeten kantonalen Richtplan (KantRP) aufgenommen wurden. Infolge der technologischen Weiterentwicklung der Windenergie und der Überarbeitung gewisser Kriterien wurde 2008 ein neuer Kriterienkatalog erstellt und im Rahmen des Windkraftkonzepts des Kantons Freiburg dokumentiert. Der KantRP wurde entsprechend angepasst: Zwei Standorte (Schwyberg und Les Paccots) wurden als günstig beurteilt und sechs weitere Standorte mit dem Vermerk aufgenommen, dass zusätzliche Analysen erforderlich sind.

Im Jahr 2009 bezeichnete die kantonale Energiestrategie den Schwyberg als prioritären Standort. 2014 wurde eine neue Evaluation des Windpotenzials des Kantons Freiburg durchgeführt, um die technischen Fortschritte der Windenergieanlagen seit 2008 sowie die Anwendung der Gesetzesbestimmungen in den betroffenen Bereichen (Raumplanung, Bau und Infrastruktur, Kulturerbe und geschützte Stätten, Natur und Landschaft, Umwelt, Wälder, Fauna, Vogelarten, Seen und Fließgewässer, Militär, Luftfahrt und Meteorologie) besser zu berücksichtigen. Die potenziell günstigen Zonen für Windenergieanlagen waren bisher nur aufgenommen worden, wenn sie die Anforderungen im Zusammenhang mit den anderen Sektoralpolitiken erfüllten, ohne jedoch eine Interessenabwägung durchzuführen.

Als Anpassung an die neue Bundesvorgabe, nach der Vorhaben mit wesentlichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt in den KantRP aufgenommen werden müssen, beschloss der Kanton 2016, die zukünftige Entwicklung der Windenergie stärker zu regulieren und zwar durch eine Feinplanung der geeignetsten Standorte für die Entwicklung der Windenergie.

Um die Auswirkungen auf Landschaft und Umwelt zu reduzieren und den Boden haushälterisch zu nutzen, möchte der Kanton die Windenergieanlagen in einer beschränkten Anzahl Windparks konzentrieren. Eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Amtes für Energie, des Amtes für Wald, Wild und Fischerei, des Amtes für Natur und Landschaft, des Amtes für Umwelt und des Bau- und Raumplanungsamts ermittelte die günstigen Standorte für die Ansiedlung von Windparks, unter Berücksichtigung von Ausschlusskriterien (im KantRP als Eignungskriterien dargestellt) und von Beurteilungskriterien, damit allen betroffenen Interessen Rechnung getragen werden konnte.

Dabei wurde ein partizipativer Ansatz gewählt, damit die Akteure im Kantonsgebiet (Gemeinden, Vereine, Elektrizitätsgesellschaft) die eingeführten Beurteilungs-

kriterien sowie ihre Gewichtung kommentieren und justieren konnten, falls sie dies wünschten. Anhand dieses Ansatzes konnten die möglichen Standorte beurteilt werden. Jeder Standort bekam eine gewichtete Beurteilungsnote, und anschliessend wurde eine Rangliste von der besten bis zur schlechtesten Note erstellt.

Tabelle der Beurteilung der Windenergiestandorte:

Name des Standorts	gewichtete Endnote	gewichtete Note NATUR	gewichtete Note TECHNIK	gewichtete Note GESELL- SCHAFT	gewichtete Note WIRT- SCHAFT
Mont Gibloux	2.18	1.97	2.66	2.47	1.78
Monts de Vuisternens	2.09	2.19	2.85	1.30	2.09
Côte du Glaney	2.08	2.17	2.60	1.65	1.90
Schwyberg	2.00	1.32	2.69	3.00	1.44
Collines de La Sonnaz	1.99	1.94	2.08	2.25	1.70
La Berra (gestrichen)	1.95	1.21	2.62	3.00	1.44
Surpierre-Cheiry	1.91	1.95	2.28	2.08	1.30
Autour de l'Esserta	1.88	1.91	2.81	1.61	1.28

Mit Ausnahme der beiden letzten Standorte der Rangliste wurden aus den oben erläuterten Gründen sämtliche aufgenommenen Standorte anschliessend eingehenderen Analysen unterzogen, um ihre Eignung zu bestätigen oder zu entkräften.

Skyguide beurteilte die sieben Standorte im Hinblick auf die Flugsicherung und die Kommunikations- und Überwachungseinrichtungen. Skyguide genehmigte alle genannten Windenergiestandorte gleichzeitig, einige davon allerdings mit Auflagen. Die Analysen zeigen, dass die Anlagen von MeteoSchweiz von den 7 Standorten nicht beeinflusst werden.

Das VBS ist ebenfalls konsultiert worden. Es hebt hervor, dass hinsichtlich der beibehaltenen 7 Standorte spezifische Anforderungen für deren Umsetzung formuliert worden sind, ohne dass deren Integration in den kantonalen Richtplan in Frage gestellt wird. Die endgültige Prüfung durch das VBS wird stattfinden, sobald sich die Projekte in einer fortgeschrittenen Planungsphase befinden (Standort und Ausrichtung der Windenergieanlagen, verwendete Materialien und Ausstattung).

Die von Skyguide und dem VBS formulierten Auflagen wurden in die Projektblättern übernommen.

Parallel dazu wurden für die Standorte auch Gutachten zu Brut- und Zugvögeln und Fledermäusen erstellt. Der Standort La Berra wurde bei dieser Analyse als äusserst problematisch eingestuft, weshalb der Lenkungsausschuss beschloss, ihn aus der Liste der im KantRP enthaltenen Standorte zu streichen. Für die fünf übrigen Standorte wurden Empfehlungen formuliert (siehe Leitfaden für die Planung von Windparks, Kanton Freiburg, Juni 2018 und die Projektblätter des kantonalen Richtplans). Um die Erreichung der Ziele der Energieerzeugung sicherzustellen, wurde beschlossen, nachträglich zwei zusätzliche Standorte in den kantonalen Richtplan aufzunehmen. Es handelt sich um die Standorte «Surpierre-Cheiry» und «Autour de l'Esserta». Da diese weniger vertieft analysiert wurden, ist ihr Koordinierungsstand als Zwischenergebnis eingestuft.

