



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Chardonners Jean-Daniel / Zadory Michel

2021-CE-56

Biogasanlage – Auslegung der Gesetze und Spielregeln

I. Anfrage

Nach 7 Jahren Verfahren und enormen Investitionen ist eine Biogasanlage, die ein Landwirt aus Estavayer in Franex errichten will, immer noch nicht gebaut und wird vielleicht nie das Licht der Welt erblicken, obwohl diese Anlage, die den Hofdünger von 7 Bauernhöfen, die sich alle in einem Umkreis von 5 km befinden, verwerten soll, alle notwendigen kantonalen Bewilligungen erhalten hat.

Ohne auf die Details des Bundesgerichtsurteils einzugehen, kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Richter von Mon-Repos eine Planung für notwendig erachten, weil die Kapazität der Anlage den Grenzwert der Umweltverträglichkeitsprüfung um das Vierfache übersteige, die Anlage 50 m von einer Gewässerschutzzone entfernt liege, sich in der Nähe eines denkmalgeschützten Weilers befinde und die Frage der Lärm- und Geruchsemissionen noch geklärt werden müsse. Dieses ökologische Projekt wurde indes von allen betroffenen kantonalen Dienststellen, auch vom Amt für Umwelt, positiv begutachtet. Es ist daher erstaunlich, dass das Bundesgericht Gründe findet, ein Projekt abzulehnen, das anderen Projekten in unserem Kanton und anderswo in der Schweiz ähnlich ist. Die Auslegung der Gesetze und die Spielregeln scheinen anders zu sein als in der Vergangenheit und hat sich im Laufe des Verfahrens offenbar geändert, da die Bundesrichter nicht zum gleichen Schluss kommen wie die kantonalen Behörden.

Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung wird heute zwar von allen akzeptiert, doch wenn es potenzielle Immissionen gibt, steht die Nachhaltigkeit plötzlich nicht mehr an erster Stelle. Das gilt für Biogasanlagen, aber auch für Windkraftanlagen. Wenn wir jedoch die gesetzten ehrgeizigen Ziele erreichen wollen, müssen wir alle Lösungen und Möglichkeiten nutzen, die sich uns unter Wahrung der Rechte aller bieten. Es ist Aufgabe der Politik, die Gesetzgebung klarer und präziser zu gestalten, damit nicht Interpretationen oder Gerichtsurteile alle Initiativen blockieren. Eine bessere Klärung würde es den Betreibern auch ermöglichen, die Durchführbarkeit eines Projekts zu kennen, bevor sie beträchtliche Geldsummen investieren, in diesem Fall mit Verlust. Alle diese rechtlichen Hindernisse und endlosen Verfahren schrecken Landwirte davon ab, in Ökologie zu investieren, obwohl dort ein erhebliches Potenzial vorhanden ist.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion die Grösse dieser Biogasanlage und deren Auswirkungen unterschätzt?
2. Welche Haltung nimmt der Staatsrat zum Bundesgerichtsurteil ein?
3. Wird der Staatsrat beim Bund intervenieren, um die Spielregeln zu klären?

4. Wie gross ist das Potenzial von Biogas im Kanton Freiburg?
5. Wie sieht die Gesamtvision der staatsrätlichen Politik für erneuerbare Energien aus?
6. Wie viele Betriebe haben in den letzten fünf Jahren in unserem Kanton Baubewilligungsgesuche für Biogasanlagen eingereicht und Baubewilligungen erhalten und wie viele Projekte wurden im gleichen Zeitraum abgelehnt?

8. Februar 2021

II. Antwort des Staatsrats

In Anwendung der Ziele und Grundsätze des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) sieht die Rechtsprechung vor, dass Bauten und Anlagen, die in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform sind (Art. 24 ff. RPG), d. h. die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung nicht nötig sind, Gegenstand einer Planung sein müssen, wenn ihre Auswirkungen auf die Ortsplanung und die Umwelt erheblich sind. Damit soll sichergestellt werden, dass die Interessenabwägung im Rahmen eines Planungsverfahrens erfolgt, das die Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG) und den Rechtsschutz der Betroffenen gewährleistet. Aus diesem Grund müssen grossflächige Sportanlagen (z. B. Golfplätze, Reitschulen), Abfallanlagen und Kiesgruben in einer Spezialzone nach Artikel 18 Abs. 1 RPG vorgesehen werden. Soweit diese Vorhaben ausserhalb der Bauzone geplant sind, wird verlangt, dass ihr Zweck einen Standort in der Landwirtschaftszone erfordert und dass ein nachgewiesenes Bedürfnis besteht. Die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist eines der Kriterien, die in der Rechtsprechung für die Auferlegung einer Planungspflicht verwendet werden.

