

Titre et préambule, art. 1–3*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble**(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 14.071/822)*

Für Annahme des Entwurfes ... 34 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(2 Enthaltungen)

12.4230

**Motion Müller-Altermatt Stefan.
Nationales Kompetenzzentrum Boden
als Gewinn für Landwirtschaft,
Raumplanung und Hochwasserschutz**

**Motion Müller-Altermatt Stefan.
Centre national
de compétences pédologiques.
Un gain pour l'agriculture,
l'aménagement du territoire
et la protection contre les crues**

Nationalrat/Conseil national 17.06.14

Ständerat/Conseil des Etats 04.06.15

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Proposition de la minorité

(Theiler, Hösli, Schmid Martin)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Theiler, Hösli, Schmid Martin)

Rejeter la motion

Le président (Hêche Claude, président): Un rapport écrit de la commission vous a été remis. Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Berberat Didier (S, NE), pour la commission: La commission a examiné lors de sa séance du 30 mars 2015 la motion Müller-Altermatt qui vous est soumise aujourd'hui – je vous rappelle au passage que la pédologie est l'étude des sols. Cette motion a été adoptée par le Conseil national, par 92 voix contre 92 avec la voix prépondérante de son président. La commission vous recommande, par 6 voix contre 3 et 1 abstention, de suivre la décision du Conseil national, car elle estime qu'il manque une vue globale sur la question des sols. Une minorité Theiler vous propose, quant à elle, de suivre le Conseil fédéral en rejetant la motion.

Agroscope mentionne dans un document remis en commission et qui porte sur les années 1963 à 1996 le besoin d'agir pour la Confédération et les cantons. Cela s'explique par le fait que les systèmes qui ont été mis en place pour récolter des données en rapport avec les sols sont relativement ponctuels et parcellaires.

Nous avons, tout d'abord, l'Observatoire national des sols, qui inventorie une centaine de sites, répartis sur toute la Suisse. Cependant, cet instrument ne permet pas de concevoir une représentation permettant d'évaluer les sols du point de vue quantitatif ou qualitatif sur l'ensemble du terri-

toire. Il permet certes de déterminer sur la durée si les sols sont en moyenne plus ou moins pollués, par exemple s'ils contiennent encore des métaux lourds. Par contre, cet instrument ne peut pas être utilisé pour faire une planification efficace.

Un autre élément important a été mis en place ces dernières années. Il s'agit d'un outil informatique, d'une banque nationale de données sur le sol, intitulée Nabodat. Nous avons donc essayé de créer une plate-forme informatique qui permet de récolter à la fois les données de la Confédération, des instituts de recherche, des cantons, et de les rendre accessibles.

Les cantons ont, en principe, la responsabilité d'inventorier leurs sols. Mais si l'on considère ce qui se passe en réalité, on observe qu'un tiers seulement des sols agricoles ont été inventoriés et cartographiés. Deux tiers des sols agricoles ne l'ont pas encore été, sans parler des autres sols qui n'ont été ni cartographiés, ni inventoriés. Il est donc possible de consulter une carte pour voir s'il y a des constructions ou une zone agricole ou forestière, mais cela ne donne pas la moindre idée de la nature véritable des sols du point de vue qualitatif, qu'il s'agisse de leurs qualités chimiques ou biologiques.

Ce sont autant d'éléments qui devront à l'avenir être toujours plus pris en considération si l'on veut véritablement être en mesure de planifier une utilisation efficace des sols, ressources précieuses et non renouvelables. Et vous savez que la pression augmente dans ce domaine. On se contentait jusqu'à maintenant d'une appréciation globale, mais on se rend toujours plus compte que lorsqu'on planifie et qu'on bétonne pour développer des infrastructures, il y a un risque de plus en plus important de tuer les bons sols ou d'en réduire l'efficacité. Le Conseil fédéral a d'ailleurs reconnu cette lacune, notamment dans sa réponse à cette motion, de même que les offices fédéraux concernés: l'Office fédéral de l'environnement, l'Office fédéral du développement territorial, l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires et l'Office fédéral de l'agriculture, tous sont d'avis qu'il y a quelque chose à faire pour améliorer la situation.

Les cantons d'ailleurs le demandent à la Confédération parce qu'ils ont la responsabilité de cartographier leurs sols, mais qu'ils sont un peu livrés à eux-mêmes, il faut l'avouer. Chacun développe sa méthodologie, son système, et, en définitive, on se retrouve avec 26 systèmes différents ce qui rend extrêmement difficile, voire impossible, de mener une politique nationale de gestion des sols. Les cantons demandent donc un soutien fédéral, et ce centre de compétences pourrait répondre à cette demande en permettant de mettre en place une méthodologie identique pour les uns et les autres, avec un système d'inventaire des données, un traitement, une mise à disposition et une interprétation globale des données qui aiderait évidemment tous les milieux intéressés, par exemple en matière d'aménagement du territoire, de sécurité alimentaire ou de protection contre les crues.