> Siehe Projektblatt
Windenergie-Standort
Schwyberg

Am 26. Oktober 2016 fällte das Bundesgericht sein Urteil zum Windpark Schwyberg. Der Rekurs bezog sich auf folgende Elemente: fehlende Koordination mit den Nachbarkantonen bezüglich des Landschaftsschutzes, namentlich Bern; ungenügende Interessenabwägung, namentlich bei der Berücksichtigung alternativer Standorte; Nähe zu geschützten Mooren von nationaler Bedeutung; Verstoss gegen Bestimmungen des Natur-, Tier- und Landschaftsschutzes.

Nur die im KantRP bezeichneten Standorte können Gegenstand eines Einzonungsverfahrens oder eines Baubewilligungsgesuchs sein. Grundsätzlich sollten sie ausreichen, um das angestrebte Energieziel zu erreichen.

Die aufgenommenen Standorte haben noch keinen genau definierten Perimeter, diese müssen anschliessend durch Projekte präzisiert werden (siehe Projektblätter).

Ausserhalb dieser Standorte können keine Windenergieanlagen angesiedelt werden. Dies gilt jedoch nicht für die Zufahrten zum Park und für die Verbindungen zwischen den Anlagen.

2. Grundsätze

Der Begriff Windpark ist eher subjektiv und hängt namentlich von der Landschaft (Topographie, Vegetation, Infrastruktur) ab. Gewöhnlich versteht man darunter eine Ansammlung von Grosswindanlagen mit einer Gesamtenergieproduktion von über 10 GWh pro Jahr und einem Maximalabstand von 1.5 km zwischen zwei Windenergieanlagen. Ein Standort, an dem nicht mindestens sechs Windenergieanlagen installiert werden können, darf nicht weiter berücksichtigt werden.

Die im Text aufgeführten Kriterien stammen aus der Studie zur Definition der Standorte von Windanlagen von 2017 und dienten dazu, die Standorte mit den besten Beurteilungsnoten zu ermitteln. Es ist darauf hinzuweisen, dass jedes Windparkprojekt zwingend an einem der beschlossenen Standorte angesiedelt werden muss. Die Einhaltung der Kriterien allein reicht nicht aus.

Die Eignungskriterien stellen im Wesentlichen eine Neuformulierung der Ausschlusskriterien aus der Evaluation des Windpotenzials von 2014 dar. Sie basieren auf den geltenden gesetzlichen Grundlagen. Um die möglichen Auswirkungen von Windenergieanlagen so gering wie möglich zu halten, wurde beschlossen, gewisse Naturgebiete von nationaler oder kantonaler Bedeutung von der Planung auszuschliessen, anstatt eine Interessenabwägung zwischen ihrer Erhaltung und der Produktion von erneuerbarer Energie vorzunehmen.

Die Beurteilungskriterien sind diejenigen, die in der Studie von 2017 gewichtet wurden, um alle vorhandenen Interessen zu berücksichtigen.

Die Interessenabwägung wurde für geografisch weite Gebiete durchgeführt. Daher muss das Dossier für die Ortsplanungsänderung im Hinblick auf das einzuzonende Gebiet die Berücksichtigung sämtlicher Kriterien nachweisen, die herangezogen wurden, um mögliche Standorte für die Entwicklung eines Windparks festzulegen. Überdies müssen weitere Kriterien für die Definition eines Windparkperimeters erwogen werden, die bei der Festlegung der Standorte nicht zum Tragen kamen.

Die IBA (Important Bird Areas), die sich teilweise im Kanton Freiburg befinden, sind Grosses Moos und Stausee Niederried, Gurnigel-Gantrisch und Pays-d'Enhaut.

Eine genügende Entfernung zu den öffentlichen Infrastrukturen (namentlich Autobahnen, Hauptstrassen, SBB-Schienenetz und den wichtigsten Stromleitungen) soll die Sicherheit von Gütern und Personen vor allfälligen Schäden durch sich lösende Rotorblätterbestandteile oder vor Einstürzen der Windenergieanlage gewährleisten. Dieses Risiko ist jedoch äusserst gering.

Anhand des Kriteriums der menschlich bedingten Veränderung am Standort wird beurteilt, ob eine Landschaft bereits von Weitem sichtbare Mobilitäts- oder Energieinfrastrukturen aufweist. Ist dies der Fall, so kann die Errichtung einer neuen Infrastruktur ins Auge gefasst werden, ohne dass die Landschaft dadurch stark verändert würde.

Für die detaillierte Erläuterung aller Kriterien sei auf die Studie verwiesen.

› Siehe Thema «Energienetze»

Die Abstimmung der Planung des Stromübertragungs- und Verteilnetzes mit der Entwicklung der dezentralen Stromproduktion, namentlich der Windenergie, ist entscheidend, um die Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen in ein sogenanntes «Smart Grid» integrieren zu können.

Die Definition von Kleinwindanlagen wird durch eine IEC-Norm (Internationale Elektrotechnische Kommission) vorgegeben. Solche Anlagen weisen in der Regel eine Gesamthöhe von weniger als 30 m auf. Die Anlagen müssen in erster Linie mit dem Planungsgrundsatz P6 des Konzepts Windenergie des Bundes übereinstimmen, ferner müssen sie dieselben Umweltkriterien erfüllen wie Grosswindanlagen. Zusätzlich muss aber ihre energetische Wirtschaftlichkeit nachgewiesen werden. Die Website wind-data.ch erlaubt namentlich, die energetische Wirtschaftlichkeit für alle Arten von Windenergieanlagen zu berechnen. Generell sollten Kleinwindanlagen nur in besonderen Situationen in Betracht gezogen werden, z.B. wenn kein Anschluss an das Stromversorgungsnetz existiert.