Nach den Artikeln 16a ff. RPG und den Artikeln 34 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) gelten Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind und somit auf die Bedürfnisse der Landwirtinnen und Landwirte ausgerichtet sind, als zonenkonform in der Landwirtschaftszone. Insbesondere können Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse oder für damit im Zusammenhang stehende Kompostanlagen nötig sind, auf einem Landwirtschaftsbetrieb als zonenkonform bewilligt werden, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat. Die Bewilligungen sind an die Bedingung zu knüpfen, dass diese Bauten und Anlagen nur für den genehmigten Zweck verwendet werden. Artikel 34a RPV definiert die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Baubewilligung erteilt werden kann. Biogasanlagen, die als zonenkonform gelten, unterliegen daher diesen unmittelbar anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen.

Wie das Bundesgericht in seinem Urteil vom 20. Januar 2021 (1C_164/2019) feststellte, sehen die Artikel 16a ff. RPG und 34 ff. RPV keine Planungspflicht für Bauten und Anlagen vor, die zonenkonform sind; dies gilt indessen nicht für Bauten und Anlagen, die über den Rahmen der inneren Aufstockung im Sinne der Artikel 16a Abs. 3 RPG und 38 RPV hinausgehen (Nutztierhaltung, Gemüsebau und produzierender Gartenbau). Im Kanton Freiburg ist für solche Bauten und Anlagen die Planung eines Perimeters der diversifizierten Landwirtschaft erforderlich, was eine Änderung des Ortsplans impliziert. Das generelle Fehlen einer Planungspflicht für zonenkonforme Bauten und Anlagen wurde jedoch durch eine bundesgerichtliche Rechtsprechung (Urteil vom 27. Oktober 2020, 1C_321/2019), auf die sich das Bundesgericht in seinem Urteil von Januar 2021 bezieht, relativiert. So entschied das Bundesgericht, dass eine Biogasanlage trotz ihrer

Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone einer Planungspflicht unterliegt, wenn sie derartige räumliche Auswirkungen entfaltet, die nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können. Das Bundesgericht hat in dieser Entscheidung jedoch auch festgehalten, dass die in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien zur Bestimmung einer allfälligen Planungspflicht nicht zonenkonformer Bauvorhaben bei einer Biogasanlage angesichts des Willens des Gesetzgebers, solche Anlagen in der Landwirtschaftszonen zuzulassen, mit Zurückhaltung angewendet werden müssten. Es wies des Weiteren darauf hin, dass die gesetzgeberischen Kriterien für Biogasanlagen besonders detailliert seien (Art. 16a Abs. 1^{bis} RPG).

Gleichzeitig hat das Kantonsgericht in seiner Rechtsprechung nie geurteilt, dass in der Landwirtschaftszone zonenkonforme Bauten und Anlagen planungspflichtig seien, bloss weil sie der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehen (mit Ausnahme von Projekten, für die, wie oben erwähnt, ein Perimeter für diversifizierte Landwirtschaft geplant werden muss). Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) hatte daher keinen Grund, das fragliche Dossier anders als Projekte mit vergleichbaren Auswirkungen zu behandeln und eine Planung zu verlangen.

Der Staatsrat hält fest, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts a priori die Frage der Kohärenz mit dem vom Bundesgesetzgeber beabsichtigten System aufwirft, das eine Planungspflicht für Bauten und Anlagen, die in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind, ausdrücklich nur für Projekte vorsieht, die über den Rahmen der inneren Aufstockung hinausgehen, nicht aber für Anlagen, die der Energieproduktion aus Biomasse dienen. Eine Planungspflicht, wie sie die bundesgerichtliche Rechtsprechung vorsieht, kann, so scheint es, nur über Artikel 18 Abs. 1 RPG erreicht werden, d. h. über die Ausscheidung einer Spezialzone, die wie oben erwähnt den von der Rechtsprechung entwickelten restriktiven Kriterien in Bezug auf landwirtschaftlich nicht notwendige Bauten entspricht. Es stellt sich daher die Frage, nach welchen Kriterien Zonen für die Energieerzeugung aus Biomasse ausserhalb der Bauzone geplant werden sollen, unabhängig davon, ob die Vorhaben von Landwirtschaftsbetrieben oder von anderen, nicht mit der Landwirtschaft verbundenen Betrieben stammen. Diese Frage ist insofern mit besonderer Aufmerksamkeit zu prüfen, als die Planung solcher Anlagen, die an Siedlungsgebiet angrenzen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der allenfalls von ihnen erzeugten Immissionen auf viele Hindernisse und namentlich auf den Widerstand der Anwohnerinnen und Anwohner stossen wird.