Le Conseil fédéral, vous l'entendrez, s'est prononcé contre cette motion pour des questions de priorités financières. En effet, selon une première évaluation faite par Agroscope, et qui doit toutefois être considérée avec circonspection, la création d'un tel centre représenterait une dizaine de places de travail, soit quelque 2 à 3 millions de francs supplémentaires par année dans la période de création et de mise en route. Il est évident qu'une fois que ce centre aura été mis en place et que la méthodologie et le système d'enregistrement des données auront également été définis, en fait lorsque tout sera standardisé et que les cantons pourront mener leurs travaux, il sera possible de réduire cette offre centrale. La commission, qui a discuté de cette question, n'est pas insensible à ces aspects financiers, mais elle estime qu'il n'est d'ailleurs pas obligatoire que ce centre soit rattaché directement à la Confédération. Le texte de la motion prévoit un centre national et non un centre fédéral. Il serait donc possible de créer une entité mixte qui soit le fruit d'une collaboration entre la Confédération et les cantons et financée par tous les partenaires, notamment par les cantons qui ver-

raient, si le centre était créé, diminuer leur volume de travail, ce qui permettrait d'affecter certaines ressources à la création d'un centre national.

La majorité de la commission vous demande donc d'accepter cette motion dans le sens de la création, non pas d'un institut fédéral, mais d'un centre mixte cantons/Confédération.

Theiler Georges (RL, LU): Ich bitte Sie, diese Motion abzulehnen. Die Minderheit unterstützt damit den Bundesrat, der ebenfalls die Ablehnung der Motion empfiehlt.

Ein Kompetenzzentrum Boden auf eidgenössischer Ebene bringt natürlich entsprechende Kosten mit sich. Wir haben heute schon gehört, dass wir diesbezüglich hier noch oft Entscheide zu fällen haben und dass wir uns in Zukunft etwas bescheiden müssen. Die Frage ist, ob die Aufgaben, die Herr Berberat natürlich sehr treffend geschildert hat, gefährdet sind. Ich bin nach dem Studium der Unterlagen zum Schluss gekommen, dem wäre überhaupt nicht so. Das Ganze ist ja heute schon installiert: Das Quantitative macht das Bundesamt für Statistik, und was die qualitative Beurteilung anbelangt, werden periodische Erhebungen gemacht. Diese Bodenbeobachtungen werden also durchgeführt, und ich stelle kein wesentliches Manko fest.

Es geht um die Frage: Soll man einen Bundesauftrag neu installieren, natürlich mit den Ressourcen, die es braucht? Es war die Rede von 2 bis 3 Millionen Franken beim Bund. Leider wurden uns keine Angaben dazu gemacht, was das Kompetenzzentrum bei den Kantonen bewirken würde. Immerhin wurde darauf hingewiesen, dass dort ebenfalls höhere Kosten anfielen.

Der Nationalrat hat die Motion sehr knapp angenommen, mit 92 zu 92 Stimmen bei 7 Enthaltungen, nur mit Stichtenscheid des Präsidenten. Auch daraus kann man ablesen, dass die Begeisterung für eine solche neue Aufgabe nicht sehr gross war.

Ich bitte Sie, von zusätzlichen Ausgaben, die keine wesentliche Verbesserung bringen, abzusehen, die finanzielle Lage mitzuberücksichtigen und insbesondere auch daran zu denken, dass Ihr Kanton ebenfalls mit höheren Ausgaben rechnen muss. Bitte nehmen Sie in der heutigen finanziellen Situation keine neuen Aufgaben an, die nicht zwingend notwendig sind!

Cramer Robert (G, GE): Il n'y a pas beaucoup d'éléments à ajouter à l'excellent rapport de Monsieur Berberat, si ce n'est les considérations suivantes. Tout d'abord, il y a de toute évidence une nécessité d'agir. Il y a de toute évidence la nécessité de mettre sur pied une méthodologie permettant que tous les cantons, lorsqu'ils font des études sur la qualité des sols, les fassent selon le même système. Autrement, les études ne seront pas coordonnées. Il y a donc indiscutablement une nécessité d'agir; cela ressort de tous les avis d'experts que nous avons pu entendre en commission.