3. Umsetzung

3.3. Kommunale Aufgaben

Die neue Spezialzone muss so gezogen werden, dass die Planung der Windenergieanlagen und der gesamten dafür erforderlichen Infrastruktur darin eingeschlossen werden kann.

Das Raumplanungs- und Baugesetz erlaubt die Bestimmung der obligatorischen Rückzonung in Landwirtschaftszone, falls das Projekt nicht innerhalb von fünf Jahren nach der Genehmigung der Ortsplanungsänderung realisiert wird.

3.5. Verfahrenskoordination für die Realisierung eines Projekts

Für direkt an ihren Standort gebundene Projekte, wie Windparks, erfolgt das Bau-
bewilligungsverfahren gleichzeitig mit dem Verfahren für die Änderung der Orts-
planung.

Dabei muss besonders sorgfältig darauf geachtet werden, dass allfällige Ausgleichs-
massnahmen gewährleistet sind.

APPEL D'OFFRES AUPRÈS DES ENTREPRISES SPÉCIALISÉES EN CAMPAGNE DE MESURES ÉOLIENNES

SELON L'AMP-OMC 2012, L'AIMP 2019 ET LA LÉGISLATION
FRIBOUGEOISE SUR LES MARCHÉS PUBLICS

Patrick Vallat

Expert en marchés publics, initiateur du SIMAP.CH et auteur du Guide romand

Le 22 août 2024

PRINCIPES DE BASE

- Concurrence saine et efficace axée sur la qualité et l'innovation
- Égalité de traitement et non discrimination des soumissionnaires
- Impartialité et objectivité de l'adjudication
- Transparence des procédures et des décisions, tout en préservant la confidentialité
- Lutte contre la corruption et les conflits d'intérêt
- Utilisation des deniers publics qui soit économique et qui ait des effets économiques, sociaux et écologiques durables
- Négociation interdites *
- Protection juridique des soumissionnaires (recours) **

* *Négociations admises uniquement en procédure de gré à gré / gré à gré comparatif selon l'AIMP 2019*

** *Pas de recours lors d'une adjudication de gré à gré ou de gré à gré comparatif selon l'AIMP 2019*

CONDITIONS D'APPEL D'OFFRES

1. Au vu du montant supérieur à CHF 350'000.— HT, le marché était ouvert à la concurrence au niveau international
2. Consortium constitué d'un spécialiste en mesures de vent et d'une entreprise spécialisée dans la pose de mâts de mesures, inscrits au RC et possédant au moins une référence récente (< 5 ans) et au moins équivalente
3. Les développeurs de parcs éoliens n'étaient pas autorisés à déposer une offre. Ce qui signifie que le soumissionnaire et ses éventuels sous-traitants seront neutres et indépendants, durant toute la période des mesures, de toutes entreprises susceptibles de réaliser par la suite le ou les parcs éoliens
4. La responsabilité de l'entreprise adjudicataire est engagée en ce qui concerne non seulement la fiabilité des données et du résultat, mais également en matière de lutte contre les conflits d'intérêts et le trafic d'influence
5. La durée de la campagne devrait être jusqu'à fin décembre 2026, voire fin 2027, mais la localisation exacte des sites de mesures éoliennes envisagés n'est pas encore arrêtée
6. A part les démarches administratives nécessaires pour la pose des mâts qui seront sous la responsabilité de l'Etat, l'offre financière inclut toutes les démarches et travaux pour la remise du rapport du résultat des mesures de vent, y compris les séances de coordination et publiques, la détermination des sites et la gestion du projet
7. Une variante d'offre avec des mâts à 100 m au lieu de 125 m devait également être fournie, ainsi qu'une variante d'offre en cas d'achat des mâts plutôt qu'une location

EXIGENCES TECHNIQUES ESSENTIELLES

1. Mâts de mesure de 125 mètres avec variante de mâts à 100 mètres complétés de mesures LiDAR (matériel de mesure permettant l'envoi d'un faisceau lumineux invisible par l'homme, de déterminer la vitesse du vent à différentes altitudes), ceci selon les sites retenus
2. Les mâts seront équipés avec des instruments de mesure conformes aux Normes IEC 61400-12-1:2022 (*Wind energy generation systems - Part 12-1: Power performance measurements of electricity producing wind turbines*)
3. Les relevés et analyses doivent respecter les normes internationales des mesures de vent et les conditions météorologiques du Canton de Fribourg
4. Idéalement au moins 4 sites doivent pouvoir être mesurés en même temps sur une durée d'au moins 12 mois
5. Le prestataire devra fournir à l'Etat les données de vents afin que ce dernier puisse les publier en direct sur un site internet dédié, avec transmission de valeurs moyennes sur dix minutes, à l'heure, la journée, la semaine et le mois

COMITÉ DE L'APPEL D'OFFRES

Avec droit de vote	Fonction
M. Christophe Aegerter	Secrétaire général de la DEEF
Mme Cécile Kalbfuss	Juriste au Service de l'énergie de la DEEF
M. Patrick Vallat	Expert en marchés publics, Vallat Partenaires SA