In diesem Zusammenhang teilt der Staatsrat die Bedenken der Grossräte, der sie in ihrer Anfrage Ausdruck verleihen, da es für die Energiepolitik des Kantons wichtig ist, die Ressourcen effizient nutzen zu können, um fossile Brennstoffe durch erneuerbare Energie zu ersetzen. Daher ist es entscheidend, dass Projekte für Biogasanlagen, die auch zur Reduzierung der Ammoniak- und Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft beitragen, verwirklicht werden können. In diesem Zusammenhang anerkennt der Staatsrat die Notwendigkeit, den rechtlichen Rahmen zu klären, um zu verhindern, dass Projekte, die für den Kanton von Bedeutung sind, scheitern, nachdem sie alle Etappen durchlaufen haben, die für den Erhalt einer Baubewilligung erforderlich sind. Gleichzeitig betont er aber auch, dass die Spielregeln nur durch eine Gesetzesänderung auf Bundesebene geklärt werden können, weil Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone im RPG und in der RPV abschliessend geregelt sind.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass Ständerätin Johanna Gapany nach einem Austausch mit der RUBD und unter Berücksichtigung der Überlegungen der Direktion ein Postulat eingereicht hat, das inzwischen vom Parlament angenommen und an den Bundesrat überwiesen worden ist. Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, einen Bericht vorzulegen, anhand dessen beurteilt

werden kann, wie sich bestehende und zukünftige Recyclingunternehmen in der Schweiz unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen zum Umweltschutz und zur Raumplanung entwickeln können. Es ist daher möglich, dass der Bund schon bald Erklärungen hierzu liefern wird.

Nach diesen allgemeinen Ausführungen kommt der Staatsrat zu den einzelnen Fragen.

1. Hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion die Grösse dieser Biogasanlage und deren Auswirkungen unterschätzt?

In Anbetracht der ständigen Rechtsprechung des Kantonsgerichts, welches stets geurteilt hat, dass eine Baute oder eine Anlage, die in der Landwirtschaftszone zonenkonform ist, auch wenn sie der Umweltverträglichkeitsprüfung untersteht, nicht planungspflichtig sei (mit Ausnahme von Projekten, die unter Art. 16a Abs. 3 RPG fallen), ist es klar, dass die RUBD die Bedeutung des Projekts nicht unterschätzt hat. Sie hat das Projekt mit der nötigen Sorgfalt und gemäss den Bestimmungen des RPG bzw. der RPV geprüft und alle daraus abgeleiteten Anforderungen berücksichtigt.

2. Welche Haltung nimmt der Staatsrat zum Bundesgerichtsurteil ein?

Auch wenn der Staatsrat grundsätzlich anerkennt, dass die Planung das geeignete Instrument ist, um die Auswirkungen von Grossanlagen auf Raum und Umwelt zu berücksichtigen, ist für ihn nicht klar, ob die Rechtsprechung des Bundesgerichts mit den Bestimmungen des RPG und der RPV vereinbar ist und welche Kriterien erfüllt sein müssen, um die Schaffung von Spezialzonen nach Artikel 18 RPG zu rechtfertigen. Diese Unklarheit gab denn auch den Anstoss für das oben erwähnte Postulat Gapany, dessen Ziel es ist, die rechtlichen Voraussetzungen zu klären und damit Rechtssicherheit für Recyclinganlagen zu schaffen, die zur Entwicklung einer vom Bundesrat und vom Staatsrat gewünschten Kreislaufwirtschaft beitragen.

3. Wird der Staatsrat beim Bund intervenieren, um die Spielregeln zu klären?

Da auch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in seiner Stellungnahme zur Beschwerde vor dem Bundesgericht argumentiert hatte, dass eine Anlage dieser Grösse der Planungspflicht unterstellt werden sollte, bat die RUBD das ARE um seine Einschätzung der Tragweite des Bundesgerichtsurteils und um Klärung der konkreten Auswirkungen dieser Rechtsprechung auf die Begründung von Projekten zur Energieproduktion aus Biomasse, die ausserhalb der Bauzone geplant sind.