Le seul point sur lequel demeure un doute est celui de savoir si cette mesure est extrêmement urgente ou si elle peut attendre. Il s'agit par conséquent d'évaluer non pas la nécessité d'agir, mais l'urgence d'agir. Sur ce point, on peut avoir des opinions différentes. A mes yeux, dans la plupart des cantons urbains, il est urgent d'agir parce que la loi sur l'aménagement du territoire prévoit de densifier tout en préservant les sols agricoles. Il est donc indispensable que l'on sache le plus rapidement possible quels sont les sols agricoles de bonne qualité devant à tout prix être préservés et quels sont les sols qui pourraient être davantage mis à profit dans le cadre de constructions. L'autre raison qui peut être invoquée est la discussion nationale menée actuellement sur la problématique des surfaces d'assolement. Il s'agit donc d'une urgence, qui a trait à l'aménagement du territoire et à la préservation des meilleures terres arables pour l'agriculture.

Hormis l'urgence, se pose effectivement la question de savoir qui doit payer. La réponse est évidente: essentiellement les cantons, à qui incombe la tâche, une fois la méthodologie posée, de conduire les études. Ceci dit, les cantons n'ont

pas absolument à tout payer. Après tout, les principes fixés en matière de surfaces d'assolement relèvent de la législation fédérale. Les principes qui visent à préserver le paysage et la biodiversité sont également fixés par la législation fédérale. Il est donc raisonnable que, au départ de la démarche, la Confédération donne un coup de pouce. Quelle serait l'ampleur de ce coup de pouce? Cette motion ne le dit pas. Pour ma part, je m'accommoderai parfaitement du fait que, une fois cette motion acceptée, on en arrive à une solution où les cantons seront mis à forte contribution, parce que voir cette méthodologie fixée est dans leur intérêt. Pour le reste, le besoin d'agir est évident et il s'impose. L'urgence s'impose également.

Hösli Werner (V, GL): Bei dieser Vorlage wird ja oft davon gesprochen, wie wichtig dieses Kompetenzzentrum auch für die Kantone werden soll, wobei dann relativ bald einmal vor allem die kleinen Kantone erwähnt werden. Selbstverständlich habe ich mich als standhafter Ständesvertreter – das ist sogar in unserer Partei nicht immer so einfach – über diese Forderung der Motion mit den zuständigen Stellen unseres Kantons kurzgeschlossen. Seitens des entsprechenden Departementssekretariates wurde ich daraufhin wie folgt – neudeutsch gesagt – gebrieft: «Die Antwort des Bundesrates auf die Motion finden wir vernünftig. Ob im Verhältnis zu anderen gewichtigen und ressourcenintensiven Themen ein nationales Kompetenzzentrum Boden notwendig ist und tatsächlich mit wenig Aufwand und wenig Bürokratie betrieben werden kann, darf infrage gestellt werden.»

Es entspricht, meine ich, auch den Tatsachen, dass heute bereits eine grosse Menge an Informationen über die Bodenqualität vorhanden ist und dass diese Informationen auch geordnet sind. Schon vor über vierzig Jahren – ich war damals noch ein kleiner Bergbauernbub – haben sich die Landwirte in unserer Region im Rahmen von Struktur- und Futterverbesserungsprogrammen mittels Bodenproben über die Bodenqualität ihrer bewirtschafteten Flächen sogenannt schlaugemacht, dies immer unter Federführung der kantonalen Betriebsberatung. Seither wurde dies stets weiterverfolgt und verfeinert und hat in allen Bereichen der Raumplanung Einzug gehalten. Als ehemaliger Präsident der kantonalen Richtplankommission weiss ich dies aus eigener Erfahrung. Es ist also nicht so, dass man hier unwissend auf der grünen Wiese stünde. Wenn man schon auf der grünen Wiese steht, weiss man genau, von welcher Qualität der Boden unter den Füßen ist.

Hier nun ein Bundeskompetenzzentrum zu fordern, erachte ich als nicht nötig und, wie zitiert, auch nicht als generell von den Kantonen gewollt. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Kommissionsminderheit und dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

Schmid Martin (RL, GR): Ich glaube, es ist richtig und wichtig, dass sich der Ständerat in Bezug auf diese Motion nicht nur die Frage stellt, ob das Anliegen als solches notwendig oder nur wünschenswert ist, sondern dass er sich auch noch ein paar Überlegungen über den föderalistischen Aufbau macht.