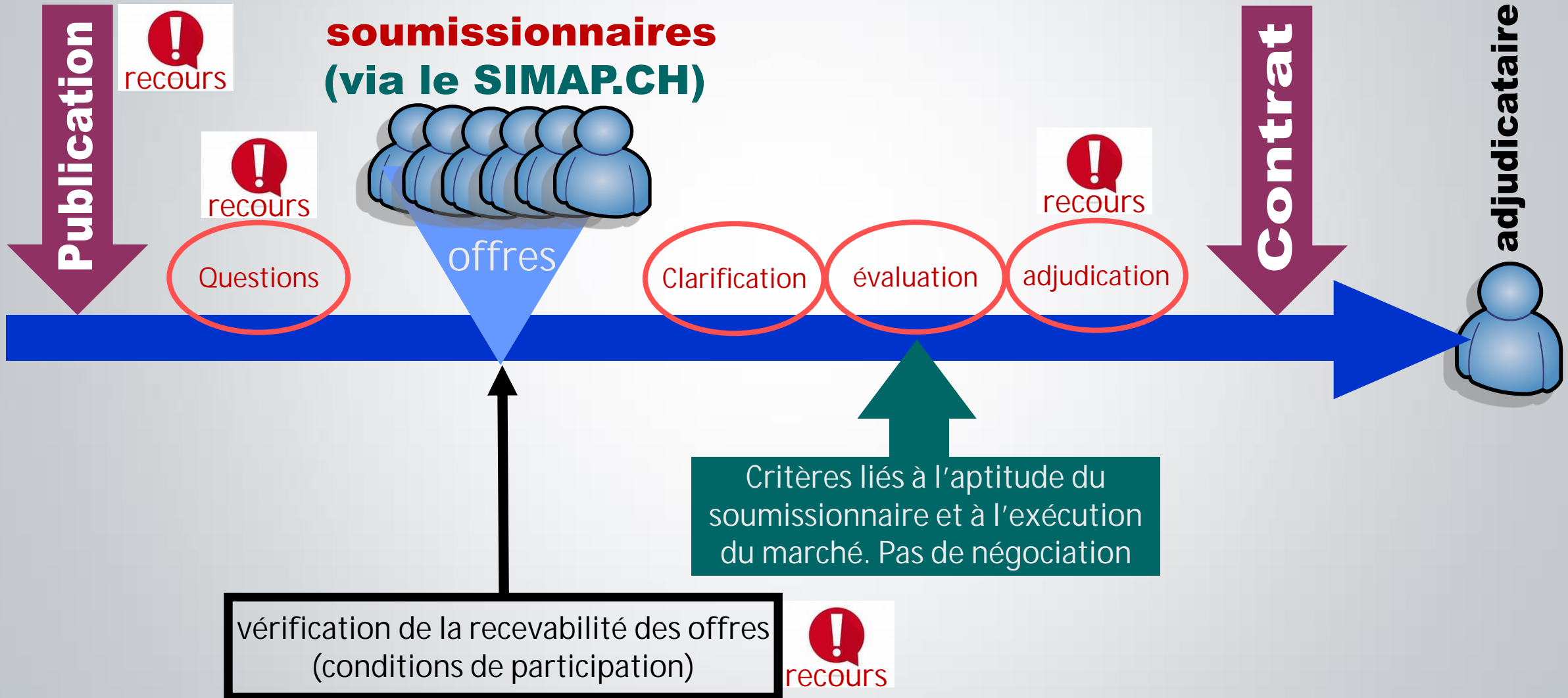
Sans droit de vote	Fonction
M. Serge Boschung	Chef du Service de l'énergie de la DEEF
Mme Saskia Bourgeois	Spécialiste Energies renouvelables – Energie Eolienne auprès de l'OFEN

Son rôle consistait à fournir les documents nécessaires à une mise en concurrence efficace, à fixer les critères d'adjudication, à valider le dossier d'appel d'offres, à publier l'appel d'offres via le site SIMAP.CH, à répondre aux questions des soumissionnaires, à procéder à l'ouverture des offres, à procéder aux démarches de clarification par écrit des offres, à apprécier les offres, à désigner le lauréat et à valider la décision d'adjudication

CALENDRIER

Libellé	Délai
Séances préparatoires	Le 11 avril 2024 et par visioconférences
Date de publication sur simap.ch	Le mercredi 15 mai 2024
Délai pour le dépôt des questions	Mercredi soir 29 mai 2024 au plus tard
Réponses de l'adjudicateur	Vendredi 7 juin 2024 au plus tard
Délai pour le dépôt des offres	Jeudi 27 juin 2024 à 11h30
Démarches par écrit de clarification des offres	D'ici le vendredi 12 juillet 2024
Séance du Comité d'évaluation	Lundi 15 juillet 2024 de 09h00 à 12h00
Date de la décision d'adjudication	Le 19 juillet 2024
Discussion et signature du contrat (<i>sous réserve</i>)	D'ici fin septembre 2024
Début envisagé des prestations	Début octobre 2024

DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE



CRITÈRES D'ADJUDICATION

Critères	Pondération
Offre financière	40%
Organisation du soumissionnaire <ul style="list-style-type: none">• Planification du marché = 5%• Organisation et répartition des responsabilités = 5%• Personnes-clés prévues pour l'exécution des prestations = 10%• Mode opératoire d'exécution du marché = 15%	35%
Références	20%
Développement durable	5%

SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION MULTICRITÈRES

Soumissionnaire	Montant TTC	OFFRE FINANCIÈRE			ORGANISATION			RÉFÉRENCES			DÉVELOPPEMENT DURABLE			TOTAL	CLASSEMENT
		Note	Pondération	Nombre de points	Note	Pondération	Nombre de points	Note	Pondération	Nombre de points	Note	Pondération	Nombre de points		
Meteotest AG	CHF 1 827 417.00	5.00	40.00	200.00	3.93	35.00	137.50	4.50	20.00	90.00	2.50	5.00	12.50	440.00	1
WindMess GmbH	CHF 2 604 168.00	2.46	40.00	98.48	3.50	35.00	122.50	3.00	20.00	60.00	0.00	5.00	0.00	280.98	2

MERCI
de votre attention





Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat 2024-GC-123

Quelle stratégie pour le développement du biogaz dans notre canton ?

Auteurs :	Clément Christian / Dafflon Hubert
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	23.05.2024
Développement :	23.05.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	23.05.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	05.11.2024

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 23 mai 2024, les députés Christian Clément et Hubert Dafflon demandent au Conseil d'Etat de réaliser une étude, sur l'ensemble du canton de Fribourg, sur la stratégie de développement du biogaz à long terme. Ladite étude devra notamment définir les emplacements où devraient être construites les futures infrastructures de biogaz tout en tenant compte du potentiel de développement des infrastructures existantes.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner que le canton travaille de longue date, en collaboration avec les différents acteurs de la branche, au développement de la filière du biogaz dans le canton de Fribourg. On peut notamment relever le projet pilote pour une nouvelle installation de biogaz agricole sur le site de Grangeneuve et les études¹²³⁴ réalisées par Ökostrom Schweiz dans le cadre de la mesure A5.1 « Soutien et valorisation des installations de biogaz dans le canton de Fribourg » du Plan Climat cantonal.