4. Wie gross ist das Potenzial von Biogas im Kanton Freiburg?

Im Rahmen der Entwicklung des Sachplans Energie, einem im Juli 2017 veröffentlichten Dokument, definierte das Amt für Energie die Kategorien von Biomasse, darunter Holz, landwirtschaftliche Biomasse und biogene Abfälle, die zur Energieerzeugung genutzt werden können, sowie die vielfältigen Prozesse, die eine energetische Verwertung ermöglichen.

Weiter gilt, dass landwirtschaftliche Biomasse und ein Teil der biogenen Abfälle typischerweise durch Vergärung in Biogas umgewandelt werden. Das so produzierte Biogas wird in der Regel mit einer Wärme-Kraft-Kopplungsanlage zur Erzeugung von Strom und Wärme genutzt.

Das noch nutzbare Biogaspotenzial (Strom + Wärme) aus den wichtigsten im Kanton vorhandenen Ressourcen ist wie folgt:

> Landwirtschaftliche Abfälle	240 GWh	(90 GWh Strom, 150 GWh Wärme)
> Nicht landwirtschaftliche Substrate	20 GWh	(8 GWh Strom, 12 GWh Wärme)
> Klärschlamm	34 GWh	(12 GWh Strom, 22 GWh Wärme)

Bezogen auf den Strombedarf des Kantons liegt das Potenzial für die Biogasverwertung bei etwa 6 % des derzeitigen Gesamtverbrauchs. Es beträgt etwa 1 % für thermische Energie. Dessen ungeachtet sollte der Anteil von Biogas, auch angesichts des Ziels einer globalen Reduzierung des Energieverbrauchs, im Energiemix langfristig an Bedeutung gewinnen und könnte theoretisch zwischen 10 % und 15 % des Energiebedarfs des Kantons decken.

5. Wie sieht die Gesamtvision der staatsrätlichen Politik für erneuerbare Energien aus?

Die effiziente Nutzung von Ressourcen und die Substitution fossiler Brennstoffe durch erneuerbare Energien sind die beiden Schwerpunkte der Energiepolitik des Kantons und ganz im Sinn des Schweizer Stimmvolks, das in der Abstimmung vom 21. Mai 2017 die Energiestrategie 2050 des Bundes angenommen hat.

Um die gesetzten Ziele, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, zu erreichen, beabsichtigt der Staatsrat, alle im Kanton verfügbaren Ressourcen zu erschliessen, wobei die spezifischen Merkmale jeder Region berücksichtigt werden sollen. Zum Beispiel haben einige Regionen mehr Potenzial als andere, Strom aus Wasser- oder Windkraft, Sonnenenergie, Erdwärme oder Biomasse zu erzeugen. Unter Einhaltung der Umweltauflagen gilt es zu vermeiden, dass die verschiedenen Ressourcen gegeneinander ausgespielt werden; denn nur wenn ihre Komplementarität genutzt wird, kann die Versorgungssicherheit des Landes gewährleistet werden.

6. Wie viele Betriebe haben in den letzten fünf Jahren in unserem Kanton Baubewilligungsgesuche für Biogasanlagen eingereicht und Baubewilligungen erhalten und wie viele Projekte wurden im gleichen Zeitraum abgelehnt?

In den letzten fünf Jahren wurden sechs weitere Baubewilligungsgesuche für Biogasanlagen eingereicht, drei im Sensebezirk (Gemeinden Schmitten, St. Antoni, St. Ursen), zwei im Seebezirk (Gemeinden Gurmels und Courtepin, Sektor Barberêche) und eine im Saanebezirk (Gemeinde La Sonnaz).

Eine Baubewilligung erhalten haben die Projekte in den Gemeinden Schmitten, St. Antoni und Gurmels. Die Baubewilligung für das geplante Projekt in Courtepin wurde mit Urteil des Kantonsgerichts vom 20. Januar 2020 (ATC 602 2017 100 bis 106 und 111) vor allem aus Gründen des Kulturgüterschutzes aufgehoben und ist derzeit Gegenstand einer Beschwerde beim Bundesgericht. Die Behandlung der beiden anderen Projekte wurde ausgesetzt.

20. April 2021