



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Kolly René / Brodard Claude

M 1006.12

Präzisierung der Bedingungen für landwirtschaftszonekonforme Biogasanlagen

I. Zusammenfassung der Motion

Die Motionäre wollen, dass die Bedingungen, die eine Biogasanlage in der Landwirtschaftszone erfüllen muss, angepasst werden. Die heute geltenden Bedingungen sind in der Richtlinie vom 15. Juli 2009 definiert, die gemeinsam von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD), der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) und der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) erstellt wurde. Diese Bedingungen lauten:

- a) Mindestens 51 % des benötigten Kapitals müssen vom Landwirtschaftsbetrieb stammen oder von diesem gedeckt sein.
- b) Die installierte elektrische Leistung darf 300 kW nicht überschreiten.
- c) Mindestens 20 % der pro Jahr durch Biogasin Installationen produzierten Wärme müssen ausserhalb des Landwirtschaftsbetriebs verwertet werden.

Die Motionäre möchten nun diese Richtlinie aufheben und Bedingungen einführen, die aus ihrer Sicht präziser und zweckdienlicher sind. So soll Artikel 57 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG) oder ein anderer Erlass wie folgt geändert werden:

«Die Biomasseenergieanlage muss sich dem Landwirtschaftsbetrieb unterordnen und einen Beitrag dazu leisten, dass die erneuerbaren Energien effizient genutzt werden. Sie muss folgende drei Bedingungen, die die Unterordnung unter den Landwirtschaftsbetrieb präziser definieren, erfüllen:

1. Die Anlage erfüllt die Bedingungen für den Erhalt des Landwirtschaftsbonus mit Blick auf die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV);
2. die elektrische Leistung beträgt höchstens 400 kW;
3. mindestens ein Pächter hat einen bedeutenden Einfluss auf den Betrieb der Anlage und auf die monetären Flüsse der Betreiberfirma.»

II. Antwort des Staatsrats

In Artikel 16a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) ist festgelegt, welche Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind. In Abs. 1^{bis}, 1. und 3. Satz, heisst es hierzu: Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse oder für damit im Zusammenhang stehende Kompostanlagen nötig sind, können auf einem Landwirtschaftsbetrieb als zonenkonform bewilligt werden, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten. Artikel 34a der Raumplanungsverordnung des Bundes vom 28. Juni 2000 (RPV) zählt die zulässigen Bauten und Anlagen auf (Abs. 1) und definiert, woher die verarbeiteten Substrate

stammen müssen (Abs. 2). Weiter legt dieser Artikel fest, dass sich die Anlage dem Landwirtschaftsbetrieb unterordnen und einen Beitrag dazu leisten muss, dass die erneuerbaren Energien effizient genutzt werden (Abs. 3).

Im Bereich der Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone kann das kantonale Recht nicht entgegenkommender sein als das Bundesrecht. Der kantonale Gesetzgeber kann hingegen in gewissen Fällen strengere Bestimmungen vorsehen. Artikel 27a RPG definiert, zu welchen eidgenössischen Bestimmungen Einschränkungen auf kantonaler Ebene möglich sind. Artikel 16a Abs. 1^{bis} RPG gehört nicht dazu. Das heisst, das Bundesrecht ist direkt anwendbar und es ist keine Umsetzung im kantonalen Recht vorgesehen. Eine Intervention der kantonalen Gesetzgeber in diesem Bereich ist nicht angebracht. Artikel 57 RPBG, den die Verfasser der Motion ändern wollen, verweist denn auch direkt auf das Bundesrecht.

Dies ist der Rahmen, der die betroffenen Direktionen bewog, die Richtlinie vom 15. Juli 2009 auszuarbeiten und darin ganz konkret zu definieren, wann eine Anlagen dem Landwirtschaftsbetrieb untergeordnet ist und einen Beitrag dazu leistet, dass die erneuerbaren Energien effizient genutzt werden (Art. 34a Abs. 3 RPV). Mit der Festlegung dieser Bedingungen auf der Stufe einer Richtlinie wird der Tatsache Rechnung getragen, dass das Bundesrecht direkt anwendbar ist. Zum anderen können auf diese Weise die festgelegten Ziele erreicht werden, ohne auf die Flexibilität verzichten zu müssen, die für eine Anpassung an die Entwicklungen in der Praxis nötig ist.

Nach diesen einleitenden Worten geht der Staatsrat auf die von den Motionären vorgeschlagenen Bedingungen ein:

1. Erfüllung der Bedingungen für den Erhalt des Landwirtschaftsbonus mit Blick auf die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)

Der Bonus für landwirtschaftliche Biomasse wird gewährt, wenn der Anteil der Co-Substrate und Energiepflanzen nicht mehr als 20 % (bezogen auf die Frischmasse) beträgt. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass 80 % der behandelten Masse aus Hofdünger und Ernterückstände des Betriebs (Substrate) bestehen müssen.