Toutefois, sur la base du plan sectoriel de l'énergie du canton, le Conseil d'Etat relève qu'un potentiel de valorisation de la biomasse existe, mais qu'il demeure somme toute limité, même si Fribourg est un canton fortement tourné vers l'agriculture, la production laitière et l'élevage bovin. De plus, les installations actuellement en fonction valorisent grandement la biomasse agricole avec des cosubstrats non-agricoles de moins en moins disponibles sur le marché. Cette situation commence d'ailleurs à devenir problématique pour de nouvelles installations qui souhaiteraient également en bénéficier.

¹ Etude d'optimisation des engrais de ferme sur le canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 30.12.2021

² [Etude de nouveaux modèles de rentabilité pour les installations de biogaz fribourgeoises, Ökostrom Schweiz, 22.12.2022](#)

³ [Etude sur le portage du biogaz / biométhane sur le canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 24.01.2023](#)

⁴ [Etude du potentiel des engrais de ferme du canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 30.01.2023](#)

L'augmentation de la valorisation des déchets méthanisables produits par les ménages sera un des objectifs du plan cantonal de gestion des déchets (PGD) qui sera mis en consultation en 2025. Ces déchets représentent aujourd'hui une part trop importante du sac poubelle. Les quantités de cosubstrat à traiter dans les installations de biogaz pourrait donc augmenter à futur, dans une proportion qui reste à définir. Cet élément plaide pour l'acceptation du postulat qui vise l'établissement d'une stratégie pour des installations qui seront aptes à valoriser de tels déchets. Si ce postulat était accepté, il s'agira alors de bien coordonner les travaux avec ceux en lien avec la révision et la mise en œuvre du PGD.

Le Conseil d'Etat l'a relevé à maintes reprises : il faudra valoriser au mieux le potentiel de toutes les ressources énergétiques disponibles dans le canton pour atteindre les objectifs de politique énergétique et de politique climatique fixés au niveau national et cantonal. En ce sens, le Conseil d'Etat rejoint la volonté des députés Christian Clément et Hubert Dafflon d'inventorier plus précisément les portions du territoire cantonal disposant encore d'un potentiel intéressant de valorisation de la biomasse agricole et la manière la plus efficace de l'exploiter.

Dans ce contexte, si une valorisation proche de la ressource ne devait pas être viable et efficace, l'étude devrait alors évaluer la pertinence de ramener le substrat vers des centrales de production plus importantes, lesquelles pourraient aussi plus facilement valoriser la chaleur produite dans des réseaux de chauffage à distance. Les aspects liés à la protection de l'environnement (p.ex. distances minimales aux habitations émanant de la protection de l'air) devront également être analysés.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat est favorable à ce que l'analyse demandée par les auteurs du postulat soit réalisée, notamment dans la poursuite de la mesure A.5.1 du Plan Climat cantonal et invite le Grand Conseil à accepter le présent postulat.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat 2024-GC-123

Welche Strategie für die Entwicklung von Biogas in unserem Kanton?

Urheber:	Clément Christian / Dafflon Hubert
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	23.05.2024
Begründung:	23.05.2024
Überweisung an den Staatsrat:	23.05.2024
Antwort des Staatsrats:	05.11.2024

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 23. Mai 2024 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossräte Christian Clément und Hubert Dafflon vom Staatsrat, dass er eine Studie über die langfristige Strategie zur Entwicklung von Biogas im ganzen Kanton aufstellt. Diese Studie muss namentlich die Standorte festlegen, wo künftige Biogasanlagen gebaut werden sollten, wobei das Entwicklungspotenzial der bestehenden Infrastruktur berücksichtigt wird.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat unterstreichen, dass der Staat zusammen mit den verschiedenen Akteuren der Branche schon lange am Ausbau der Biogasproduktion im Kanton Freiburg arbeitet. Besonders erwähnenswert sind das Pilotprojekt für eine neue landwirtschaftliche Biogasanlage in Grangeneuve und die Studien¹²³⁴, die von Ökostrom Schweiz im Rahmen der Massnahme A5.1 «Unterstützung und Valorisierung von Biogasanlagen im Kanton Freiburg» des kantonalen Klimaplans durchgeführt wurden.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass gemäss Sachplan Energie des Kantons bei der Biomasse zwar ein ungenutztes Potenzial existiert, dieses aber insgesamt sehr klein ist, auch wenn der Kanton Freiburg über eine starke Landwirtschaft, Milchwirtschaft und Rindviehzucht verfügt. Die aktuell in Betrieb stehenden Anlagen nutzen landwirtschaftliche Biomasse weitgehend mit nichtlandwirtschaftlichen Co-Substraten, die auf dem Markt immer weniger verfügbar sind.

¹ Etude d'optimisation des engrais de ferme sur le canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 30.12.2021 (Optimierung des Gebrauchs von Hofdünger bei bereits bestehenden Anlagen; nur Französisch)

² [Etude de nouveaux modèles de rentabilité pour les installations de biogaz fribourgeoises, Ökostrom Schweiz, 22.12.2022 \(Untersuchung neuer Rentabilitätsmodelle für zukünftige Einrichtungen; nur Französisch\)](#)

³ [Etude sur le portage du biogaz / biométhane sur le canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 24.01.2023 \(Studie zum Transport von Biogas / Biomethan; nur Französisch\)](#)

⁴ [Etude du potentiel des engrais de ferme du canton de Fribourg, Ökostrom Schweiz, 30.01.2023 \(Nutzungspotenzial von Hofdünger im Kanton; nur Französisch\)](#)

Diese Situation wird übrigens für neue Anlagen, die ebenfalls Co-Substrate benötigen, langsam problematisch.