Ich bin gegen diese Motion, weil sie fordert, dass eine nationale Konzeption geschaffen werden soll, bei der Bund und Kantone mit einer unabhängigen Kompetenzstelle eine neue Aufgabenerfüllung vornehmen sollen. Wie soll dann diese Konzeption sein? Führen wir jetzt in unserem Staatswesen wieder neue Verbundstrukturen ein? Dann wäre es doch viel ehrlicher zu fordern, der Bund solle in Zukunft in diesem Sinne alleine führend und zuständig sein. Ich glaube, wir können als Kantonsvertreter eben nicht immer Aufgaben zwischen den Kantonen und dem Bund hin und her schieben, die Finanzierung nicht klären und neue Schnittstellen schaffen. Wenn man das Anliegen wirklich als prioritär erachten würde, dann müsste meiner Ansicht nach auch vonseiten der Kommissionsmehrheit die Forderung aufgestellt werden, dass man den Bund allein für zuständig erklärt und er auch für die Finanzierung aufkommen soll.

Ich finde es inkonsequent, dass die Mehrheit zwar die Annahme der Motion fordert, dann gleichzeitig aber auch von den Kantonen Beiträge zur Finanzierung dieses unabhängigen Kompetenzzentrums einfordern will. Dieses soll ja auch nicht in die Bundesverwaltung eingegliedert und von dort geführt werden. Die Idee ist ja, dass ausserhalb der Bundesverwaltung eine solche Stelle geschaffen wird. Wer ist dann zuständig? Wer führt dieses Kompetenzzentrum?

All diese Argumente haben mich nebst der Ressourcenfrage – auch da ist nicht geklärt, wie wir das finanzieren oder wo was vom departementalen Kuchen weggenommen wird – dazu bewogen, dem Antrag des Bundesrates zu folgen und die Motion abzulehnen.

Berberat Didier (S, NE), pour la commission: Tout d'abord, il y a un besoin de coordination, d'uniformisation et de systématisation dans l'étude des sols en Suisse. C'est pourquoi il importe véritablement de mettre en place un organe central, comme l'a rappelé, à juste titre, Monsieur Cramer.

Cela dit, s'agissant de la question du statut de ce centre, peut-être ai-je été mal compris. En effet si on interprète la motion, en tout cas si on interprète la volonté des membres de la commission qui étaient favorables à son acceptation, il n'est pas forcément question de créer un nouvel office fédéral ou un nouveau centre fédéral! L'idée, c'est de mettre en place un centre national et de prévoir une coordination. D'ailleurs, s'agissant de la compétence de la Confédération dans ce domaine, ce n'est pas une question de transfert de compétences des cantons sur la Confédération. Cette dernière devrait exercer une compétence subsidiaire et de coordination.

Il est donc tout à fait envisageable de créer, par un concordat par exemple, ou par un accord entre la Confédération et les cantons, un centre de ce genre, qui serait totalement indépendant de la Confédération, mais qui aurait justement l'avantage d'uniformiser 26 pratiques différentes. En effet, on ne peut plus se permettre maintenant, en matière d'environnement, d'avoir 26 pratiques différentes. Quant aux questions de fonctionnement qui ont été soulevées tout à l'heure, notamment quant au fait de savoir qui sera responsable de la gestion de ce centre, quel sera son emplacement, ou encore qui nommera son personnel, ce sont autant de questions qui peuvent être réglées par l'accord qui serait conclu entre la Confédération et les cantons.

Si cette motion est acceptée, le Conseil fédéral pourra négocier avec les cantons, leur demander s'ils sont toujours disposés à créer ce centre et à le financer. On pourra trouver ensuite des solutions organisationnelles, afin de faire en sorte que ce soit un centre mixte géré par la Confédération et les cantons. Nous ne sommes donc pas en train de transférer en douce une compétence des cantons à la Confédération, mais, à l'évidence, il y a un besoin de coordination dans l'étude de la qualité des sols.

Je vous demande donc, au nom de la majorité de la commission, d'accepter cette motion, dans le sens de créer un organe mixte, qui soit national et non fédéral.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Fragen rund um den Boden haben mit Sicherheit in den letzten Jahren an Gewicht gewonnen, und deshalb greift die Motion gewiss ein Anliegen auf, bei dem es sich lohnt, es einmal genauer anzuschauen. Wir haben in der Vergangenheit vor allem auf den quantitativen Bodenschutz Wert gelegt. Wir haben Statistiken über Bauzonen, Nichtbauzonen, Waldflächen; dies alles ist, quantitativ gesehen, relativ breit vorhanden. Es gibt die Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik, die das erfasst und die für alle öffentlich zugänglich ist. Es gibt dann aber nur schon bei den quantitativen Flächen schnell Kompetenzen, die an die Kantone vergeben sind.