Die Frage des Anteils und der Herkunft der Substrate und Co-Substrate, die in Biogasanlagen verarbeitet werden dürfen, ist bereits in Artikel 34a Abs. 2 RPV definiert. So steht in diesem Absatz, dass die verarbeiteten Substrate zu mehr als der Hälfte ihrer Masse vom Standortbetrieb oder aus Landwirtschaftsbetrieben stammen müssen, die innerhalb einer Fahrdistanz von in der Regel 15 km liegen.

Somit gehen die Motionäre mit ihrem Vorschlag weiter als das Bundesrecht.

Ihr Vorschlag hätte den Vorteil, dass einzig Anlagen, die hauptsächlich Hofdünger verarbeiten, gebaut werden könnten. Es wäre somit nicht mehr möglich, Anlagen zu bauen, die zu einem übermässigen Anteil betriebsfremdes Material verarbeiten und als Konsequenz mehr Immissionen erzeugen (Transport, Lagerung von Co-Substraten in grossen Mengen mit entsprechender Geruchsbelästigung) bzw. den Markt der Co-Substrate schneller austrocknen.

Eine solche Bedingung würde allerdings die Wirtschaftsfreiheit der Landwirtinnen und Landwirte einschränken, da diese gegenwärtig die Wahl haben zwischen einer Anlage, die eher auf die Co-Substrate setzt (50 % Substrate und 50 % Co-Substrate), und einer Anlage, in der hauptsächlich

Hofdünger verarbeitet wird (80 % Substrate und 20 % Co-Substrate) und die Anrecht auf einen KEV-Bonus gibt.

Mit der Einführung der von den Motionären vorgeschlagenen Bedingung könnten gewisse Projekte angesichts der Schwierigkeit, 80 % der Substrate innerhalb einer Distanz von 15 km zu produzieren, kaum noch verwirklicht werden. Dem ist anzufügen, dass mehrere Landwirte bereits einen Vertrag mit Nahrungsmittelunternehmen für die Abnahme von Teilprodukten, die als Co-Substrate verwendet werden können, abgeschlossen haben. Diese Verträge müssten aufgelöst werden.

Und schliesslich erscheint es nicht zweckmässig, auf ein KEV-Programm zu verweisen – schon gar nicht in einem Gesetz –, da sich die Umsetzungsmodalitäten des Programms im Laufe der Zeit ändern. Das heisst, der Verweis auf die KEV könnte rasch veraltet oder inadäquat sein.

2. Maximale elektrische Leistung von 400 kW

Mit der Festlegung einer Maximalleistung soll sichergestellt werden, dass der Bezug zum Landwirtschaftsbetrieb tatsächlich gewahrt bleibt. Da ein Landwirtschaftsbetrieb nämlich nur eine begrenzte Menge Substrate produzieren kann, könnte die Landwirtin oder der Landwirt geneigt sein, sich immer grössere Mengen aus immer grösseren Distanzen zu besorgen. Mit der Festlegung einer Maximalleistung wird diese Gefahr verringert.

Des Weiteren darf bei Landwirtschaftsbetrieben nicht vergessen werden, dass das Elektrizitätsnetz nicht unbedingt die Kapazität hat, die produzierte Energie aufzunehmen. Die Obergrenze von 300 kW wurde unter Berücksichtigung des ungefähren Produktionspotenzials eines grossen Landwirtschaftsbetriebs definiert.

Das kantonale Energiegesetz vom 9. Juni 2000 legt fest, dass Massnahmen für eine möglichst sparsame und rationelle Energienutzung zu treffen sind (Art. 11). Ausserdem muss die Abwärme aus den neuen Anlagen in Industrie- und Gewerbebetrieben sowie aus mechanischen Lüftungs-, Abluft- und Klimaanlage genutzt werden (Art. 17). Deshalb verlangt die Richtlinie, dass mindestens 20 % der pro Jahr durch Biogasininstallationen produzierten Wärme ausserhalb des Landwirtschaftsbetriebs verwertet werden. Bei einer höheren maximalen elektrischen Leistung stiege jedoch auch die erzeugte Wärme und es würde schwieriger, diese Wärme zu verwerten – auch zu 20 %. Folglich würde mehr Wärme ungenutzt in die Umgebung abgegeben, was dem in Energiegesetz festgelegten Grundsatz zuwiderliefe.