Eines der Ziele des kantonalen Abfallbewirtschaftungsplans, der 2025 in die Vernehmlassung geschickt wird, ist es deshalb, die Nutzung von methanisierbaren Haushaltsabfällen zu steigern. Diese Abfälle nehmen heute einen zu grossen Platz im Abfallsack ein. Die Co-Substratmengen zur Verwertung in der Biogasanlage könnten also künftig steigen. Aktuell ist allerdings noch offen, wie gross diese Mengen sein werden. Dieser Punkt spricht für die Annahme des Postulats, das eine Strategie für Anlagen verlangt, die sich zur Verwertung derartiger Abfälle eignen. Wird das Postulat angenommen, müssen die entsprechenden Arbeiten gut mit jenen koordiniert werden, die in Verbindung mit der Revision und der Umsetzung des Abfallbewirtschaftungsplans stehen.

Der Staatsrat hat es schon oft erklärt: Das Potenzial aller im Kanton verfügbaren Energiequellen muss besser genutzt werden, um die energie- und klimapolitischen Ziele des Kantons und des Bundes zu erreichen. In diesem Sinne kann der Staatsrat dem Wunsch der Grossräte Christian Clément und Hubert Dafflon folgen, die Gebiete im Kanton genauer zu bestimmen, die ein interessantes Nutzungspotenzial für landwirtschaftliche Biomasse haben, und zu klären, wie sie am besten verwertet werden können.

Falls sich etwa zeigt, dass die aus Biomasse gewonnene Energie nicht effizient in der Nähe genutzt werden kann, müsste die Studie prüfen, ob das Substrat in grössere Produktionszentralen transportiert werden soll, die die erzeugte Wärme einfacher in die Fernwärmenetze einspeisen können. Die Aspekte im Zusammenhang mit dem Umweltschutz (z.B. Mindestabstände zu Wohnhäusern gestützt auf die Bestimmungen über die Luftreinhaltung) müssen ebenfalls geprüft werden.

Aufgrund dieser Darlegungen empfiehlt der Staatsrat die Durchführung der von den Verfassern des Postulats verlangten Analyse, dies insbesondere zur weiteren Umsetzung der Massnahme A.5.1 des kantonalen Klimaplanes, und lädt den Grossen Rat ein, das Postulat erheblich zu erklären.



Rapport 2024-DEEF-6

13 novembre 2024

—
Modification du règlement sur l'énergie (REn) à la suite de la motion 2022-GC-150 (Promotion du photovoltaïque par le soutien aux regroupements de consommation propre)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur la motion 2022-GC-150 Clément Christian / Dafflon Hubert.

Table des matières

—

1	Introduction	2
2	Adaptation du cadre légal fédéral	2
3	Adaptation du cadre légal cantonal	3
4	Conclusion	4

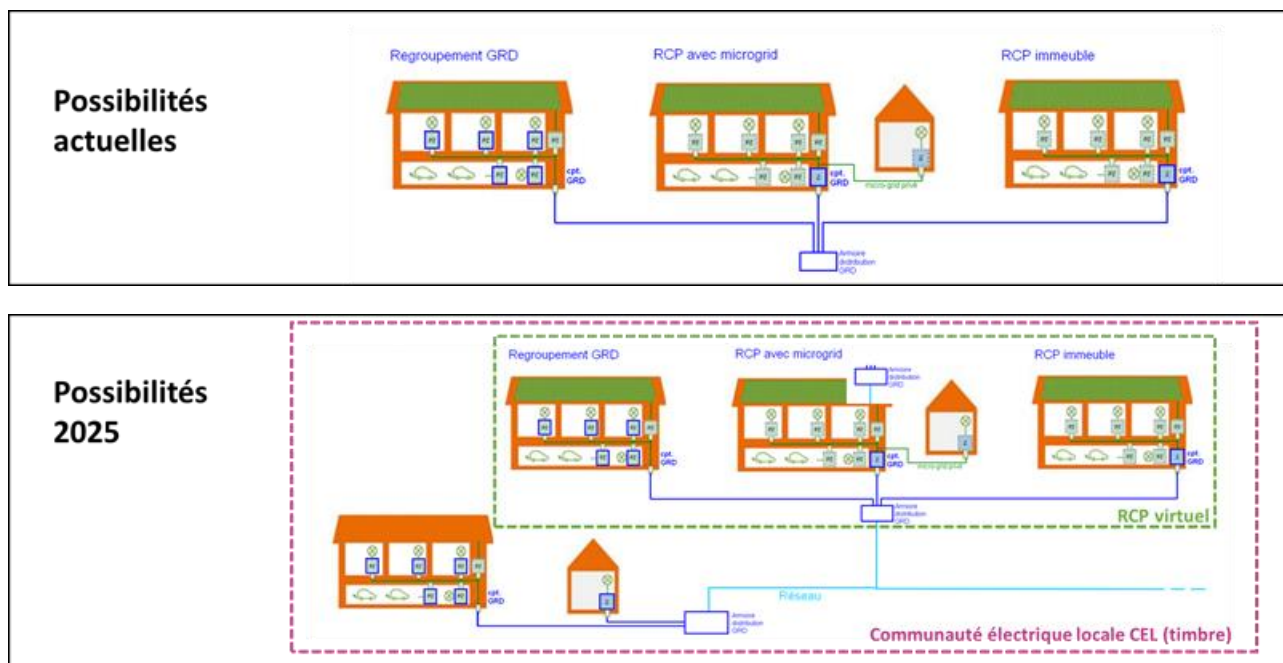
1 Introduction

Lors de la session de septembre 2023, le Grand Conseil a accepté une motion (2022-GC-150) relative à la promotion du photovoltaïque par le soutien aux regroupements de consommation propre RCP.

La motion, déposée le 2 septembre 2022 par les députés Christian Clément et Hubert Dafflon, demande au Conseil d'Etat d'adapter les dispositions légales cantonales dans le but de soutenir, par des aides financières versées aux propriétaires fonciers, les travaux permettant à des bâtiments existants d'intégrer un regroupement de consommation propre (RCP). La proposition vise à accélérer le déploiement des RCP dans le contexte de la transition énergétique, en réduisant les coûts de transformation à la charge des propriétaires. Alors que les investissements nécessaires pour créer un RCP sont limités lorsqu'il s'agit de bâtiments neufs, ils peuvent être plus conséquents sur des bâtiments existants.