Jetzt kommen wir schon auch zu einem qualitativen Element, zu den Fruchtfolgeflächen. Hier stellen wir fest, dass hat Herr Cramer gesagt, dass die Bemessung dann von Kanton zu Kanton etwas unterschiedlich ist. Mit der zunehmenden Bautätigkeit, auch mit der Umsetzung der Raumplanung, bei der man dann auch kompensieren muss, kommen

diese Fragen jetzt vermehrt an die Oberfläche. Man sieht in gewissen Kantonen eine gute Handhabung. Andere stossen hier mit der Zählweise an und müssen jetzt die Reserven anbrauchen. Wir haben deshalb mit den Kantonen, mit der BPUK, auch vereinbart, dass wir dieses Problem der Fruchtfolgeflächen durch eine Revision des Sachplanes, der veraltet ist, anpacken. Dort wird es dann darum gehen, nicht nur quantitativ zu schauen, ob wir einmal eine harmonisierte Messweise erreichen wollen, sondern auch, wie heute die Qualität der Böden für die beste Nahrungsmittelproduktion ist und was das heute bedeutet; man ist ja dort auch fortschrittlicher als vor zwanzig Jahren. Das bildet man dann in einem neuen Sachplan ab.

Bei dieser Problematik wird natürlich auch die Datenerhebung angeschaut. Ich kann Ihnen aber noch nicht sagen, wohin das führt, ob man dann einfach eine gemeinsame Messmethodik hat und der Vollzug und die Daten nachher weiterhin bei den Kantonen bleiben. Insofern würde das auch wieder einen Teil dieser Motion vorwegnehmen.

Ich komme auf die Schwermetalle, Asbest, Arsen und was es hier alles gibt, zu sprechen: Das ist auch ein Problem, es gibt aber hier auf Ebene der Kantone die Altlastenkataster. Diese sind nicht immer genügend aussagekräftig oder müssen auch angepasst werden, doch das ist auch eine Aufgabe, welche der Bund an die Kantone delegiert hat. Die Daten sind aber vorhanden. Insofern bin ich auch in diesem Bereich der Meinung, dass es nichts Neues braucht.

Es bleibt der Untergrund: Das ist ein neues Thema, das auch mit der Geothermie aufgekommen ist. Hier hat der Bund bei Swisstopo, beim VBS, ein Kompetenzzentrum angesiedelt, bei dem die Daten von ARE, BFE und den Kantonen erfasst werden. Es gibt dort Geologen, die sich darauf verstehen. Es ist die Meinung, dass in diesem Kompetenzzentrum diese immer besseren Kenntnisse über den Untergrund fokussiert werden sollen.

Dann bleiben auch noch die Angaben über das Gebirge, weil der Boden auch Gebirgsfläche ist. Wir haben aufgrund des Klimawandels jetzt in Göschenen wieder diese Felsstürze. Auch dort brauchen wir Daten, um Risiken einschätzen zu können. Das hat auch mit der Qualität der Gebirgsfläche zu tun.

Mein Fazit ist: Wir haben hier bereits vieles, aber es ist sehr sektoriell organisiert; es geht vom Bundesamt für Landwirtschaft über das ARE und das Bundesamt für Statistik bis zu Swisstopo usw. Untereinander haben sie aber sehr vieles gemacht, respektive man reagiert auf die vermehrten Fragen nach Qualität. Ich kann mir vorstellen, dass es schon genügen würde, dies alles einmal ein bisschen koordinierter in einem Bericht zu bringen oder in einer Datenbank aufzuschalten. Aber dafür brauchen wir eigentlich kein Kompetenzzentrum, sondern es ist mehr ein Zusammenfügen und Aktualisieren dieser Daten.

Was den Bundesrat schlussendlich auch zur Ablehnung der Motion brachte: Wenn man das wollte, was die Motion verlangt, bräuhete es einfach sechs bis zehn zusätzliche Stellen. Sie diskutieren respektive nehmen Motionen betreffend die Reduktion von Stellen an, und das steht halt auch zu dieser Motion in einem Widerspruch. Wir haben deshalb gefunden, dass wir hier versuchen, das, was wir haben, mit den Kantonen noch besser zu bündeln. Das Anliegen ist für uns in diesem Sinne materiell absolut berechtigt, aber ein eigenes Kompetenzzentrum brauchen wir nicht. Wir versprechen Ihnen aber: Wir versuchen – eben auch im Lichte dieser Diskussion zu den Fruchtfolgeflächen –, das Anliegen so mitzudenken, dass man das Vorhandene bündeln, besser darstellen und für Kantone, Investoren usw. zugänglich machen kann.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 19 Stimmen

Dagegen ... 15 Stimmen

(5 Enthaltungen)