Eine Erhöhung der maximalen elektrischen Leistung von 300 kW auf 400 kW wäre für sich genommen nicht problematisch. Sie müsste allerdings mit anderen Bedingungen ergänzt werden, um sicherzustellen, dass die verwendete Biomasse hauptsächlich vom Betrieb selber stammt, dass die Wärme verwertet wird und dass das Elektrizitätsnetz die produzierte Wärme aufnehmen in der Lage ist.

Da die von den Motionären vorgeschlagene Bedingung entsprechend unvollständig ist und die in der Richtlinie festgelegte Bedingung in der Praxis eigentlich nie wirklich zu Problemen führte, gibt der Staatsrat der jetzigen Regelung den Vorzug.

3. Bedeutender Einfluss auf den Betrieb der Anlage und auf die monetären Flüsse der Betreiberfirma eines oder mehrerer Pächter

Mit der Einführung 2007 von Artikel 34a RPV sollten die erneuerbaren Energien gefördert und den Landwirtinnen und Landwirten die Möglichkeit gegeben werden, neue Einkommensquellen zu

erschliessen, indem Bauten und Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse in einer Landwirtschaftszone als zulässig erklärt wurden. Gleichzeitig sollte aber auch verhindert werden, dass Projekte von Elektrizitätswerken und anderen Investoren ohne Bezug zur Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone verwirklicht werden.

Selbstverständlich sind die Landwirtinnen und Landwirte für die Realisierung solcher Anlagen auf Partner angewiesen. Dadurch, dass in der Richtlinie verlangt wird, dass mindestens 51 % des benötigten Kapitals vom Landwirtschaftsbetrieb stammen oder von diesem gedeckt sein müssen, wird gewährleistet, dass die Landwirtinnen und Landwirte bei ihrem Projekt das letzte Wort haben. Das Kriterium der 51 % bestätigt die Unterordnung der Anlage unter den Landwirtschaftsbetrieb bzw. unter die Landwirtschaftsbetriebe und entspricht dem Willen des Gesetzgebers auf Bundesebene. Ausserdem steht es im Einklang mit der Bundesverordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (SVV), die verlangt, dass die Produzenten oder Produzentinnen die Stimmenmehrheit in der Gemeinschaft und im ausführenden Organ besitzen (Art. 11b Bst. c SVV).

Aus der heute geltenden Bedingung geht klar hervor, was unter der Unterordnung zu verstehen ist. Dies ist beim Vorschlag der Motionäre nicht der Fall: Zum einen ist der Begriff «Pächter» für die hier behandelte Problematik ungeeignet. Zum anderen ist der Begriff «bedeutender Einfluss» zu unscharf, um unmittelbar anwendbar zu sein. Kommt hinzu, dass eine Landwirtin oder ein Landwirt einen bedeutenden Einfluss auf eine Anlage haben könnte, ohne dass diese wirklich dem Landwirtschaftsbetrieb untergeordnet ist (vgl. Art. 34a Abs. 3 RPV). Angesichts der Vorgaben des Bundesrechts scheint der Vorschlag der Motionäre in diesem Punkt somit wenig zufriedenstellend zu sein.

Schlussfolgerung

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Motion einen Bereich zum Gegenstand hat, der ausschliesslich vom Bundesrecht geregelt ist und bei dem es entsprechend keinen Spielraum für eine Umsetzung des kantonalen Gesetzgebers gibt. Im Übrigen ist eine Richtlinie ein flexibles Instrument, das unter Berücksichtigung des vom Bund vorgegebenen rechtlichen Rahmens rasch an die Entwicklungen in der Gesetzgebung, in der Rechtsprechung und in der Praxis angepasst werden kann.

Es ist durchaus denkbar, dass die in der Richtlinie vom 15. Juli 2009 festgelegten Bedingungen dereinst aufgrund der Entwicklungen in diesem Bereich, der Rechtsprechung und der gemachten praktischen Erfahrungen nachjustiert oder überprüft werden. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass die in der Motion vorgeschlagenen Bedingungen wenig zielführend sind, weil sie weder genauer noch sachdienlicher sind und tatsächlich nicht weniger restriktiv wären.

Und schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass die Verfasser der Motion den zweiten Teil von Artikel 34a RPV Abs. 3 (Beitrag an eine effiziente Nutzung der erneuerbaren Energien) nicht berücksichtigt haben, im Gegensatz zur Richtlinie vom 15. Juli 2009, die vorsieht, dass mindestens 20 % der pro Jahr durch Biogasinstallationen produzierten Wärme ausserhalb des Landwirtschaftsbetriebs verwertet werden müssen. In diesem Punkt ist der Vorschlag der Motionäre unvollständig.

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion abzulehnen.