2 Adaptation du cadre légal fédéral

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que le cadre légal relatif aux RCP a été adapté au niveau fédéral. La loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (21.047), adoptée en votation populaire le 9 juin 2024 à la suite d'un référendum, autorise l'usage des lignes de raccordement dans le but de faciliter l'autoconsommation collective (communautés énergétiques local CEL) ainsi que la possibilité de créer un RCP virtuel.



Tenant compte de ces modifications légales, il ne sera plus nécessaire de créer un micro-réseau (micro-grid) pour vendre de l'énergie solaire à son voisin. Dès 2025, l'énergie solaire produite pourra également être échangée sur l'ensemble d'une portion de territoire via le réseau de distribution existant, par exemple à l'échelle d'une commune (CEL), sans entraîner des investissements particuliers. L'énergie échangée dans une CEL sera toutefois soumise à un timbre d'acheminement partiel.

Cela étant, s'agissant spécifiquement des RCP (avec micro-grid ou virtuels), les coûts supplémentaires comprendront uniquement, et éventuellement, l'ajout d'un compteur général. Si la pose d'un compteur se justifie, ces coûts peuvent varier selon que le tableau d'immeuble dispose de réserve ou qu'il faille ajouter une cellule de comptage séparée. En moyenne, selon les informations des distributeurs d'énergie, ils se situent entre 1 000 francs et 2 500 francs.

3 Adaptation du cadre légal cantonal

A fin 2023, environ 175 regroupements de consommation propre (RCP) ou communautés d'autoconsommation (CA) étaient opérationnelles dans le canton. Au vu de la stratégie solaire photovoltaïque et des futures adaptations légales ce nombre va sensiblement augmenter dans les années à venir.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat est d'avis que la concrétisation d'une telle mesure n'impose pas la modification de la loi sur l'énergie (LEn), et qu'elle peut être mise en œuvre simplement par une modification du règlement sur l'énergie (REn). En effet, les articles 1-« Buts » et 23-« Mesures d'encouragement et aides financières » de la LEn offrent suffisamment de latitude pour intégrer une telle mesure. Sur le plan financier, en se référant au nombre de RCP dans le canton et partant que la mesure vise avant tout à donner une impulsion au marché, un plafond de 100 000 francs prélevés au Fonds cantonal de l'énergie sera mis à disposition, sur une période limitée à 2 ans maximum.

Partant de ce qui précède, le REn a été adapté comme suit afin de répondre à la motion :

Art. 54c (nouveau)

Soutien aux regroupements de consommation propre

¹ Pour que la mesure soit subventionnable, les conditions suivantes doivent être respectées :

- a) un nouveau regroupement de consommation (RCP) ou modèle similaire doit être créé ;
- b) un compteur d'électricité supplémentaire et dédié est posé ;
- c) le regroupement de plusieurs consommateurs doit au minimum contenir un bâtiment existant ;
- d) la puissance de production de l'installation ou des installations doit être au moins de 10 % de la puissance de raccordement du regroupement ;
- e) le raccordement technique de l'installation au réseau électrique du distributeur doit être validé par le gestionnaire du réseau électrique ;
- f) l'installation doit être vérifiée et approuvée par un rapport de sécurité au sens de l'ordonnance fédérale du 7 novembre 2001 sur les installations électriques à basse tension (ordonnance sur les installations à basse tension, OIBT).

² L'aide financière est fixée à un montant de 750 francs forfaitaire par regroupement.

³ La mesure est applicable au plus tard jusqu'au 31 décembre 2026, ou à épuisement des disponibilités financières qui lui sont dédiées.

La mesure susmentionnée suivra le même processus administratif que celui actuellement en place pour les mesures du Programme Bâtiments. Elle sera également financée par le Fonds cantonal de l'énergie, avec toutefois un apport exclusivement du budget de l'Etat, partant que cette mesure ne pourra pas bénéficier des contributions globales de la Confédération.

Toute demande se fera en ligne via le site internet du Service de l'énergie (SdE). Le formulaire de demande, dûment signé, sera ensuite envoyé au SdE. L'entrée en vigueur de la modification du REn est prévue pour le 1er janvier 2025.

S'agissant de la mise en œuvre de la mesure, le SdE tiendra une comptabilité analytique et sera à même de réagir rapidement lorsque les moyens mis à disposition seront épuisés, comme cela a notamment été le cas avec la mesure concernant l'installation des bornes de recharge pour véhicules électriques.

4 Conclusion

Consultés, les députés signataires de la motion ont donné leur accord à cette mise en œuvre au niveau réglementaire. En conclusion, le Conseil d'Etat répond par le présent rapport à la motion acceptée le Grand Conseil par le 7 septembre 2023 et invite le Grand Conseil à en prendre acte.



Bericht 2024-DEEF-6

13. November 2024

—
Änderung des Energiereglements (EnR) aufgrund der Motion 2022-GC-150
(Förderung der Fotovoltaik durch Unterstützung der Zusammenschlüsse zum
Eigenverbrauch)

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zur Motion 2022-GC-150 Clément Christian / Dafflon Hubert.

Inhaltsverzeichnis

—

1	Einleitung	2
2	Änderung des rechtlichen Rahmens auf Bundesebene	2
3	Änderung des rechtlichen Rahmens auf kantonaler Ebene	2
4	Schluss	3

1 Einleitung

In der Septembersession 2023 hat der Grosse Rat eine Motion (2022-GC-150) über die Förderung der Fotovoltaik durch Unterstützung der Zusammenschlüsse zum Eigenverbrauch angenommen.

Die am 2. September 2022 von den Grossräten Christian Clément und Hubert Dafflon eingereichte und begründete Motion verlangt vom Staatsrat, dass in der kantonalen Gesetzgebung ein Beitrag an Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer vorgesehen wird, mit dem der Zusammenschluss von bestehenden Gebäuden zum Eigenverbrauch (ZEV) gefördert wird. Der Vorschlag zielt darauf ab, die Verbreitung von ZEV vor dem Hintergrund der Energiewende zu beschleunigen, indem die Eigentümerinnen und Eigentümer von den Umbaukosten teilweise entlastet werden. Denn während sich die Investitionen für die Gründung eines ZEV bei Neubauten in Grenzen halten, können sie bei bestehenden Gebäuden teurer zu stehen kommen.

2 Änderung des rechtlichen Rahmens auf Bundesebene

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass der rechtliche Rahmen in Bezug auf die ZEV auf Bundesebene angepasst wurde. Das Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (21.047), das nach Zustandekommen eines Referendums an der Volksabstimmung am 9. Juni 2024 angenommen wurde, erlaubt die Nutzung der Anschlussleitungen für den gemeinsamen Eigenverbrauch (lokale Elektrizitätsgemeinschaft LEG) und die virtuelle Bildung eines ZEV.

Aufgrund dieser Gesetzesänderungen wird es nicht mehr nötig sein, ein Mikronetz (Microgrid) zu bauen, um seinem Nachbarn Solarenergie zu verkaufen. Ab 2025 kann die produzierte Solarenergie auch auf einem ganzen Areal über das bestehende Verteilnetz ausgetauscht werden, etwa im Rahmen einer lokalen Elektrizitätsgemeinschaft (LEG), ohne dass besondere Investitionen nötig sind. Für die in einer LEG ausgetauschte Energie wird jedoch eine Teilgebühr für die Netznutzung erhoben.

Dies vorausgeschickt, betreffen die zusätzlichen Kosten bei einem ZEV (mit Mikronetz oder virtuell) einzig den eventuellen Einbau eines gemeinsamen Zählers. Falls ein Zähler eingebaut werden muss, können die damit verbundenen Kosten unterschiedlich ausfallen, je nach dem, ob die Schalttafel des Gebäudes noch über freie Kapazitäten verfügt oder ob eine separate Zählerzelle eingebaut werden muss. Nach Auskunft der Verteilnetzbetreiber belaufen sich die Kosten auf 1000 bis 2500 Franken.

3 Änderung des rechtlichen Rahmens auf kantonaler Ebene

Ende 2023 gab es bereits etwa 175 Zusammenschlüsse für den Eigenverbrauch (ZEV) und Verbrauchsgemeinschaften im Kanton. Aufgrund der Fotovoltaik-Strategie und der künftigen Gesetzesänderungen wird diese Zahl in den kommenden Jahren noch stark zunehmen.

Im Übrigen ist der Staatsrat der Meinung, dass die Umsetzung einer derartigen Massnahme keine Änderung des Energiegesetzes (EnGe) erfordert, sondern dass eine Änderung des Ausführungsreglements (EnR) dafür ausreicht. In der Tat bieten die Artikel 1 - «Ziel» und Artikel 23 - «Förderungsmaßnahmen und Finanzhilfen» des EnGe ausreichend Spielraum für die Einführung einer derartigen Massnahme. In finanzieller Hinsicht und in Anbetracht der Anzahl ZEV im Kanton werden für die Massnahme, die dem Markt in erster Linie einen Anreiz bieten will, höchstens 100 000 Franken aus dem kantonalen Energiefonds während höchstens zwei Jahren zur Verfügung gestellt.

Aufgrund dieser Darlegungen wurde das EnR wie folgt angepasst, um auf die Motion einzugehen:

Art. 54c (neu)

Unterstützung von Eigenverbrauchsgemeinschaften

¹ Förderbeiträge können gewährt werden, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a) Ein neuer Zusammenschluss zum Eigenverbrauch (ZEV) oder ein ähnliches Modell wird geschaffen.
- b) Ein eigener Stromzähler wird zusätzlich eingebaut.
- c) Der Zusammenschluss mehrerer Verbraucher muss mindestens ein bestehendes Gebäude einschliessen.
- d) Die Leistung der Anlage oder der Anlagen muss mindestens 10% der gesamten Anschlussleistung der Gemeinschaft entsprechen;
- e) Der technische Anschluss der Anlage an das Stromverteilnetz muss vom Verteilnetzbetreiber validiert werden.
- f) Die Anlage muss kontrolliert und mit einem Sicherheitsnachweis im Sinne der Verordnung des Bundesrats vom 7. November 2001 über elektrische Niederspannungsinstallationen (NIV) zum Betrieb freigegeben werden.

² Die Finanzhilfe entspricht einem Pauschalbetrag von 750 Franken pro Eigenverbrauchsgemeinschaft.

³ Die Massnahme gilt bis spätestens am 31. Dezember 2026 oder bis die dafür bereitgestellten Mittel aufgebraucht sind.

Für die Fördermassnahme wird das gleiche Verwaltungsverfahren angewendet wie für die Massnahmen des Gebäudeprogramms. Sie wird auch über den kantonalen Energiefonds finanziert, wobei aber das Geld ausschliesslich aus dem Budget des Staats stammt, da die Massnahme nicht durch Globalbeiträge des Bundes mitgetragen wird.

Das Fördergesuch wird online über die Website des Amts für Energie ausgefüllt. Das unterzeichnete Formular wird anschliessend an das AfE gesendet. Die Änderung des Energiereglements (EnR) wird auf den 1. Januar 2025 in Kraft treten.

Für die Umsetzung der Massnahme wird das AfE eine analytische Buchhaltung führen und wird in der Lage sein, rasch zu reagieren, falls die zur Verfügung gestellten Mittel zur Neige gehen, wie dies bereits bei der Massnahme für die Ladestationen von Elektrofahrzeugen der Fall war.

4 Schluss

—

Die unterzeichneten Grossräte haben sich auf Anfrage mit dieser Umsetzung auf Reglementsstufe einverstanden erklärt. Mit dem vorliegenden Bericht antwortet der Staatsrat auf die Motion, die der Grosse Rat am 7. September 2023 angenommen hat, und bittet den Grossen Rat, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.